

IRVING BERLIN VILLAFANA



AGENDA
MUNICIPALISTA
EN **MÉRIDA**
(2001-2004)

COMUNICACIÓN
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS



AGENDA
MUNICIPALISTA
EN MÉRIDA
(2001-2004)

COMUNICACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

AGENDA MUNICIPALISTA EN MÉRIDA (2001-2004)

COMUNICACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

IRVING BERLÍN VILLAFANA



Agenda municipalista en Mérida, (2001-2004).
Comunicación de políticas públicas
Irving Berlín Villafaña

Prólogo:
Senador Daniel G. Ávila Ruiz

Diseño de portada e interiores:
Diseño3/León García Dávila, Yvette Bautista Olivares

Formación de interiores:
Diseño3/María Luisa Soler Aguirre

Impresión y encuadernado:
Grupo Val/José Francisco Valdés Granados

© *Senado de la República, Mesa Directiva*
LXII Legislatura
Primera edición, 2013

La presente edición es publicada por el Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

El presente libro expresa únicamente el punto de vista de su autor y de ninguna manera la opinión del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Quedan rigurosamente prohibidos, sin la autorización escrita de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos de reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México/ *Printed in Mexico*

PRÓLOGO

Senador Daniel G. Ávila Ruiz

El eje central del libro *Agenda municipalista en Mérida (2001-2004). Comunicación de Políticas Públicas*, de Irving Berlin Villafaña, es el papel de los medios de comunicación en la formación de la agenda. Irving Berlin considera que, en contextos democráticos, una de las principales obligaciones de cualquier gobierno municipal es informar a los ciudadanos de las decisiones que pueden afectarles, además de explicar y justificar el por qué de tales decisiones. Sólo así será posible que los ciudadanos valoren positivamente las propuestas gubernamentales y que los responsables políticos ganen su confianza en comicios electorales.

Para Irving Berlin, si un municipio no desarrolla una gestión eficaz de la información sobre las decisiones tomadas, se pone en riesgo su legitimidad, ya que serán los propios medios de comunicación a través de otras fuentes informativas (con intereses contrapuestos a los del gobierno municipal) los que, lanzando mensajes de diversa naturaleza, se conviertan en artífices de procesos de formación de opinión pública no controlados por la administración municipal. En consecuencia, dentro de la estrategia de comunicación social de cualquier municipio, la función de mayor incidencia por su repercusión es la formación de agenda.

Así, las relaciones de los gobiernos municipales con los medios de comunicación se erigen en premisa fundamental para propiciar un estado de opinión favorable a sus objetivos y estrategias de mediano y largo plazo. En ese sentido, Irving Berlin ofrece un panorama íntimo del proceso de gobierno, y en particular de la comunicación de políticas públicas, tomando como ejemplo la formación de agenda del municipio de Mérida durante el trienio 2001- 2004. Este estudio de caso ofrece una perspectiva milimé-

trica de la formación de la agenda municipal y de todos los elementos que son necesarios para esta compleja labor.

El municipio de Mérida -caracterizado como un territorio emblemático en cuestiones culturales e históricas- es examinado con una óptica profunda, que describe de forma puntual las situaciones que entrelazan la ardua tarea de comunicación de las decisiones políticas. Particularmente, se explora la intervención de las autoridades municipales en la formación de agenda, y en la generación de políticas públicas encaminadas a resolver conflictos o exigencias de los ciudadanos. En este proceso, la administración municipal se consolida como una fuente de información para los medios de comunicación que demandan respuestas concretas sobre cuestiones consideradas de interés público.

El tema tratado en este libro es relevante por su contribución teórica acerca del papel de la formación de agenda en la creación y estructuración de las políticas públicas. De igual forma, el libro es una fuente de información importante para satisfacer el interés de los ciudadanos que desean saber cómo se realiza el trabajo de los gobernantes y cuáles son los componentes que intervienen en las decisiones políticas. Así, este libro contribuye a disminuir la brecha informativa que se ha generado entre la clase política y los ciudadanos respecto a los procesos de gobierno.

De acuerdo con Irving Berlín, el elemento que sustenta el proceso de formación de agenda es la *tematización*, el cual interviene para dotar de formalidad a las acciones implementadas en las políticas públicas. De la misma forma que sucede en el contexto social o económico, en el ámbito político, cualquier hecho trascendente que se produzca en la esfera gubernamental (ya sea previsible o no) va a llamar poderosamente la atención de los medios de comunicación. Por ello, las propias organizaciones públicas están interesadas en que los medios de comunicación reflejen iniciativas, proyectos, actuaciones o programas que se enmarcan en sus políticas estratégicas.

La agenda política se traslada así a la agenda mediática. Se trata de un proceso en el que el medio de comunicación ofrece una información seleccionada e interpretada que dosifica y enfatiza determinadas cuestiones, ofreciendo un encuadre o marco de referencia que permite a los ciudadanos comprender toda la dimensión y complejidad de un problema concreto. Dentro del libro de Irving Berlín se analizan tres problemas concretos: a) el tratamiento de residuos sólidos, b) el reordenamiento del transporte público y c) la rehabilitación de un espacio público (Mercado Lucas de Gálvez), todos ellos se suscitan en la Ciudad de Mérida, Yucatán.

Sin embargo y de acuerdo con Irving Berlín, en una sociedad tan compleja como la meridiana, se manifiestan en el ámbito público una gran

variedad de intereses (en ocasiones, contrapuestos con los intereses municipales) y se enfrentan posturas personales e iniciativas colectivas de finalidades diversas, por lo que no es posible alcanzar siempre el consenso respecto a determinados temas. El ejemplo más emblemático de tal disenso ocurre en la rehabilitación del Mercado Lucas de Gálvez, el único de los tres casos analizados donde la instrumentación de la política no fue tan favorable al gobierno municipal. Sin duda, tal fracaso se explica por la influencia que ejercieron los medios de comunicación opuestos al bloque gobernante.

Y así, la hipótesis del establecimiento de agenda o tematización mediática se basa en la capacidad de los medios para establecer una delimitación de temas sobre los que la audiencia va a pensar o va a establecer procesos de discusión pública. Al captar la atención ciudadana a partir de tales procesos de selección instalan en la agenda pública los temas de mayor importancia o jerarquía, aproximando a la ciudadanía a una determinada realidad social. Además, los medios de comunicación no sólo sitúan o prestan atención a ciertos temas del entorno, sino que les otorgan significado. Así, al poner énfasis en ciertos temas o en ciertos aspectos de los asuntos, obviando otros, construyen una realidad social. Por ello, este proceso de producción de noticias se convierte en una variable fundamental en el éxito o fracaso de determinadas políticas públicas.

De esta forma, la hipótesis que nos comparte el autor tiene mucha importancia en el proceso de políticas públicas municipales, pues tras haber evaluado de manera constante la opinión pública, le fue posible descubrir el impacto de los medios de comunicación en la implementación de las políticas municipales. Para dar mayor peso a este argumento, Irving Berlin toma como ejemplo varios procesos de toma de decisiones que se presentaron durante la gestión de los gobiernos del PAN tanto a nivel estatal como municipal, siendo este último el más abordado mediante un seguimiento constante y crítico.

Así, Irving Berlín descubrió que las decisiones del municipio de Mérida están rodeadas de percepciones y acciones de diferentes actores como los medios de comunicación, los grupos de interés, los empresarios y los ciudadanos. Por lo anterior, los responsables del gobierno municipal tienen la difícil tarea de cumplir con su objetivo trazado durante su campaña política; tomando en cuenta los intereses de cada uno de estos actores, y el reto es lograr la funcionalidad a través de decisiones y estrategias consensadas. Precisamente, en este libro podemos darnos cuenta de cómo es el proceso mediante el cual los gobernantes tratan de equilibrar dichos intereses.

En este material contamos con una descripción a detalle del contexto local en el que convergen las distintas fuerzas políticas, así como los cambios al interior de partidos políticos y de todas aquellas fricciones o relaciones de fidelidad que muestran cada uno de los actores políticos que intervienen en escena. La agenda gubernamental se enfrenta con obstáculos variados que surgen como consecuencia de decisiones políticas que generan conflictos y situaciones negativas a través del tiempo.

Irving Berlín al hablar del caso específico de Mérida y los obstáculos que enfrentó el gobierno local, nos hace pensar en la difícil tarea que tienen los gobernantes al encontrarse con un panorama político deteriorado, en donde la comunicación toma un papel estratégico para el buen funcionamiento de la agenda y, a su vez, tiene un impacto en la percepción y aceptación de las directrices políticas por parte de la ciudadanía.

La mayor virtud de este libro es la precisión en la descripción de los hechos vinculantes, mismos que se presentan a través de una radiografía que deja ver cifras contundentes y acciones estratégicas e innovadoras aplicadas por el gobierno de Mérida en el proceso de formación de agenda; y en la resolución de los problemas más apremiantes que aquejaban a los habitantes de dicho municipio. Así, un hecho importante dentro este proceso fue la apertura que tuvo el municipio en transparencia gubernamental, a través de la información accesible a todas las personas interesadas en las acciones emprendidas y el gasto ejercido durante la gestión gubernamental.

Finalmente, es necesario señalar que este libro es un testimonio de los diversos programas y proyectos que se diseñaron durante la gestión del gobierno panista en Mérida y que dejaron resultados tangibles de la preocupación de los funcionarios por buscar soluciones y, al mismo tiempo, cumplir cabalmente con los pilares de la democracia; que, como señala el autor, vienen a ser valores inalienables para quien pretende tener éxito en el ejercicio político y el quehacer gubernamental, al tiempo que procura la dignificación de las personas por medio del respeto y cumplimiento de todos los derechos ciudadanos.

INTRODUCCIÓN

En el mercado de las ideas frecuentemente se refiere a la comunicación política como un conjunto de herramientas al servicio de la imagen del político. Se le ha visto como una variante de la comunicación corporativa (Canel, 2004), de la publicidad y el mercadeo comercial (Napolitan, 1994), como área especializada de las relaciones públicas (Xifra, 2004) y también como la esfera profesional donde coinciden todas las técnicas relacionadas con los *mass media*. (Izurieta, s/f)

Otros más (Wolton, 1998; Muraro, 1997) señalan que el campo de la comunicación política está definido por las relaciones entre políticos, periodistas y ciudadanos en enfrentamientos de múltiples legitimidades en el espacio público. Habermas (1999) ha enfatizado el poder discursivo de los actores y la racionalidad comunicativa, mientras que Luhman (1997) recuerda que aunque los técnicos, expertos y profesionales tienen poca relevancia en los actos del habla pública, son quienes diseñan, deciden e impulsan muchas políticas públicas que también son formas de comunicación del gobierno con la sociedad. Aunque este debate teórico no forma parte de las intenciones de este libro, es importante reconocerlo y ubicarnos en él.

Nosotros pensamos que la Comunicación Política es el flujo de poder que se traslada entre varios actores y subsistemas sociales mediante acciones y discursos en el espacio público, siendo los actores más importantes los expertos-políticos (gobierno y oposición)-periodistas-ciudadanos encaminados a gestionar adecuadamente el conflicto y lograr una eficiente coordinación en la sociedad para mantener un orden o producir un cambio. Es decir, la comunicación política produce (in) gobernabilidad. Por su lado, la comunicación gubernamental es el conjunto de procesos me-

diante los cuales un organismo territorial de poder público (municipios, gobiernos, poderes del estado) selecciona –incluyendo o excluyendo– las decisiones de gobierno para intervenir en otras esferas sociales de tal manera que coordine eficazmente la transformación social y la participación ciudadana.

Este libro, pues, trata sobre la agenda de gobierno. Más concretamente, se refiere a la agenda de gobierno del ayuntamiento de Mérida, Yucatán, durante el trienio 2001-2004, cuya importancia radica en la confluencia, por primera vez, de actores políticos panistas que ocupan lugares centrales del gobierno mexicano – Vicente Fox Quesada, como Presidente de México, Patricio Patrón Laviada, como Gobernador de Yucatán y Ana Rosa Payán Cervera, Alcaldesa de Mérida. Este alineamiento favorable al PAN, en un contexto de alternancia histórica del poder, provocó altas expectativas de transformación en los ciudadanos y un ejercicio intenso y novedoso entre las élites políticas priistas que habían perdido esos niveles de gobierno.

El estudio integral de la comunicación política del Ayuntamiento de Mérida 2001-2004 es más complejo que un estudio simple de agenda de gobierno, pero en este trabajo damos cuenta de los procesos relacionados con la construcción de una agenda municipalista que generó intensas batallas por el control de los procesos de cambio social, político y cultural que suponían. La originalidad del período que se estudia también es consecuencia del trabajo personal de su alcaldesa, la C.P. Ana Rosa Payán Cervera, quien estructuró junto con su equipo y otros actores sociales, una agenda necesaria, compleja, recurrente y hasta la fecha no cumplida a cabalidad.

Para el desarrollo de estos temas, hemos dividido la exposición de la siguiente manera. Iniciamos definiendo los términos que usamos a lo largo del trabajo, tales como comunicación gubernamental, procesos de formación de la agenda gubernamental y sus diferencias con la agenda mediática y la tematización. El capítulo dos alude a la conformación histórica del territorio gubernamental estudiado. Es decir, caracteriza al Ayuntamiento de Mérida 2001-2004 en el contexto nacional, municipal, los medios de comunicación y la coyuntura de su integración y ejercicio administrativo. El siguiente apartado explica los detalles de la formación de la agenda prioritaria del gobierno municipal y caracteriza las políticas públicas de mayor trascendencia: a) la consolidación institucional y la transferencia de servicios públicos, b) el proyecto integral de mejoramiento del sistema de recolección y tratamiento de residuos sólidos, c) el proyecto integral de reordenamiento del transporte público, y d) proyecto integral de desarrollo del Centro Histórico y del Mercado Lucas de Gálvez.

En el último capítulo analizamos cada una de las políticas públicas que formaron parte de esta agenda estratégica a la luz de conceptos de la teoría de la agenda y de la gobernabilidad. Este último concepto se introdujo posteriormente ya que la aplicación de algunos de estos proyectos produjo tensiones significativas en diferentes sectores sociales. En cualquier caso, se trata de una reflexión inicial sobre las resistencias al cambio cultural que se dan en una sociedad, como la meridana, que comparte al mismo tiempo, rasgos muy modernos y muy tradicionales.

Finalmente, quisiera ofrecer un testimonio de agradecimiento a la alcaldesa de Mérida durante el período 2001-2004, C.P Ana Rosa Payán Cervera, por darme la oportunidad de colaborar, vivir y registrar desde tan de cerca estos procesos, indispensables para el desarrollo de una ciudad del sureste mexicano preñada de futuro y, al mismo, heredera de un pasado persistente. Las opiniones de su equipo de trabajo así como de otros actores están incluidas a lo largo de las descripciones de los programas de gobierno, aunque de modo anónimo, amparados por TP (Testimonio personal), por razones de discreción profesional.

Las lecciones que se aprendieron deben ser utilizadas para continuar el diseño de políticas públicas que pongan solución definitiva a los problemas que aún siguen existiendo y evitar, en lo posible, la comisión de los mismos errores. El reconocimiento objetivo de tales claroscuros es indispensable. Intentar rebelarlo es mi responsabilidad que, acaso, podría y debería tener voces en contraparte que ayuden a comprender un período reciente de la administración municipal de Mérida, el primero del siglo XXI.

CAPÍTULO

1

COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL Y TERRITORIOS LOCALES

Se entiende por territorio gubernamental el espacio de acción sistémica y discursiva de un organismo en posición de coordinación social que controla recursos públicos sobre la base de sus definiciones institucionales. “Los territorios de la comunicación política dependen de factores de organización, estructurales, contextuales y de acontecimiento que definen las fronteras de las restricciones y las oportunidades de los actores de la comunicación política, particularmente en el nivel del accionar teleológico¹”. (Gosselin, 1998; 10)

Así, las posibilidades de la acción política desplegadas desde un territorio están determinadas (Lemieux, 1998) por recursos normativos, estatutarios, humanos, de acción, materiales, informacionales y relacionales. Cada territorio gubernamental tiene una distribución diferente de estos recursos en función de su nivel de desarrollo, historia, memoria colectiva, etc. notándose diferencias esenciales si operan en espacios locales, nacionales o internacionales². Uno de los primeros objetivos empíricos de este trabajo es la caracterización de un territorio gubernamental local mexicano -el Ayuntamiento de Mérida, Yucatán- en sus conexiones con otros sistemas y los márgenes de acción que tiene para conducir transformaciones sociales sin perder gobernabilidad.

Los gobiernos locales sostienen relaciones intergubernamentales y también elaboran políticas públicas para el desarrollo de zonas específicas del espacio público, entendido no ya como un territorio simbólico sino

1 Otro de los aportes de este autor es la catalogación de diversos tipos de acción social que pueden desarrollarse en los territorios comunicacionales.

2 Para ver estudios sobre estos tres niveles de comunicación política se puede consultar el libro de Gauthier Gilles y otros (1998) sobre comunicación y política internacional, nacional y local.

como espacio real donde la circulación y socialización de las personas se hace posible³. En el primer caso se habla de las relaciones que un nivel de gobierno tiene respecto de otros en términos de su definición autonómica y su capacidad independiente para tomar decisiones. En el segundo, del diseño de estrategias de comunicación mediante acciones y discursos que impacten el mundo de la vida de los ciudadanos y de las organizaciones institucionales que les sirven de entorno.

Así, la comunicación gubernamental en los espacios locales reclama una definición operativa que no contradiga los fundamentos de la comunicación política y esté conforme con las características de los territorios gubernamentales y sus márgenes de decisión. Se llama aquí comunicación gubernamental al conjunto de procesos mediante los cuales un organismo territorial de poder público selecciona –incluyendo y excluyendo– las decisiones de gobierno para intervenir en zonas de consenso o de conflicto de tal manera que coordine eficazmente la transformación social y la participación ciudadana mediante el diseño de estrategias y tácticas de acción política y discursiva.

LA FORMACIÓN DE LA AGENDA GUBERNAMENTAL

Los estudios sobre la agenda –cívica, periodística o gubernamental– han sido desarrollados particularmente en los Estados Unidos y más recientemente en países europeos y latinoamericanos. Las versiones críticas que se retoman aquí, provienen principalmente de los profesores Víctor Sampeдро Blanco (1997), Luis Aguilar Villanueva (1996) y José Ramón Santillán (2003), así como de la revisión de los principales teóricos americanos e italianos de la propia corriente.

En el presente estudio, se considera inicialmente que existen diversos momentos comunicacionales de los gobiernos que van desde el diagnóstico de necesidades sociales, la planificación de acciones y discursos, la ejecución de políticas públicas, la rendición de cuentas y la evaluación de las diferentes etapas anteriores. Una forma temática de organizar este diagnóstico de problemas sociales, es el que deriva de las zonas de (in) gobernabilidad que se han visto con más frecuencia en América Latina y,

3 A diferencia de otros territorios gubernamentales –nacionales o supranacionales– los gobiernos locales operan en circunstancias de mayor cercanía con sus ciudadanos, haciendo que la participación y defensa de los intereses se haga más intensa y los resultados de la acción política más contrastable. En los territorios locales la implementación de una agenda gubernamental produce acciones directas que pueden transformar la vida de las personas y coexistir con la red discursiva que les da una explicación favorable o no, aumentando la posibilidad del divorcio entre la opinión pública y la opinión publicada.

especialmente, en los gobiernos locales mexicanos: a) seguridad y orden de la vida pública, b) coordinación económica, promoción para el desarrollo social y cultural y prestación de servicios públicos, c) relaciones intergubernamentales, d) relaciones con elites políticas y empresariales, e) relaciones con los medios de comunicación, e) relaciones con los expertos y la burocracia interna de las organizaciones. Cada una produce sus propias dinámicas y el gobernante elige la prioridad de sus hechos vinculantes y su impacto en el cambio o estabilidad social.

Si bien la agenda gubernamental suele organizarse teniendo en cuenta esas agendas sistémicas, también es cierto que la apertura política y el vigor del espacio público son capaces de generar una dinámica más rica en temas y procesos de discusión. Por el momento, mantenemos la hipótesis de que las cuatro etapas de comunicación gubernamental⁴ –diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación– pueden desarrollarse considerando las demandas, conflictos y posibilidades de innovación y/o control social de las zonas tradicionalmente sensibles para la (in)governabilidad en los territorios locales. Habrá que añadir los *inputs* de información política (Esquirol, 1999) a fin de definir las posiciones de una administración sobre las zonas de potencial conflicto y consenso, de modo que se puedan elegir las zonas de intervención y de cambio social, sin que el exceso de transformaciones sobrecargue el sistema afectando la credibilidad y la capitalización política de los actores involucrados. En consecuencia, los *inputs* gubernamentales son: a) el monitoreo de información sobre las zonas de riesgo y de oportunidad de la sociedad, b) la plataforma política y los compromisos electorales, c) los recursos humanos y económicos de la administración y su relación con los compromisos imprescindibles y d) las demandas de los ciudadanos. Con estos elementos se construye el esquema estratégico de

4 Se usa aquí el término comunicación gubernamental como sinónimo de *policy process* y se refiere esquemáticamente a cuatro etapas fundamentales. No obstante, la complejidad de la formación de la agenda gubernamental ha llevado a diversos autores a reflexionar sobre cada uno de los momentos relevantes, encontrando Laswell, siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación; Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983) reelaboraron ligeramente su propuesta en: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación; “May y Wildavsky (1977), para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del ciclo de la política cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. Hogwood y Jun (1984) hablan de un ‘marco de análisis’ útil para la descripción y la prescripción de las políticas, que tendría 9 etapas: decidir sobre qué decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación de monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento y sustitución o terminación de la política. Anderson (1984) divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación”. (Aguilar, *op cit*;15-16)

comunicación gubernamental que pueda equilibrar su acción de innovación en el espacio público en función de los intereses de los ciudadanos y de la trayectoria política de los actores involucrados.

En todas y cada una de ellas participan los actores de la comunicación política y, por lo tanto, inciden en la percepción sobre la calidad de los procesos de relación entre gobernantes y gobernados. No obstante, las formas de participación están determinadas por numerosos factores, cuya definición se dará al paso de este proceso de conocimiento a partir del análisis de un caso particular.

En general, se piensa que el papel de los medios en los cuatro momentos comunicacionales es importante, aunque es variable dependiendo del modelo de sistema político comunicacional de que se trata, pudiendo ir desde la connivencia, la vigilancia, la denuncia y la expresión plural de grupos de interés capaces de presionar y orientar las decisiones gubernamentales. En opinión de los investigadores norteamericanos Cobb y Elder (1981) hay tres tipos de enlace especialmente notorios. Los medios sirven como *input* que puede canalizar las demandas ciudadanas, sino también estimular, filtrar y estructurar las entradas de los procesos de decisión. Esta es la función de agenda. La segunda forma de relación los convierte en hacedores formales de políticas públicas. Los medios son canales importantes de comunicación que proveen elementos a quienes toman decisiones. Ellos son con más frecuencia canales de corto circuito que de *by pass* y se reduce con demasiada frecuencia esta función al enfrentamiento. La tercera forma se relaciona con la función de salida *–out put* de los procesos-. El papel de los medios es interpretar el juicio de los ciudadanos. Sin embargo, la evaluación de los costos depende en buena medida de los medios. Las reacciones populares y la posición de los actores dependen de cómo los medios las reporteen.

En los gobiernos democráticos la problematización social está estrechamente ligada a los medios de comunicación. Así, el modelo de la iniciativa externa afirma que los problemas y conflictos de los grupos sociales deben “primero asentarse en la agenda pública para poder colocarse en la formal”, mientras que el modelo de la movilización inicia el proceso dentro del aparato gubernamental, “por lo cual se coloca automáticamente en la agenda formal, pero la formulación e implementación exitosa de la política exige colocarla también en la agenda pública y convertirla en tema de interés público”. Un tercer modelo (Cobb y Ross; 1976) es aquél en donde el problema surge de las filas gubernamentales y no es necesario llevarla a la agenda pública, sino únicamente convencer a los organismos gubernamentales competentes. Linsky (1986), por su parte, identifica las etapas iniciales del proceso político (la identificación de los temas y la

formulación de las soluciones) como aquéllas en las que los medios de comunicación ejercen mayor influencia, pues los actores sociales con menos recursos “podrían identificar problemas sociales que las instituciones ignoran cuando la agenda gubernamental no está todavía cerrada”.

Los medios de comunicación, en el caso de la formación de la agenda gubernamental, pueden tener diversas posiciones que van desde la oposición argumental hasta la coparticipación en la selección temática, según el rol político que decidan jugar en la defensa de sus intereses propios.

Los expertos, por su lado, actúan dependiendo del papel que tengan en el interior de la burocracia administrativa o en su condición de *outsiders* ya que, de un lado, representan el conocimiento de los límites sistémicos en términos de recursos, de posibilidades de acción y de intervención, donde no son los ciudadanos la preocupación directa sino el cumplimiento de características técnicas de procesos que en última instancia terminan siendo recibidas por aquellos siempre que se realicen de un modo eficiente y controlado que garantice productos finales exitosos, para lo cual la lucha entre la razón instrumental y los actores que la representan es importante⁵. Es decir, que los expertos también forman parte de un cuerpo de politización al interior de la estructura gubernamental, cuyas decisiones están basadas en conocimientos especializados y las experiencias acumuladas en el propio sistema. El caso de los expertos de afuera es diferente, pues aportan elementos para el diseño de las políticas públicas desde una posición de independencia y legitimidad profesionales⁶. En cualquier caso, su papel es el análisis de la información especializada y la propuesta de políticas públicas y su relación mediática es de relativo aislamiento.

5 Una concepción sobre la toma de decisiones enfatiza la importancia de las dimensiones organizacionales de los procesos, particularmente de la importancia de las rutinas organizacionales. Este enfoque supone que el gobierno es una organización compleja cuyas decisiones están estructuradas en unidades de análisis que operan desde sus intereses particulares. Los problemas se definen a partir de la proyección de los intereses entre el entorno y sus propias necesidades. La formulación de políticas envuelven el repertorio de rutinas y seleccionan aquellas que en el pasado dieron resultado para los objetivos de esa organización y de sus miembros. Se piensa que las organizaciones son imperialistas en el sentido de que están siempre pendientes de su posible expansión y más las de naturaleza política. Estos estudios siguen la dirección de las variables que la organización ha tomado como críticas para controlar y ajustarse al entorno. Desde este punto de vista, la toma de decisiones puede estar sujeta a las rutinas de las organizaciones y al peso de las propuestas e intereses de los expertos.

6 Cuando los expertos no gubernamentales logran un alto nivel de influencia y estructuración, forman “redes de cuestiones”, llegando a presionar al gobierno una y otra vez para que sus propuestas sean incorporadas a la agenda política en beneficio de una comunidad de intereses. Se diferencian del triángulo de hierro (gobierno, empresarios y sindicatos) y de subsistemas de políticas, en que son inestables y suelen articularse coyunturalmente. Los otros son grupos estables y bien definidos de presión de políticas públicas.

El papel de los políticos es, desde luego, fundamental. Tienen la obligación de tomar decisiones sobre el uso de los recursos que no son suyos sino de todos los ciudadanos para la ejecución de programas de gobierno que asuman y resuelvan los conflictos sociales en diferentes zonas de (in) gobernabilidad, de modo que se mantenga el orden establecido, o bien, coordinar procesos de transformación social en las zonas donde se requiera. Para tomar estas decisiones, usualmente valoran los programas contruidos por los expertos y los impactos comunicativos y sociales que éstos tengan. Así, la decisión de realizar tales o cuales hechos vinculantes (políticas públicas) implican procesos comunicacionales de gran visibilidad mediática; de legitimación o deslegitimación de las autoridades responsables y también para la estructuración o fortalecimiento de los lazos identitarios con los grupos sociales que lo llevaron al poder. El político piensa en el desarrollo social extenso, en sus relaciones con los medios de comunicación y los demás políticos; con los votantes que le dieron su confianza, en el futuro de su trayectoria política y también en los expertos que frecuentemente le ponen límites a las posibilidades de su acción. Una síntesis de estas fuerzas puede explicar la orientación de las decisiones gubernamentales en un período determinado.

El riesgo, no obstante, es el de establecer relaciones simétricas entre la estructura de poder de la sociedad y la toma de decisiones políticas, ya que “grupos de interés, específicos y poderosos, según el tipo de políticas en juego, determinan de manera permanente e integral la agenda, el proceso decisorio de las políticas, su proceso de implementación y su criterio de evaluación. El gobierno formal es fatalmente la fachada de los pocos intereses organizados que son los que gobiernan efectiva y enteramente determinadas áreas de asuntos, llamados tal vez públicos, pero de hecho particularistas”. (Aguilar, 1996; 46)

Los problemas que identifica el sistema político con la ayuda de diversos actores no son problemas que existan *per se* en la sociedad, “como un espejo de situaciones objetivas que de forma automática se nos aparecen como problemas que debemos solucionar”. Aunque los problemas son muchos y están allá, no todos se plantean de la misma manera y tampoco todos pueden llegar a constituirse en política pública. Hay problemas, por ejemplo, respaldados por poderosas instituciones sociales y otros que apenas si son enunciados con voz apagada; los que competen a las elites o a los grupos sociales marginados; aquellos que vienen preñados de consenso y los que tienen conflictos inevitables; los problemas que están situados en lugares sociales específicos y otros que se van interconectando a escalas nacionales e internacionales. Los hay cíclicos, rutinarios, inéditos, graves pero con muy poca visibilidad y de gran relieve social y muy poca trascen-

dencia. Hay temas, en contrario, que están vetados en un sistema político y sólo pueden aparecer en la esfera pública si vienen disfrazados, desfigurados o bien descartados de manera contundente.

La selección de una agenda de gobierno –proceso de inclusión y exclusión de problemas prioritarios que habrán de resolverse– muestra la calidad del espacio público y el grado de ciudadanización o de control que diversos actores tales como gobiernos, partidos, clases, medios, etnias, grupos profesionales o de presión tienen sobre los destinos de la hacienda pública. “Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política”. (Aguilar, 1996; 27)

Si la decisión gubernamental es fundamental, también lo es la no decisión. “En el estudio de la agenda suele distinguirse entre decisiones y no decisiones (Bachrach y Baratz, 1962) pues los gobiernos se equivocan a veces al imponer un conjunto de problemas que dejan de lado necesariamente otros más demandados por la comunidad, perdiendo oportunidades políticas”.

Pero además de esta inacción involuntaria, los gobiernos deciden deliberadamente no actuar, no intervenir. Y una política puede ser la de no actuar, la de dejar hacer y dejar pasar. Esta inacción voluntaria tiene entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales respecto del gobierno. (Aguilar, *op. cit.*, 28)

Algunos autores (Spector y Kitsuse, 1987) han estudiado la aparición de problemas sociales, desde qué grupos e instituciones se promueven y las estrategias de posicionamiento en el espacio público. Hilgartner y Bosk (1988) afirman que los grupos sociales compiten entre sí para promover temas específicos del debate social, a partir de arenas institucionalizadas de acuerdo con sus capacidades, principios de selección y ciertos patrones de interrelación de forma que los problemas pasen de una esfera pública a otra hasta imponerse como agenda social. March y Olsen (1976), por su parte, añaden que la toma de decisiones para resolver problemas implica elegir algunos de ellos, incluso algunos de los cuales no se han producido. Las elecciones se hacen cuando las combinaciones de intereses de pro-

blemas, soluciones y tomadores de decisión hacen que las acciones sean posibles. Decidir es resultado de problemas buscando soluciones, soluciones en busca de problemas, personas a la búsqueda de problemas que resolver para posicionarse en la agenda social. Para Cobb y Elder un asunto que entra el proceso de decisión gubernamental ha logrado, por lo menos, cumplir tres requisitos: a) que sea de amplia atención o conocimiento público, b) que buena parte del público consienta la intervención en el problema y c) que a los ojos de la comunidad sea de competencia gubernamental. Otras variables a considerar las ha subrayado Kingdon (1984): a) si se formulan en comunidad de expertos, b) si recaban apoyos políticos suficientes, c) si satisfacen los criterios técnicos y sociales imperantes, d) si consolidan resultados electorales, e) si modifican las distribuciones ideológicas o partidistas de las fuerzas parlamentarias, f) si promueven la cooperación de los diferentes niveles administrativos, g) la correlación de fuerzas de los grupos de presión.

Otros autores (Derthick, 1979; Conolly, 1977) observan que los problemas pueden ser catalogados en un *continuum* que iría desde temas totalmente focalizados y controlables hasta aquellos que están dispersos. Los primeros se estructuran con claridad mediante una red comunicacional firme de los actores que defienden intereses específicos sin demasiado riesgo ni conflictividad y generan desarrollos benignos y provechosos. Los segundos están envueltos en escenarios volátiles, poco estructurados y de gran conflictividad e incertidumbre, ya que los actores no tienen posiciones definidas o bien se enfrentan sin motivaciones claras propiciando una falta de control en la gestión de los problemas. Algunos de estos problemas dependen de muchos actores sociales, diluyendo la responsabilidad de las acciones y pareciera que se han creado sin saber como se resolverían⁷, ampliando los plazos del cambio y la afectación.

La construcción de la agenda gubernamental pasa por la competencia de diversas manos, voces y momentos críticos, aunque la decisión final puede estar enmarcada en razonamientos diversos⁸, entre los que sobresalen: la relación costo beneficio (Edelman, 1964) en la cual cada decisión

7 Algunos autores (Webber y Rittel; 1973) han llamado a los problemas políticos *wicked problems*, retorcidos, malignos, tramposos. "Es decir, problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuando se alcanza la solución, cuya solución no es nunca verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia". (Aguilar, *op.cit*; 56)

8 Otras lógicas de decisión llevan a la siguiente clasificación: a) decisiones donde los beneficios y los costos están distribuidos entre todos los actores, b) las decisiones partidistas y clientelares donde los beneficios están concentrados pero los costos no, c) de tipo empresarial, en el que los costos están concentrados y los beneficios difusos y d) donde los beneficios y los costos están concentrados.

debe formularse en términos de satisfacciones o bienestar producido en la mayor cantidad de ciudadanos –desde la atención o reivindicación de los temas y sobre todo considerando que sean respuestas a demandas ciudadanas explícitas- con el mínimo costo o riesgo posible.

Sin embargo, la decisión política cumple funciones diversas, además de la generación de bienestar, ya que también tiene que gestionar el conflicto social, promover con sus acciones ciertos valores que reafirmen la autoridad y su capacidad de normar el orden social, reproducir acciones que generan significados favorables al sistema político y a la representación de los intereses de muy distantes grupos sociales. Construir una agenda de gobierno es identificar o crear ciertos problemas sociales que funcionan como banderas de legitimación política y de politización de los actores que se mueven en el espacio público. La agenda formal puede llegar a cuestionar las preferencias de los actores con mayor poder de decisión; presentar soluciones que han sido desechadas y legitimar nuevos actores.

La segunda perspectiva decisional⁹ está basada en concepciones de la ciencia política incorporadas a las estructuras institucionales y de grupos políticos (Braybrooke y Lindblom, 1963). Desde esta perspectiva el proceso de decisión se ve como un ajuste mutuo y acomodación de intereses de acuerdo con el poder y la influencia que los actores tengan. Los problemas están identificados sobre la base de la articulación de demandas y los enlaces que puede haber entre partidos, grupos y medios, lo cual generalmente concede que diferentes grupos e intereses tienen diferentes niveles de acceso a las decisiones y por tanto diferencia en su concentración poder. “En cualquier caso, la formulación de políticas públicas es un asunto de interacción y acomodación mutua de intereses organizados que incluye a las mismas agencias gubernamentales inclusive”. (Cobb y Elder, 1981; 396)

9 Hay una tercera teoría sobre la toma de decisiones que pone el énfasis en el poder de los expertos y en el dominio del aparato burocrático sobre los demás actores. Aquí se plantea que “quien informa, decide”, puesto que las unidades de la administración gubernamental crean políticas sobre la base de sus posibilidades estructurales y sus relaciones de poder con el entorno, defendiendo mediante un plan de hechos vinculantes sus rutinas organizacionales, posiciones de poder, etc. “El modelo del proceso organizacional sugiere que las políticas son derivadas de rutinas de acción y reacción que están al servicio de la preservación de las relaciones estables y de interacción entre sus intereses y su concepción de realidad social en las que estén basados”. (Cobb y Elder, *op.cit*; 397). Nosotros estamos poniendo el énfasis en los políticos y en su responsabilidad última frente a los electores ya que las decisiones, desde un punto de vista comunicacional, tendrán costos directamente sobre estos actores –y después en sus organizaciones partidistas y más allá en la propia credibilidad del sistema político- por lo que a las decisiones primarias, de naturaleza táctica, seguirán otras de naturaleza estratégica para soportar los desequilibrios del flujo de poder y de información que hayan producido.

En consecuencia, la toma de decisiones implica la previsión del tipo de intereses que son afectados y las fuerzas que se movilizarán en el espacio público cuando vean disminuidos sus capitales económicos o simbólicos. Antes de hablar, de producir discursos en el espacio público, la comunicación gubernamental diseña estrategias de intervención social y construye una agenda de soluciones que se traducirán en hechos vinculantes, en decisiones, acciones y discursos que implican el uso y control de los recursos públicos para la adecuada representación de ciertos intereses sociales.

Los ciudadanos son el objeto de estas intervenciones gubernamentales. Todas las políticas públicas tienen su amparo en supuestas demandas ciudadanas que son atendidas de alguna forma y que promueven no solamente el desarrollo social sino también la capitalización simbólica de los actores políticos y del sistema político en general, como capacitado para gobernar, es decir, con eficacia y gobernabilidad. La participación de ellos en la toma de decisiones puede hacerse mediante la opinión publicada de los medios en su nombre, los estudios demoscópicos y sondeos, la interpelación de grupos de interés y otros procesos de confirmación ciudadana como pueden ser los plebiscitos sobre obra pública y la gestión de iniciativas o contrapropuestas desde los sectores políticos opositores. La presencia de los ciudadanos como legitimadores del proceso es frecuente a lo largo y ancho de la trayectoria de la agenda gubernamental: están al principio, como generadores de la demanda; en medio, como promotores de ajustes, retrocesos y avances de los planes diseñados; al final, en la aplicación y evaluación moral de las políticas y los actores responsables. Sus mecanismos de expresión van desde el consentimiento pasivo, la opinión o la movilización social organizada.

Sin embargo, un punto de vista novedoso sobre las expectativas ciudadanas ha sido propuesto por Webber y Ritel (1973) al afirmar que “los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven”. (Aguilar apud Webber y Ritel, *op. cit.*; 1996)

En efecto, los ciudadanos no experimentamos problemas sino situaciones problemáticas, obstáculos en el mundo de la vida, hechos vividos u observados que, comparados con un cuadro valorativo, generan insatisfacciones, protestas, reprobación y descontento. Para los ciudadanos, los problemas son “discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y el deber ser” (*Idem*, 58). Los valores, dicen estos autores,

despiertan la razón, establecen relaciones y juicios que deben ser traducidos en políticas públicas.

La tarea política de líderes, partidos y organizaciones es cómo hacer para que los que padecen inmediatamente la situación y otros grupos interesados pasen de la vivencia de la situación problemática al concepto de problema, a una definición para ellos plausible, convincente”. (Es recomendable, en consecuencia, que la definición del problema y el acuerdo sobre sus soluciones por parte del gobierno, no difiera del análisis que los ciudadanos se hayan hecho de sus problemas vivenciales.) “Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir, en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema. (*Idem*, 59)

Los políticos no forman parte de este proceso desde el mismo lugar. Ya Luhmann resaltaba el papel del corto circuito del sistema político ocasionado por la crítica y oposición sistemática de los políticos de oposición. Una buena parte de esta crítica se produce tanto en los medios como en los políticos, como parte de los procesos de politización de la sociedad.

Las acciones gubernamentales, la construcción de la realidad pública atendible pasa por ganar la agenda y, en consecuencia, ganar los procesos de politización que se dan a partir de las propuestas de trabajo del gobierno.

La politización puede ser de naturaleza ideológica, es decir, que remite al sistema de valores a los que se adhieren los funcionarios en su condición de ciudadanos (...) la politización puede ser de naturaleza partidaria, es decir, que se caracteriza esencialmente por la adhesión explícita o implícita de los funcionarios de algún partido político. La politización también puede ser de naturaleza estructural. En ese caso la politización es menos el resultado de elecciones efectuadas por los hombres que de la disposición misma de las organizaciones. Es ilusorio creer que las organizaciones (y los hombres que las dirigen) estén despolitizadas y sean ‘asépticas’ cuando su propia estructura y / o sus misiones participan de lo político. (Lavigne, 1981; 261)

Así, la irrupción de fuerzas políticas, organizaciones, medios de comunicación, expertos, políticos y grupos organizados de ciudadanos desde la etapa de preparación de actos de gobierno y no se diga en la etapa de aplicación y evaluación de las mismas, preparan el debate público y en

consecuencia la producción de discursos que afectan favorable o negativamente la generación de hechos vinculantes. Esta politización sólo puede analizarse dentro del proceso contingente de la política que lucha por medio de sus actores por el patrimonio simbólico y de acción para invertir las posiciones que los actores –expertos, políticos, medios, grupos ciudadanos- tienen en la esfera pública. El debate en la esfera pública se da, en consecuencia, sobre la base de la politización de hechos vinculantes y presiona sobre las decisiones de los actores políticos en posición del control gubernamental.

Y se da a partir de la posesión de información gubernamental estratégica. En efecto, tener información, “informar al otro, comunicarle elementos que no posee, equivale a descubrirse, a renunciar a las cartas del triunfo que uno podría negociar, también es un modo de hacerse vulnerable a los intentos de dominio del otro”. (Lavigne apud Crozier y Friedberg, 1977)

Los roles que los actores políticos tienen sobre el manejo politizado de la información estratégica pueden ser identificados.

Según Lemieux, los políticos son quienes tienen finalidades más fáciles de identificar. Si pertenecen al partido gobernante, ellos tratan de mantener a su partido en las posiciones de mando; si pertenecen a un partido de oposición, lo que intentan es que ese partido alcance esos cargos. La finalidad de los políticos es de orden electoral y la información gubernamental, en la medida que aclara las decisiones de los electores, no les es indiferente. En cuanto a los funcionarios (expertos) sus objetivos apuntan sobre todo a aumentar o por lo menos mantener los programas que administran. Finalmente, los públicos tratan de obtener la mayor cantidad posible de ventajas del gobierno, sean éstas en forma de información o en la forma de otros recursos. (Lavigne, *op.cit*; 263)

En esos juegos de poder, la (in)visibilidad mediática es fundamental, ya que permiten que los actores políticos y los mismos medios de comunicación se capitalicen en sus grados de legitimidad, al hacer visibles los procesos internos de construcción de la agenda gubernamental. Así, todos sacan tajada de los proyectos gubernamentales y dinamizan el espacio público con sus críticas, opiniones, filtraciones informativas, retroalimentando el sistema político y la propia acción gubernamental.

A partir del manejo de información estratégica es previsible su utilización de campañas informativas, publicitarias con fines de legitimación partidista. Y, en lo interno, también se puede anticipar una politización funcional que fortalezca la coherencia de los funcionarios y expertos in-

volucrados en las políticas públicas para defenderla mediante ciertos procedimientos: la intervención directa de los políticos en los servicios de información, el derecho de vigilancia del gabinete político, la integración de gestores fieles a lo largo del proceso, la ejecución de mandatos que modifican la estructura de información y la política de comunicación. Hay otros indicadores para observar la politización, como por ejemplo, “la pertenencia a un partido, las modalidades de reclutamiento más o menos discrecionales, la injerencia de los gabinetes políticos en la vigilancia de la administración, la correlación entre los cambios políticos y los movimientos de personal, etc.” (Lavigne apud Dion; 262)

En la comunicación gubernamental, todo proceso que lleva al diagnóstico de demandas ciudadanas y a la decisión de realizar hechos vinculantes con otros sistemas o el mundo social, pasa por el proceso general de politización en el que intervienen los actores que hemos señalado. Las repercusiones de cada decisión deben aquilatarse en este momento estratégico de comunicación gubernamental¹⁰, puesto que tales decisiones de la acción¹¹ son

10 Se entiende que la comunicación gubernamental tiene, en el momento estratégico, la oportunidad de prever las reacciones fundamentales de la elección de determinados hechos vinculantes. Sin embargo, nunca se pueden prever estos derroteros, especialmente en el caso de problemas difusos –que cada día son más en la sociedad- ya que a toda intención de hecho vinculante puede seguir una politización intensa que modifique los planteamientos originales, ocasionando una espiral informativa de impredecibles consecuencias en el espacio público. Entre los factores que presionan las políticas públicas están los de naturaleza económica, cultural, ideológica, institucional, cronológica y, fundamentalmente, comunicacional.

11 Un enfoque no comunicacional de la toma de decisiones enfatiza el valor de los expertos y los políticos en el diseño de las políticas públicas amparados en el conocimiento especializado y el control eficiente de la acción instrumental y del impacto electoral. Hay que decir, que la lejanía de estas prácticas con el conocimiento del funcionamiento de las redes comunicacionales significa un grave riesgo para las políticas públicas, puesto que no se incluyen los procesos intensos de retroalimentación social que sufren una vez que tienen un lugar en el espacio público. Además, limitan la concepción de las soluciones, puesto que éstas se soportan en la experiencia histórica de los políticos y las rutinas cognitivas de los expertos. Es común que la toma de decisiones basadas en criterios únicamente de los expertos genere sobrecargas en el sistema social con más posibilidad de inestabilidad y de conflicto. Las consideraciones comunicacionales de los hechos vinculantes tienen varios aspectos que no han sido suficientemente analizados: a) la carga de información que puede provocar transformaciones en otros sistemas sociales y en el propio organismo que los generó, b) la transferencia constante, el flujo de poder que traslada el control de diversos recursos en varios lugares sociales, hace que sea necesario anticipar y coordinar las acciones concertadas con otros subsistemas sociales. Los subsistemas políticos presionan en la formación del consenso que es necesario para la implementación de políticas públicas. Además, los errores o imprevisiones en las políticas son frecuentes. Las motivaciones de los partidos son variables, aunque directa o indirectamente tengan que formar parte de la decisión. Todos tienen una reputación que cuidar: las autoridades quieren gobernar bien en virtud de sus futuras trayectorias; los burócratas, asistentes, expertos, periodistas, grupos de presión están interesados en lo mismo y no siempre en la misma dirección, por lo que la trabazón de los intereses es fundamentalmente un proceso comunicacional que busca disminuir los particulares hasta generar un bien común que permita sacar adelante los proyectos. La vinculación de la comunicación con los valores culturales propios

mensajes enviados a otros sistemas y otros actores que pueden afectar la estabilidad general y la reproducción del capital simbólico de sus actores.

Siguiendo con la clasificación de las zonas de (in)governabilidad, podemos establecer que la agenda de gobierno deberá diseñar políticas públicas y un conjunto de hechos vinculantes dedicados a mantener o modificar las reglas existentes y la correlación de fuerzas que están detrás de ellas. Habrá políticas gubernamentales –siguiendo la línea general de la agenda sistémica– en materia de: a) seguridad y orden en la vida pública b) coordinación económica, promoción para el desarrollo social y prestación de servicios públicos, c) relaciones intergubernamentales, d) relaciones con elites políticas y empresariales, e) relaciones con los medios de comunicación, f) relaciones con los expertos y la burocracia interna de las organizaciones. Las guerras entre políticos, expertos, periodistas y ciudadanos, para influir y controlar las decisiones de la agenda social determinarán en última instancia la correlación de fuerzas y las tendencias de la decisión gubernamental.

LA FORMACIÓN DE LA AGENDA MEDIÁTICA: PROCESOS DE TEMATIZACIÓN

Si la relación entre expertos-políticos-periodistas y ciudadanos puede verse, desde el diseño de las políticas públicas, dado que la acción política es uno de los mecanismos más poderosos de la comunicación gubernamental, también estas relaciones se evidencian mediante la creación del *political issue*¹² que puede resultar del monitoreo social que realizan los medios periódicamente o bien, de las mismas políticas públicas en cualquiera de sus momentos de desarrollo. Una de las diferencias entre ambos procesos es que en el primer caso se trata de definiciones de problemas, estrategias y de acciones gubernamentales para ser operados en el espacio público o en sectores específicos de él o de otros sistemas sociales, mientras que en el segundo, los temas políticos pueden hacerse eco de estos procesos o bien, nacer desde la acción colectiva o desde los discursos periodísticos.

de las comunidades políticas es otro de los aspectos fundamentales que marcan la diferencia entre un sistema político comunicacional y otro.

12 Marletti (1985) distingue tres momentos de la secuencia *political issue*, primero el impulso o nacimiento en la agenda de temas políticos; segundo su discusión; tercero, su incorporación en la agenda política para buscar su solución. En la primera etapa predomina la selección para convertirse en asunto de atención pública. La segunda fase supone el proceso de discusión informativa, que implica a la tematización y el reconocimiento de actores, posturas y soluciones. Y finalmente, cuando se consigue que el gobierno la incorpore en su agenda para actuar políticamente, y que se traduce en un nuevo equilibrio del sistema político.

En síntesis, el tema político es discursivo y puede o no mover la acción social o la decisión gubernamental; las políticas públicas son hechos vinculantes intersistémicos, aunque también tienen expresiones discursivas, mientras que los ciudadanos pueden desempeñarse en el espacio público como actores privados, de la acción colectiva más o menos organizada o bien de manera discursiva en diferentes niveles de la opinión. Todos estos procesos comunicacionales pueden ser observados en el espacio público y la tematización del *political issue*¹³ es uno de los conceptos que pueden ser utilizados.

Para este efecto se define *political issue* como un tema de actualidad relacionado con el cumplimiento de metas colectivas o distribuciones de posiciones de poder y que ocupa la atención de los medios fundamentalmente por su carácter conflictivo, pues tiene la potencialidad de generar reacciones e intercambios entre los actores de la comunicación política en relación con el poder que cada uno de ellos puede tener en un momento dado para ganar el diagnóstico del tema, la orientación de las controversias, la legitimación de las decisiones, la valoración final de los resultados. Mientras más conflicto social¹⁴ despierten estos temas más duran, ocupando la atención de los actores del espacio público y más fuerza tienen en la estructuración de relaciones sociales e incluso en la generación de identidades mediáticas y políticas.

Utilizaremos este concepto por muchas razones, entre las que se encuentran: a) la prensa es un dispositivo de estructuración de la opinión pública a través de los tratamientos informativos, mismo que explica las

13 Si seguimos los momentos de Marletti, entonces los temas políticos son uno de los *inputs* de la construcción de las políticas públicas mediante el posicionamiento de una preocupación en la agenda social que ocupa después la agenda política. El papel de los periodistas y de los ciudadanos en este proceso es fundamental. No obstante, nosotros hemos observado procesos inversos y complementarios, en los que la acción coordinada entre expertos-políticos proponen una agenda de gobierno que necesita ser consensuada al nivel de periodistas y ciudadanos para su eficiente aplicación. La imposición de políticas públicas sería ya una tercera opción inviable en la democracia moderna.

14 El conflicto social como filtro de entrada de los sistemas informativos tiene diversas interpretaciones. Una de ellas realza los beneficios económicos generados por el interés de la audiencia y su impacto en la circulación, aunque desde el punto de vista político, la gestión simbólica del conflicto social es controlar la politización y la legitimación de los actores que intervienen, pudiendo influir en la toma de decisiones, en la redistribución de las posiciones de poder, al incrementar la visibilidad pública de los actores y los riesgos y oportunidades que generan la complejidad de las interacciones que provoca. La elección de este criterio como filtro de los sistemas periodísticos implica la ampliación de sus audiencias y el control de recursos de opinión pública respecto del sistema político y objeto de negociaciones para el intercambio de recursos. Como las narrativas sociales están siempre en proceso de construcción, entonces los actores pueden alinearse sorpresivamente, alejarse, negociando intereses y haciendo juicios normativos que dan conclusiones aparentes en las diversas etapas de la tematización de la vida pública. Esta función le da al periódico el valor de actor político de primer orden.

razones de la acción gubernamental coadyuvando en la percepción y en la gobernabilidad, b) la estructuración discursiva del espacio público implica modalidades de relación entre políticos, periodistas y ciudadanos y una selección de trayectorias deseables de estas relaciones en un espacio de tiempo determinado (ya que muestran las discusiones, negociaciones, tomas de posición de cada uno de los actores de la comunicación política) c) la visibilidad mediática y la necesidad de legitimación periodística tienden a relacionar los hechos informativos con la modificación de hechos vinculantes para definirse como los motores de la acción política, d) la posibilidad de contrastar los informes escritos con los procesos de recolección de información, selección de temas y organización para la producción de los materiales, e) la tematización de la opinión pública supone la aplicación de reglas o principios de selección tanto de los contenidos como de los encuadres o tratamientos informativos, dejando entrever pre agendas derivadas del estado del intercambio entre los principales actores políticos, y más allá de las voluntades podría abstraerse alguna conclusión relacionada con el fortalecimiento sistémico, etcétera.

La agenda, siguiendo las explicaciones de Santillán (2003) sobre Marletti se define como: “El conjunto de temas, problemas o *issues* que concentran la actividad del gobierno y que son incluidas a la agenda, de manera relativamente independiente de la voluntad política y de la competencia de los actores políticos que operan en el sistema de gestionar su elaboración, asimismo, distingue dos tipos de agendas, a saber:

1. La agenda institucional que se refiere a la configuración del orden del día, a determinar qué cuestiones serán integradas o excluidas, y también a jerarquizarlas como prioridad para discutir, (temas que forman parte del orden del día, reconocidos por políticos y autoridades del gobierno; y, temas que no han sido insertos en el orden día y que determinados ámbitos políticos pretenden hacerlo).

2.- La agenda sistémico-temporal se refiere al calendario de ordenación de compromisos y de los plazos en que pueden ser flexiblemente afrontados”.

Así, la agenda social puede derivar de los propios ciudadanos y sus diversas formas de movilización hasta llegar directamente a la esfera pública por intermedio de la esfera gubernamental o a través del sistema mediático. Las agendas se construyen sobre la base de acontecimientos que luego se transforman en temas (generalizaciones simbólicas) y son sancionados por una controversia en la que los diferentes actores políticos seleccionan la prioridad del tema respecto de otros, por lo que los *political issues* son resultado de las interacciones entre políticos, periodistas y ciudadanos.

Tematizar desde este punto de vista más concreto, significa disponer de criterios no tan sólo argumentativos, sino de conveniencia útil y de influencia práctica, que indican la necesidad de un tema determinado sea inscrito en la agenda política de una colectividad nacional... atendiendo que hoy la legitimación y el consenso se juega ya no sólo en el campo de las identidades y de las ideologías sino en el campo de los temas, los políticos saben perfectamente que tematizar significa disponer de un importante recurso político para el control de la conjura. (Badía apud Marletti; 174-175)

Este proceso requiere, desde luego, procesos de producción que involucren a los periodistas, a los políticos y a los ciudadanos. Algunos autores como Rositi (1982) organizan este proceso, desde el lado de los periodistas, en tres etapas: la primera implica filtros de selección de primer grado que “consiste en una clase de regulación de un genérico derecho de acceso, o derecho a entrar en el circuito informativo”; la etapa intermedia establece un orden de valoración al darle mayor o menos importancia a los diversos temas de interés público, mientras que en la tercera etapa es donde realmente se efectúa la tematización: “la operación consiste en seleccionar ulteriormente, en el universo informativo que ha experimentado ya dos selecciones, los grandes temas sobre los que concentrar la atención pública y movilizarla hacia la toma de decisiones”.

Como estas etapas se desarrollan al interior de las industrias periodísticas, podemos considerar que ahí se realizan las negociaciones institucionales que facilitan la conversión de un acontecimiento en tematización, aunque el valor social de esta jerarquización se otorga desde fuera del producto textual periodístico, es decir, desde sus lectores. Por tanto, las implicaciones potenciales de los clientes –actores políticos, mediáticos, expertos o ciudadanos- están presentes de manera simbólica en todo el proceso de creación del *political issue*.

No es este el único nivel de negociación institucional que existe en el proceso de creación de agendas. La tematización supone, como hemos mencionado antes, las interacciones simbólicas y discretas de intercambio de recursos entre el sistema político y el sistema mediático y son su conclusión, su evidencia y radiografía del estado de sus fuerzas. De la misma manera, las políticas públicas son resultado de negociaciones institucionales entre los mismos actores políticos. Los dos procesos impactan al ciudadano, cuya misión es develar las correlaciones y significados entre la determinación de las agendas gubernamentales y las agendas mediáticas.

EL ESPACIO PÚBLICO Y LAS AGENDAS POLÍTICO MEDIÁTICAS

La agenda gubernamental y la agenda mediática son dos caras de la misma moneda, cuya negociación es la parte más emblemática y controversial de las relaciones entre el sistema político y comunicacional. En aras de la misma representación, la de los ciudadanos, las agendas aspiran a ser verdaderos marcos cognitivos de interpretación de la realidad social y su tirantez es resultado del enfrentamiento no sólo de dos lógicas de representación, sino del control de recursos estratégicos para la conducción social.

Los ciudadanos, desde ópticas más particularistas, construyen con más dificultad problematizaciones propias que oponer a las otras dos, pues no cuentan con instrumentos estratégicos ni conciencia suficiente de su unicidad, por lo que suelen verse representados en las anteriores configuraciones de la preocupación social. No obstante, su papel es fundamental, aunque siempre supuesto y pospuesto, ya que ante sus ojos, en su frente, se escenifican las luchas de las que son testigos y protagonistas al otorgar su consentimiento y hasta su pasividad.

La guerra anterior, la de las agendas contrapuestas entre políticos y periodistas, y sus modalidades ampliadas entre políticos y oposición y entre unos medios y otros, tiene momentos de ruptura, de reorganización de fuerzas y de alianzas, de clímax y confrontaciones que se viven a distancia de las otras batallas del ciudadano de a pie en las calles, en el trabajo y en las plazas públicas.

No obstante esta lejanía entre las preocupaciones del (e) lector y las prioridades de la agenda gubernamental o política, algo debe haber de común, pues pese a la diversidad de la vida moderna que convierte a las personas al mismo tiempo en padres, burócratas, adultos, consumidores, etcétera, esta sociedad diferenciada participa de algún modo y hasta aprueba o rechaza dichas agendas de la prioridad social. Los ciudadanos están representados allí por medio de las mediciones cuantitativas –sondeos– la acción colectiva sorpresiva y fulminante, los acoplamientos a los medios, en su carácter de audiencias; como votantes en los procesos electorales y consultas, etc. De otra manera, las agendas político mediáticas no podrían ser legitimadas.

Y aunque lo estén, faltaría conocer cuales son los mecanismos para lograrlo, puesto que dichas agendas podrían no ser las prioridades para grandes núcleos de población, sino sustituciones, negociaciones, contraposiciones y hasta ocultamientos. La apertura del sistema público, permite

que la retroalimentación sea, por lo menos teóricamente posible que llegaran a concertarse y mimetizarse en el más ideal de los casos.

Este juego de probabilidades entre las agendas político mediáticas y el trazo serpenteante de una agenda social, puede tener ciertas trayectorias según el grado de desarrollo del espacio público. Algunas veces, observamos alineamientos entre las agendas político mediáticas; en otras, atestiguamos las rupturas entre ellas y hasta el ascenso sorpresivo de una clara agenda social, capaz de oponerse a ambas con total autoconciencia y delimitación. En casos más raros, observamos que el triunfo de una agenda política –y el entramado de relaciones de poder que se legitima simultáneamente- inicia su proceso de descomposición en su momento más emblemático.

CAPÍTULO

2

CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO GUBERNAMENTAL

La realidad mexicana de principios del siglo XXI ofrece un magnífico escenario para buscar respuestas a las diferentes preguntas que se han hecho en el capítulo anterior. El país vive un proceso de transición democrática y de modernización institucional que afecta la vida social y los diversos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

La configuración del Estado mexicano tiene sus orígenes en el movimiento social conocido como Revolución Mexicana, cuyo producto señero, la Constitución Política de 1917, dibuja una república representativa, confederada de estados libres y soberanos, garante de derechos individuales y colectivos tanto para obreros como para campesinos y trabajadores, con desarrollo equilibrado entre el capitalismo y la economía centralmente planificada. En lo político, las instituciones legitimadoras fueron la fortaleza autoritaria de la figura presidencial y el PRI, un partido político que muchos ubican dentro del modelo de los partidos de Estado. El régimen de medios, como muchos otros, repetía este molde autoritario mediante la aplicación de reglas no escritas para la asignación discrecional de concesiones y permisos para radio y televisión o la creación de empresas estatales que favorecían el control central de la prensa, como el caso de la paraestatal PIPSA, única distribuidora en el país de papel periódico.

Las tensiones de este modelo fueron propiciando cambios en diferentes momentos de la historia reciente. Poco a poco, las transformaciones llegan a los ámbitos de organización del Estado, las políticas públicas, al sistema de representación política, y al papel de los medios de comunicación en la nueva democracia mexicana.

La reforma política que inicia en los años 80 va incluyendo poco a poco la modificación de numerosos aspectos legales e institucionales de proce-

sos electorales, judiciales, federalistas, electorales, mediáticos y, en general, el adelgazamiento del Estado benefactor. El Estado de la transición mexicana, sus alcances y retos, ha sido analizado desde diferentes puntos de vista. Unos piensan (Anguiano, 1988) que se trata de la transformación de un estado de clase, despótico, que tenía la capacidad de tomar decisiones en función de la correlación de fuerzas, pero considerando siempre el desarrollo del capital, que poco a poco va abriendo libertades sin que se convierta en un estado realmente democrático. Otros autores, como Rolando Cordera subrayan la poca madurez de la cultura política de los ciudadanos que sólo empuja hacia transformaciones formales de la política, pero no a un nuevo proyecto de nación. Se puede modificar, afirma, el sistema político sin cambiar el régimen o el Estado. “Probablemente este viejo régimen que estamos dando por periclitado es más fuerte de lo que pensábamos y, dos, que la gente hizo su cálculo, no solamente político del momento, sino histórico, y se planteó cuestiones viables y deseables al mismo tiempo, que caben dentro del régimen constitucionalmente definido”. (Anguiano apud Cordera; 69-70).

El esfuerzo descomunal de la sociedad civil rinde sus frutos en ciertas zonas del sistema, pero no es capaz de remover sus cimientos de manera total. Es la misma opinión del Dr. César Cansino, director de la revista *Metapolítica* quien sostiene la tesis de que la transición mexicana es una serie de cambios de liberalización de la economía y de la política, sin llegar a convertirse en acciones de democratización. Cansino “establece en su marco explicativo dos consideraciones: primero, los aspectos que tendrían que ver con las estructuras y la denominada larga duración y, en un segundo plano, lo relativo a los actores políticos, las relaciones inter partidistas, los acuerdos, las coaliciones, alianzas, así como el papel de la sociedad civil y otras fuerzas políticas con el régimen”. (Peñunuri, s/f)

La transición mexicana no tiene bases sólidas puesto que aún no se han concretado los pactos y los acuerdos necesarios para fijar las reglas de un nuevo proyecto de nación con nuevas instituciones. “México está en proceso de liberalización y no de democratización, puesto que estamos ante la flexibilización del régimen autoritario para garantizar su supervivencia, pero en esencia cediendo poco o casi nada de su poder. En México no ha ocurrido, pues, el acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación de un régimen, sino que las instituciones se han ido ajustando poco a poco a fin de adecuarse a nuevas circunstancias regionales, nacionales y extranjeras”. (Peñunuri; *op.cit*)

Manuel Camacho (2003, s/p), por su parte, señala que el país ha llegado a la alternancia, pero no a la reforma del Estado, existiendo a la fecha un catálogo de pendientes que parecen no tener espacio en la agenda política.

No es posible, dice el ex jefe de gobierno del Distrito Federal, que: “con la alianza con las televisoras esté empezando el fraude de 2003; el estado de derecho esté en riesgo por el uso privado de la fuerza; el conflicto social esté en ascenso, sin soluciones a la vista; la lucha contra la corrupción se haya politizado, no avance y esté paralizando a la administración pública, y la política económica no tenga otro objetivo que el de esperar pasivamente a que ocurra la recuperación en los Estados Unidos”.

Las llamadas de atención que hace Manuel Camacho están en el orden de: a) generar una nueva constitucionalidad ya que es difícil construir otra Constitución como en la transición de otros países como España, estableciendo nuevas relaciones entre los poderes de la Unión, b) delimitar las funciones del Presidente de la República de modo que el presidencialismo autoritario llegue a su fin de una vez por todas, llenando con otras instituciones los vacíos que puedan generarse. En la actualidad, ha habido cesiones de dicho poder omnipresente arropados con un populismo mediático, pero hay tentaciones y resabios de peso, como lo demuestran las nuevas alianzas del presidente Fox que dieron al traste con una nueva Ley de Comunicación Social¹⁵, c) consolidar la reforma judicial que dé certeza a todas las partes sin sospechas de parcialidad en beneficio de los ejecutivos que tradicionalmente han ejercido presión sobre el sistema, d) fortalecer el federalismo, evitando que los gobiernos locales se conviertan en pequeños presidencialismos

Uno de los mayores riesgos a los que se enfrenta el país es que, en los estados, no haya el control debido de los gobernadores y presidentes municipales por parte de sus legislaturas locales y tribunales; que se concentre el control sobre los medios; se unan los intereses públicos y privados para dominar el proceso político electoral; persistan la impunidad, el despilfarro de los recursos públicos y la falta de transparencia. Es urgente que el Congreso Federal fortalezca el federalismo, pero que evite su perversión (...) como el resurgimiento del patrimonialismo y el derroche: sueldos en ocasiones fuera de toda proporción, participación en negocios, compra de medios, sostenimiento de aviones costosos

15 En lugar de promover una nueva Ley de Comunicación Social que diera certeza a todos los actores políticos y a los ciudadanos de los modos de operar entre medios y Estado, el presidente Fox dictó en octubre de 2002 un decreto que cancelaba la utilización del 12.5% de la programación de los medios electrónicos, de uso exclusivo del Estado, según la propia Ley Federal de Radio y Televisión vigente en el país, como colofón a la discusión pública sobre la obsolescencia de dicha ley y la dinámica de varios partidos políticos, incluyendo el suyo propio, el PAN, que habían hecho una propuesta de Ley de Comunicación Social para sustituir a la anterior. Ante la irritación de los empresarios mediáticos por su posible aprobación, el Presidente actuó eliminando obstáculos y controles para resarcir estados de ánimo y confianza. La nueva Ley, desde luego, no se aprobó.

en lugares donde no son indispensables, gasto sin proporción en propaganda gubernamental, ausencia de revisión efectiva de la cuenta pública, duplicidad de funciones entre Federación y estados, o incluso, también, entre estados y municipios. El federalismo es para acercar el gobierno a los ciudadanos, no para mantener los privilegios que desaparezcan en el ámbito federal. (*Idem*, s/p)

Otros puntos de esta agenda, siguiendo la enumeración anterior, son: e) pasar de una lucha contra la corrupción declarativa, parcial y paralizadora del gobierno a una sanción efectiva al enriquecimiento ilícito y a la defensa efectiva del interés público, f) limpiar los procesos políticos de los partidos en fenómenos que van desde la democracia interna y sus actuales prácticas clientelares (tan viejas como el mismo PRI), o el financiamiento privado de las campañas y el costo público general de los procesos electorales; también se requiere definir el perfil del régimen de partidos a fin de que éstos se decanten lo más pronto posible, que con un menor proteccionismo adquieran su valor o peso real.

A México le hace falta una reforma del Estado que ponga al día su arreglo institucional. Pero una reforma del Estado en sí necesaria no es suficiente. El país necesita revitalizar el crecimiento de su economía y enfrentar con seriedad los problemas de la desigualdad y la pobreza. Un cambio político -así corresponda a un bien pensado proyecto de reformas- sin mejores oportunidades económicas y equilibrio social, no es suficiente. Lo que hace falta es un proyecto de nación. Para los políticos con mayor visión y para los especialistas, se necesita reequilibrar las instituciones para mejorar su efectividad. Tienen razón: sin ello se acentuará la parálisis y habrá riesgos a la estabilidad. Pero para los ciudadanos eso no es suficiente. La mejor prueba es cómo, a menos de tres años de la alternancia, va creciendo la decepción, termina Camacho su conferencia magistral en la Universidad Pontificia de México.

Para Max Ortega (2003) la reforma del Estado y la transición están atordadas produciendo franca regresión. El estado de derecho, dice, se ha puesto en suspenso, la separación de Estado y sociedad civil, y de público y privado se distorsiona; crisis de los partidos políticos y abstencionismo electoral son algunas de sus resultantes.

La neoliberalización ideológica y política de los tres partidos políticos más importantes (Partido Acción Nacional -PAN-,

Partido Revolucionario Institucional –PRI– y Partido de la Revolución Democrática –PRD) vive, por otra parte, una crisis que se expresa en abruptos reacomodos y nuevos equilibrios de las burocracias partidarias; renunciaciones, expulsiones, fraudes internos y corrupción; desvanecimiento ideológico, retroceso cultural y crisis de identidad. Todo lo cual se traduce en una relación entre partidos políticos y electores marcada por la suspicacia y la desconfianza creciente. (Ortega, s/p)

No es sólo la duda y el estancamiento lo que acompaña la transición mexicana, sino también la posibilidad del retroceso. El paréntesis involuntario (Echeverría, 2003) de la transición que abrió la alternancia política plantea un dilema urgente: México avanza o se reinstaura el régimen priísta, en cuyo caso nuestra transición habrá sido una estridencia histórica. Y no se habla sólo del mantenimiento del proyecto económico neoliberal y sus secuelas negativas para el desarrollo o de la falta de acuerdo político para la nueva constitucionalidad de la que espera Manuel Camacho, sino más simplemente, de que el desgaste de los partidos políticos y el gobierno permitan que en las siguientes elecciones pueda regresar el PRI a gobernar al país.

Los resultados electorales del 6 de julio de 2003 reflejan una conducta política preocupante de un amplio conjunto de la sociedad mexicana que no fue a votar. ¿Qué fue lo que rechazó la ciudadanía? ¿El sistema o los partidos? ¿Por qué, qué era lo que había para votar? ¿Programas, personas, partidos, liderazgos? ¿O un cúmulo de varios centenares de candidatos desconocidos y anodinos para la amplia mayoría de los votantes y quienes tendrán un poder irrevocable para determinar en nuestro nombre diversas acciones políticas durante tres años? No hubo ganadores en esa elección.

Quien analice objetivamente la tendencia electoral verá cómo se registra una constante baja en la votación de esos partidos en las dos últimas elecciones intermedias, las de 1997 y 2003: “en 1997 el PRI obtuvo 11, 311,963 votos, o sea, el 38% de la elección. Este año, el PRI alcanzó 9, 304,390 votos, o sea, el 36.9%, es decir, tuvo 2, 007,573 votos menos que hace seis años, así que no tiene por que alegrarse tanto. El PRD también está perdiendo de forma alarmante votos, ya que en ese mismo lapso le bajaron 2, 701,854 votantes, pues en 1997 alcanzó 7, 436,466 votos y ahora apenas llegó a 4, 734,612 votantes. De ahí que la próxima Cámara de Diputados vaya estar deslegitimada porque apenas estará representado el 41.68% de los ciudadanos y habrá algunos diputados con menos del 20% de los votos reales. (Echeverría, *op.cit.* s/n)

Esta realidad lleva a concluir que el sistema de partidos en México está viviendo una profunda crisis de credibilidad. Lo preocupante es que los partidos políticos ayudan a establecer los equilibrios políticos en el país y si éstos no corrigen sus conductas es probable que se incremente la apatía, el descontento, el rechazo o el escepticismo, en detrimento de la gobernabilidad.

A poco tiempo de concluir la primera administración federal en México, fruto y fundación de la alternancia, la reforma del Estado es uno de tantos temas pendientes, lo mismo que la discusión profunda sobre el estado actual de la transición hacia la democracia. Si consideramos los indicadores sobre la consolidación democrática de Hans-Jürgen Puhle (Bernecker; 2004) es posible acomodar la realidad mexicana en una categoría que el autor alemán llama democracia defectuosa.

Se refiere a los regímenes en transformación que no han llegado a la consolidación de una democracia liberal que corresponda a los criterios de la *embedded democracy*, pero que al mismo tiempo ya no son regímenes autocráticos por el hecho de que, básicamente, funciona como principio el régimen electoral (elecciones libres y honestas), es decir, que llegan al gobierno los que fueron votados por los ciudadanos y no se falsifican los resultados electorales en forma significativa y sustancial. En contraste, son otros criterios y otros regímenes parciales de la democracia los que están violados o disminuidos de manera que se constituyen defectos concretos en áreas distintas, rompiendo la lógica funcional del sistema de la democracia liberal y la complementariedad y el balance entre los factores y regímenes del *embeddedness* designados para asegurar y proteger la libertad, equidad y control. (Puhle en Bernecker. *Op.cit*; p31)

La democracia defectuosa puede tener regresos al pasado autoritario o transformaciones lentas a una democracia más liberal. También es posible que los defectos “se enraícen y que la democracia se concrete como democracia defectuosa”. No obstante, la opinión del autor alemán es que el caso mexicano acusa pasos importantes para su transformación liberal:

Con todos los problemas económicos y sociales que hay en México, con las tradiciones endémicas del no cumplir, de corrupción y violencia, con los graves defectos de la integración nacional y con un estado de Derecho todavía contenido y poco eficiente –todos ellos factores que constituyen una democracia defectuosa– también se podían notar algunos pasos importantes hacia un

progreso de la democracia liberal, particularmente en el ámbito institucional y constitucional y en un mayor reconocimiento (por lo menos en términos generales) de los derechos de los ciudadanos. (Puhle; *Idem*, pp. 39-40)

El optimismo de Jürgen Puhle recomienda que los actores políticos tomen decisiones que conduzcan a más democracia liberal y que construyan mejores instituciones, en torno de las cuales aumente la confianza en ellas, no solamente por garantías de participación y de equidad, sino “también por las reformas sociales necesarias para asegurar los prerequisites mínimos e indispensables de la democracia”. Eso es lo que no ha ocurrido con las instituciones federales y menos en los planos locales.

Si se consideran, para ejemplificar, algunas variables¹⁶ utilizadas en la definición de los Estados democráticos y se busca una correlación en los espacios municipales y estatales, podría decirse que los puntos de observación, más allá de los estrictos límites del desarrollo municipalista serían: a) reforma política-electoral encaminada a dotar de limpieza, equidad en la competencia y garantías al sufragio efectivo y universal, b) control de los poderes y los equilibrios entre éstos, c) aplicabilidad del estado de Derecho y la ampliación de los derechos humanos, civiles, d) representación adecuada de los intereses políticos y económicos desde los organismos de la sociedad civil y e) fortalecimiento de las libertades públicas (derecho a la información, a la libre asociación, etc. ¿Cuál es el estado, la dinámica de evolución de estos criterios de la democracia liberal en los campos locales y regionales de la política mexicana? ¿Cómo se entrelazan las pequeñas reformas nacionales, los grandes triunfos y anhelos de los votantes mexicanos con la práctica política diaria que se vive en sus territorios más próximos?

El país se vive de manera distinta en las regiones. Si bien es cierto que la campaña federal de 2000 dotó de un gran paraguas retórico –el gobierno del cambio– a las elecciones locales tanto para alcaldes como para gobernadores de los estados, también es verdad que las modalidades de hacer alianzas, los usos y costumbres, las demandas insatisfechas fueron diferentes en cada una de las regiones del país. No obstante, en los casos en los que se logró el nuevo alineamiento Ayuntamiento-Gobierno-Congreso y, finalmente, Presidencia de la República, la sinergia esperada pareció aumentar la ilusión y las expectativas de cambios reales. El PAN, por fin,

16 Esta aproximación no es un estudio profundo sobre el estado de cada uno de los indicadores, mismo que rebasaría los límites de la presente investigación, y que, además, requeriría varios proyectos a escala nacional y local de gran dimensión, sino un conjunto de problemas que sugieren regresos al comportamiento autoritario que pretenden los mexicanos superar.

podría cumplir a los ciudadanos una serie de reformas ansiosamente demandadas, cuyos obstáculos se situaban en la calle de enfrente: el PRI. Es decir, nunca como en este momento, el PAN y sus gobiernos tenían las mejores condiciones para operar y conducir el proceso de transformación social, sea empujando reformas federales que incidieran en la transición democrática nacional, o fuera porque estaban en la mejor posición de modificar las reglas de la práctica política local. La embriaguez retórica no dejaba ver, ni en pañales, la dimensión real de los problemas, ni prever los futuros comportamientos de la nueva oposición dolida.

En lo que se refiere, por ejemplo, a la reforma político-electoral, algunos estados como Yucatán se comportan de manera pendular ya que la trayectoria previa a la elección del Gobierno del Estado en mayo de 2007 tiene, en primer término un retroceso significativo al nombrar una Consejo Electoral sin los consensos legislativos suficientes, mismo que tuvo que ser desmontado por una nueva ley ex profeso que, pese a ciertos adelantos, aún mantiene vacíos significativos en materia de difusión de información y de vigilancia y sanción a los topes de campaña.

Uno de los avances federales, la Ley Federal de Acceso a la Información, tiene un correspondiente local poco confiable, dado que la elección de su presidente está directamente relacionado con el grupo político del gobernador del estado, restándole la independencia y autonomía ideales para este organismo.

Esta institución, el Instituto Federal de Acceso a la Información, nació como uno de los grandes aportes del régimen del presidente Fox a la democracia mexicana. Las críticas tanto en los niveles nacionales como en los locales tienden a señalar que nació débil, con un componente fuerte de control por parte de los poderes constituidos, como se señala en el caso anterior. Incluso, uno de sus comisionados federales Juan Pablo Guerrero declaró en París que “es preocupante el creciente uso, por la administración mexicana, de una fórmula legal para no atender las peticiones de información de los ciudadanos. Se trata de la fórmula de la inexistencia de datos que esgrime la administración en respuesta a solicitudes de información. Hemos visto, dijo, que estos casos han aumentado del 8% en 2004 al 16% en lo que va de este año¹⁷.”

La falta de actualización de leyes, el mantenimiento de vacíos textuales o de plano la vuelta autoritaria¹⁸, son algunas de las estrategias más anti-

17 Nota periodística de la agencia EFE publicada en el diario *El mundo al día* el 30 de marzo de 2005, sección nacional 1-A.

18 Uno de los ejemplos más recientes es la polémica legal articulada a raíz del desafuero al jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador sobre su permanencia o no en el cargo en tanto se realiza el proceso que juzga su presunta violación a una sentencia de amparo en

guas de las elites políticas mexicanas a fin de insertar en los resquicios de la norma, la voluntad individual que favorezca un puñado determinado de intereses. Leyes importantes como las de responsabilidad de funcionarios públicos, códigos electorales locales y hasta las reformas al artículo 115 constitucional que determinan las atribuciones de los municipios, están en rezago en varios estados de la República.

En cuanto al sistema de partidos, se puede afirmar que estamos regresando a la práctica de control directo de los gobernadores estatales sobre los procesos de organización de sus institutos políticos y la selección de candidatos a puestos de elección popular, generando idénticas formas de exclusión y vetos como se veía en los procesos priístas que, a la postre, llevaron al debilitamiento de este instituto político. La democracia interna del PAN está basada en la refundación de prácticas clientelares que intercambian lealtades y liderazgos a cambio de posiciones laborales en la administración pública, privilegios traducibles en concesiones de servicios públicos y otros favores institucionales. Desde las dirigencias, el asunto se lee como una condición de gobernabilidad, puesto que la disciplina y apoyo que los partidos pueden ejercer a favor del ejecutivo, es fundamental para la argumentación ante la opinión pública y en los espacios legislativos en tiempos de turbulencia y contradicciones políticas.

En los estados o municipios donde el PAN no gobierna, el liderazgo lo puede asumir el Comité Ejecutivo Nacional, llegando a determinar candidaturas estratégicas en términos de votación probable ajenas a la dinámica interna de los militantes, sus filias y sus fobias. Quintana Roo, otro estado del sureste del país, realizó su proceso electoral para renovar municipios, diputaciones y el puesto de Gobernador del Estado en 2005, sobresaliendo la paradójica candidata del PAN, la ex priísta Addy Joaquín Coldwell, quien forma parte de una familia de abolengo en el partido tricolor, al que le ha dado gobernadores y secretarios de Estado. En el mismo estado de la República, el PRD impulsó como candidato a Joaquín Ignacio Zalvidea, quien había sido militante del PAN, del Partido Verde Ecologista y finalmente del PRD, desplazando a los propios militantes tradicionales del último partido.

el caso de una obra pública realizada en espacios privados. Mientras que la Constitución señala que en tanto no haya sentencia definitiva no hay separación del cargo ni inhabilitación, leyes menores establecen la separación inmediata de las funciones públicas. El proceso de desafuero, de limitado y discrecional ejercicio durante los gobiernos priístas, era un mecanismo de control político para disciplinar a sus funcionarios, por lo que sus elementos normativos tienen profundos vacíos que permiten extremas interpretaciones. Diversos intelectuales mexicanos como Lorenzo Meyer o Sergio Aguayo comparten la idea de que el uso de estas figuras de control es un regreso a las formas políticas autoritarias, dada la popularidad del jefe de gobierno, precandidato serio de la izquierda a la Presidencia de la República en 2006.

Estos hechos sugieren que la investidura ejecutiva, las conexiones culpulares, o los vínculos empresariales y políticos de alto nivel, siguen siendo factores importantes en la construcción coyuntural de hegemonía al interior de los partidos políticos de cara a los procesos electorales¹⁹. En otras circunstancias, como en Nayarit o Guerrero, los partidos optaron por elegir candidatos ciudadanos, cuyo capital de lucha cívica o enraizamiento social fueran suficientes para ponerlos en la competencia con otras fuerzas electorales.

Sobre el tema del equilibrio entre los poderes del Estado, existe un mosaico de realidades que van desde la amorosa cercanía hasta la distancia que raya en la ingobernabilidad. Es notorio el contrapeso que ha encontrado el presidente Fox en el Congreso de la Unión, mismo que ha puesto en serios problemas al sistema en temas tan importantes como la reforma energética y la presupuestación anual del Estado. Estas tensiones han pasado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como resultado del recurso que promovió el ejecutivo para impugnar el presupuesto elaborado y votado alternativamente por los diputados. Este recurso busca anular varios rubros de presupuesto de 2005 que los legisladores destinaron para llevar a cabo diversas obras y servicios en estados y municipios. Lo más importante es que las decisiones de la corte pueden afectar las relaciones entre ejecutivos y congresos en veinte estados de la República, ochenta y nueve municipios y tres delegaciones del Distrito Federal “a los que se reconoció el carácter de terceros interesados”²⁰.

Si el papel de la corte como árbitro entre el conflicto de los poderes es cada vez más frecuente y en cierto sentido valorada como última instancia

19 Manuel Camacho Solís, ex jefe de gobierno del Distrito Federal por el PRI, dice en un artículo titulado “La toma del PAN por la presidencia” (*Diario de Yucatán*, sección nacional-internacional, página 7. Martes 15 de marzo de 2005) que: “El primer hecho es la posibilidad de que el corrimiento de Acción Nacional sea hacia la fórmula de partido de Estado. Ningún retorno a las prácticas del antiguo régimen priísta se puede descartar, mientras no se hayan desmontado los pilares del autoritarismo. Una cosa es que el presidente de la república no haya sabido utilizar esos instrumentos al principio de su administración, y otra cosa diferente es que estos no permanezcan, se utilicen y pueda llegar a ser dominantes, ya sea que los utilice el presidente o que lo haga un grupo en su nombre. Las fijaciones culturales que se acarrean del pasado llevan a una parte de los líderes de opinión del país a ubicar al PRI, frecuentemente, en el polo del autoritarismo, y al PAN en el polo de la democracia. Esa interpretación hace perder de vista que lo más importante no es la historia o el discurso que se hereda, sino los hechos políticos que van dando contenido a la realidad. (...) En tanto que la alternancia de 2000 no condujo a pactar las nuevas reglas democráticas y que el actual gobierno ha conservado los instrumentos del autoritarismo del antiguo régimen, no puede subestimarse la posibilidad de que la toma del partido blanquiazul desde el gobierno le permita contar con el instrumento de un partido de Estado”. La toma del PAN por la Presidencia se refiere a la elección de los directivos panistas afines al grupo del presidente Fox.

20 “La corte acepta un plan de los diputados (*sic*) Citan a estados que saldrían favorecidos por la controversia” Noticia de una agencia mexicana (*El Universal*) publicada en el *Diario de Yucatán*. Sección nacional-internacional. Miércoles 9 de febrero de 2005. Página 10.

donde los conflictos se dirimen, otras áreas de impartición de la justicia que tienen mayor contacto con el ciudadano no gozan del mismo prestigio o respeto. La justicia mexicana suele estar en entredicho en las conversaciones de los ciudadanos y en la representación mediática, aunque se hagan esfuerzos notables por mantener la independencia de estos poderes. Luis de la Barreda Solórzano, presidente del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, presentó en marzo de 2005 el informe de la Encuesta Internacional sobre criminalidad y victimización. “El informe revela que 75% de los delitos cometidos en el país no son denunciados a las autoridades, lo que incrementa los niveles de impunidad y facilita la acción de los criminales”²¹.

Si en el ámbito federal los instrumentos de justicia son los mecanismos que el ejecutivo tiene para aclarar, defender y fortalecer sus relaciones independientes con el Congreso de la Unión, dado el poco margen de maniobra de su Partido en dicha arena, existen estados de la república en donde el esquema se plantea al revés. En Yucatán, por ejemplo, el ejecutivo panista goza del apoyo mayoritario de los diputados de su propio partido²² y ha asumido la responsabilidad de modificar la correlación de fuerzas en el poder judicial, como respuesta a críticas mediáticas sobre casos presuntos de corrupción e impartición parcial de la justicia. A diferencia del caso nacional, el control panista del Congreso Yucateco ha permitido diferentes momentos de tensión que han requerido la intervención de la Suprema Corte de Justicia en favor de los magistrados locales para impedir procesos de remoción o destitución de funcionarios del poder judicial local²³.

El cambio social no termina con la consolidación de las instituciones, la modificación de los comportamientos reales del quehacer político o la modernización de los servicios públicos, sino también requiere de peque-

21 “Desconfianza en la justicia” titular de primera página a cinco columnas del *Diario de Yucatán*. Viernes 18 de marzo de 2005.

22 La distribución de escaños partidistas en el Congreso Yucateco en el período 2001-2003 fue de 12 diputados del PAN, 12 del PRI, siendo el fiel de la balanza el único diputado del PRD (aunque a mediados del trienio un diputado priísta, Manuel Ávila Noh, se declaró independiente rompiendo el empate de las bancadas ya que se afilió a las votaciones del panismo). En la segunda etapa del sexenio del Gobierno del Estado la legislatura varió de composición pues se integró con 25 diputados, habiendo 2 del PRD, 11 del PRI y 12 del PAN, aunque uno de éstos –Sr. Antonio Hada Manzur– se declaró diputado independiente después de su “objeción de conciencia” contra su bancada en el proceso de remoción de magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

23 El proceso de enfrentamiento entre los poderes de Yucatán tiene varios capítulos y está asociado con las posiciones en torno al caso Medina-Abraham que tiene más de una década de discusión pública. El presidente del Colegio de Abogados de Yucatán Héctor Victoria Maldonado “advierde que habrá nuevos enfrentamientos entre los poderes del Estado y las bancadas de diputados locales a causa de este nuevo conflicto, lo cual redundará en más rezagos legislativos”. (*Diario de Yucatán*, 17 de abril de 2005, sección local, página 3)

ños comportamientos del *habitus* ciudadano, de modo que la actitud y las acciones cotidianas puedan reproducir un orden social con efectividad. Al vaivén del cambio político e institucional podemos sumarle la acción transformadora de las políticas públicas que, en el orden municipal, son capaces de trastocar la cotidianidad como en los ajustes de los procedimientos de recolección de basura doméstica o los pagos directos relacionados con el uso del suelo urbano. Estos temas permiten contrastar el nivel del comportamiento cívico ejemplificado en las urnas electorales con el que se relaciona con la participación directa en la toma de decisiones colectivas. En unos casos, puede verse la expresión pública de la protesta y la presión de la opinión pública, mientras que en los procesos donde la ciudadanía se transforma en comportamiento cívico, hay resistencias a los pequeños hábitos que se mueven ante nuevas formas de operación de servicios públicos que pueden estar demandando procesos culturales diferentes.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de las políticas públicas tiende a aumentar en los procesos municipalistas²⁴, como lo demuestran los espacios de acercamiento social, los comités de obras y de planeación, la asistencia a procesos de consulta tales como plebiscitos, encuestas, etc. En contraste, la participación electoral en los últimos procesos está teniendo una disminución significativa.

Otra de las dimensiones que contribuyen a la democratización de un Estado, es la que corresponde a las libertades de expresión y de información. México tiene una de las legislaciones más antiguas y obsoletas²⁵ en materia de radio, televisión y prensa, existiendo fuertes tensiones actuales en torno de la posibilidad de votar una nueva Ley de Comunicación Social. Se puede decir que este país ha optado por una regulación suave que se limita a la asignación, coordinación y control técnico de frecuencias en los casos electrónicos y con relación a la prensa se vive una situación de obsolescencia conveniente, ya que la Ley de Imprenta vigente desde 1917 tiene

24 Los estudios sobre municipalismo mexicano sostienen que los principales conflictos de los gobiernos locales que no provienen del PRI, están relacionados con la modernización de los servicios públicos donde se han refugiado grupos clientelares por años, manteniendo actividades de manera tradicional y, a veces ilegal, o sin regulación clara. Ver García del Castillo, Rodolfo (1999) *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Cide-Porrúa, México.

25 En la última década se han desarrollado varias iniciativas de reforma constitucional sobre medios de comunicación, sin que a la fecha se haya aprobado ninguna. Eso sí, el presidente Fox dictó un decreto en octubre de 2002 revocando la obligación de la radio y la televisión de destinar el 12.5% de sus transmisiones a los mensajes oficiales. En marzo de 2005 se repite la escena. Ya está lista una iniciativa de Ley, pero senadores panistas y priístas se oponen de manera discreta. El perredista Jesús Ortega Martínez se sumó a las acusaciones contra uno de ellos, Enrique Jackson del PRI, de frenar la discusión definitiva de la iniciativa a cambio de espacios en los medios de comunicación, en busca de la candidatura presidencial del PRI en 2006. (*La Jornada*. 5 de marzo de 2005)

pocos ejemplos de aplicación concreta razonable. No obstante, en las últimas tres décadas se han ido creando circunstancias de mayor competencia en los mercados nacionales y locales al par que los mecanismos de control que el Estado ejercía de manera institucional se debilitan. Como en otras partes de la vida política, hay zonas de sombra y oscuridad donde el estado de derecho no es capaz de normar con total claridad, dejando espacios para la discrecionalidad y el ajuste cultural local o regional.

En los casos excepcionales en los que se legisla el cuerpo normativo defiende abiertamente los intereses de las grandes industrias audiovisuales en detrimento de grupos locales o comunitarios como el caso de la llamada Ley Televisa de 2006, misma que se encuentra suspendida por múltiples violaciones a la Carta Magna y a tratados internacionales.

La transición política mexicana, como se ve, es un asunto ciertamente de creación y consolidación de pactos federales que lleven a una agenda de reforma del Estado que tenga principio, consolidación y ruptura, de modo que al final los grupos políticos opuestos tengan ya mecanismos concertados y aceptados para disputarse el poder. La agenda supondría, desde luego, transformaciones en los diversos espacios del Estado que hemos estado señalando, no solamente en el territorio federal, sino también en cada uno de los escenarios locales. El caso contrario, el de las transiciones no pactadas dejadas al libre juego de las fuerzas sociales y culturales, permite que la ley del más fuerte impere acomodándose a las viejas formas políticas que se puedan mantener un tiempo más sin cambio institucional.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA TRANSICIÓN MEXICANA

Los estudios mexicanos sobre las relaciones entre el sistema mediático y el político tienen orientaciones históricas, estructurales, político jurídicas, etcétera. Para los fines de esta investigación y de acuerdo con este momento inicial, hay que señalar algunos de los cambios significativos entre las dos esferas institucionales y su repercusión en la legitimación de las decisiones político-electorales, proceso que culmina con la formación de nuevas tendencias de la opinión pública.

Muchos investigadores coinciden en afirmar, que el panorama de los medios empezó a cambiar en las décadas 80 y 90, en medio de una crisis nacional en los aspectos económico, político, institucional.

El tema de la comunicación lentamente va tomando carta de ciudadanía en el conjunto de la población. Las denuncias públicas a

determinados medios, las elecciones presidenciales de 88 y 94, el debate televisivo de mayo de 94, funcionan como elementos que han sensibilizado a la opinión pública y funcionado como elementos ‘pedagógicos’ en la formación de un receptor de los medios más activo y crítico ante ellos. La básica necesidad de democracia ha llevado a una serie de grupos y sectores de la población al campo de la comunicación social a través de la denuncia directa, como la campaña en contra del noticiero *24 Horas* que organizó el PAN durante la campaña presidencial en 1988; (...) La comunicación, en este proceso, deja de ser vista únicamente como factor de entretenimiento, como algo que está ahí y poco o nada podemos hacer para transformarla. Ciertamente la actitud apática en materia de comunicación (y política) proviene de un régimen autoritario sin mucho hábito de dialogar con otros grupos en igualdad de circunstancias. (Karam, 2000)

Esta liberalización paulatina de los medios se asocia directamente con la crisis de credibilidad de un sistema social y político basado en el autoritarismo priísta y las contradicciones generadas por un modelo nacionalista que no tenía forma de sobrevivir en medio de los procesos de globalización económica, cultural e informativa. Los mecanismos de control y las instituciones tradicionales (partido corporativo, sistema mixto de medios, controles patrimonialistas de la clientela política, etcétera.) coexisten con demandas sociales enérgicas que demuestran la ineficacia de las anteriores y la necesidad de cambio social. La apertura de los medios es parte de los procesos de la transición política mexicana.

El cambio, sin embargo, tuvo ritmos diferentes según la politización y participación de las poblaciones en cada región del país y la dinámica específica de cada medio. La apertura en la radio del centro del país llegó en los tiempos de emergencia social suscitados por los temblores de 1985, lo que ocasionó espacios mediáticos más competidos y críticos, mientras que en el interior del país, los tiempos se ajustaron a las contradicciones y a las luchas democratizadoras locales, algunas de las cuales aún no terminan de cuajar. La televisión, por su parte, da cuenta de la privatización de la televisión pública nacional, permitiendo mayor competitividad entre Televisa y la nueva concesionaria de Imevisión, Televisión Azteca, abriendo las posibilidades del debate y la réplica en la televisión de aire.

El Estado mexicano ha tenido en los medios de comunicación de masas una fuente de consensos habitualmente incondicional. No es exagerado decir que, tanto como el PRI, ya en la segunda mitad de este siglo la legitimación del poder político pudo des-

cansar en la televisión, así como en otros medios. (...) En los años recientes, el gobierno ha tenido en los medios interlocutores en lugar de simplemente subordinados, como era costumbre. Se mantienen fuertes vínculos de dependencia entre los medios y el estado, pero comienzan a construirse nuevas formas de equilibrio, todavía insuficientemente sólidas. En el caso de la prensa, el gobierno tiene en su favor el enorme interés de los editores para contar con la publicidad oficial. En los medios electrónicos, la existencia de una legislación que establece las restricciones, gracias a autorizaciones que da el gobierno, dejan de cumplirse, mantiene una forzada pero constatable relación de beneficio mutuo. (Trejo Delarbre, 1995, pp 64-65)

Los nuevos rasgos del sistema de comunicación en México, en opinión de Raúl Trejo Delarbre, son: a) competitividad creciente, b) reacomodo de las alianzas político-mediáticas, c) mayor periodismo de investigación e independencia editorial, d) mayor dependencia financiera del mercado y su repercusión en la oferta de contenidos, e) explosión y diversificación de los mercados, f) predominio de los medios audiovisuales por sus características de credibilidad e instantaneidad, g) liberalización de la venta de materiales e insumos de los medios de comunicación, especialmente de la prensa, h) mantenimiento de la discrecionalidad en el manejo de las concesiones de los medios electrónicos, i) mayor libertad de expresión y tolerancia del sistema, y j) la *paparazzización* de la política nacional y el interés desmedido por el escándalo.

Las nuevas libertades en México pueden ser asuntos de facto que vayan negociándose discrecionalmente de acuerdo con los contextos geográficos, políticos o coyunturales, o bien, la institucionalización de normas que garanticen, independientemente de las variaciones particulares, el derecho a la información de los ciudadanos. Pese a diversas iniciativas que se originan en los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, la reforma mexicana en legislación de medios aún no concluye, como lo demuestra el rechazo de los propietarios a la Ley de Comunicación Social presentada por un grupo plural de diputados en la Cámara y la modificación de las reglas del juego entre el gobierno y los concesionarios de la radio y la televisión, hecha por el presidente Fox de manera sumaria. La apertura informativa en el país es graduada por la demanda y la exigencia de los consumidores, más allá de las normas mínimas que deben garantizar la protección a la vida privada, la equidad informativa, etcétera. Los pocos avances en esta asignatura son la Ley de Acceso de la Información Pública y la regulación parcial que hace el Instituto Federal Electoral durante las campañas políticas, temas que abordaremos más adelante. México si-

que siendo, como lo señala en diversos documentos el Dr. Javier Esteinou Madrid, uno de los países más atrasados en legislación de medios de comunicación, situación que ha favorecido desde siempre su regulación discrecional.

De ahí que la apertura de libertades en México pueda aplicarse, como en otros campos de la vida social, como un péndulo. A veces abriendo de un lado, a veces, cerrando del otro. En estas tres décadas de transición, se pueden encontrar regímenes más o menos represivos, como el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y de mayor apertura como el de Ernesto Zedillo Ponce de León. Los tiempos que corren del primer presidente panista, han sido firmados por las quejas de éste por desinformación y frivolidad, así como filtraciones mediáticas que abonaron al video escándalo y al desgaste de las figuras políticas y las instituciones ante las espectaculares escenas de corrupción. La invisibilidad relativa de prácticas como la presión, el silenciamiento, la intimidación, la complicidad, el acoplamiento estructural, sigue actuando al amparo -al desamparo, mejor- de una legislación ambigua e inaplicable.

La visión de los propios periodistas, incluso de los corresponsales internacionales que, siendo profesionales del campo, pueden mirar la situación nacional desde una perspectiva más amplia, opinan (Alcaraz, 2001; s/p) que “estamos a medio camino entre un pasado bochornoso y un ejercicio ejemplar que aún no alcanzan. Ahora la prensa es más independiente, imaginativa, crítica y hasta agresiva, pero aún no se deshace de lastres heredados por un sistema que durante setenta años le dictó la forma de hacer periodismo: corrupción, sensacionalismo, declaracionitis, autocensura, falta de claridad informativa y desinformación de los propios reporteros, persisten en el periodismo nacional”.

No todo es pérdida o ambigüedad en la transición mexicana. Algunas instituciones nuevas, como el Instituto Federal Electoral, han promovido procesos que dan certeza, imparcialidad, objetividad a las campañas políticas y también han desarrollado programas de divulgación de la cultura política, acompañados de cierta regulación para los medios de comunicación. Con más entusiasmo que otros, el Dr. José Woldenberg Karakowsky, consejero presidente del IFE, presume que la democracia en México ha dado pasos importantes, firmes y decisivos, aun en el ámbito de los medios de comunicación.

La sociedad y el Estado tenían que resolver varios problemas estructurales de manera simultánea: enfrentar las demandas de una población creciente, hacerse cargo de la quiebra de un modelo de desarrollo económico, asimilar un cambio cultural de grandes

dimensiones, dar cauce al ejercicio pleno de los derechos civiles, y cambiar así los mecanismos políticos reales y las reglas asociadas a él. De esta forma, la transición política fue parte de una transición de mayor profundidad: aparece al mismo tiempo que otras transiciones, la de su cultura, la de su economía y la que lleva a una intrincada e inevitable conexión con el mundo. (Woldenberg, 2003)

La nueva legislación federal en materia electoral ha incluido los principios de objetividad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que, a decir de su consejero presidente, son los mismos criterios que deben regir el accionar de los medios. Además, los ha aplicado en la reglamentación de la cobertura equitativa de las campañas electorales y en el diseño de políticas que favorezcan una forma de comunicación que estimule la participación ciudadana.

En ese sentido, la ley establece, en primer lugar, que los partidos gozarán de una presencia permanente en radio y televisión, haya o no campañas electorales, por lo que cuentan con un programa de 15 minutos al mes en cada medio. Además, existen los llamados programas especiales, donde acuden todos los partidos a un programa de debate mensual sobre algún tema relevante de la agenda nacional. Por otra parte, en épocas de campaña, se transmiten de forma adicional programas complementarios que abarcan 100 horas en televisión y 125 horas en radio, en su conjunto, si se trata de una elección para el Congreso, o del doble si se elige la Presidencia. Todos esos programas corrieron a cargo de los tiempos con que contaba el Estado en los medios, y ahora ante el decreto del presidente Fox, deben ser pagados por el Instituto Federal Electoral, siendo una suma cuantiosa que viene a fundamentar la sospecha de que México tiene una de las democracias más caras de América Latina.

Adicionalmente, el IFE adquiere 400 anuncios en televisión y 10,000 en radio que pone a disposición de los partidos. Todos estos espacios que resultan sin costo para ellos, se reparten con el siguiente criterio: entre los partidos con representación en el Congreso 30% en partes iguales y 70% restante en función de la votación obtenida en la elección previa. A los partidos nuevos les toca 4% del tiempo total a cada uno.

Pero además, los partidos y sólo ellos, ningún tercero, pueden comprar anuncios en radio y televisión. Para esta elección de 2003, lo más que pudo gastar cada candidato a diputado en su distrito electoral fue 849 mil pesos. Al tratarse de 300 distritos, cada

partido estuvo en posibilidad de erogar como máximo en todas sus campañas 254 millones de pesos. (Woldenberg, *op cit*, s/n)

Otra de las líneas de trabajo del IFE, incluyen el monitoreo sistemático a los medios de comunicación en los tiempos electorales para concienciar a las audiencias y los periodistas sobre el trato que están dando a los diferentes partidos políticos. Hay más apertura en el sistema de medios en México, como lo demuestra la evolución de la cobertura informativa desde 1988 a la fecha. En aquel año, el PRI recibió el 55% del espacio concedido, mientras que el FDN el 17% y el PAN el 12%, en tanto que en la televisión, al partido del gobierno se le concedió un 91.7% del total de los espacios informativos y ninguno de los contendientes de la oposición obtuvo siquiera el 4% del tiempo de los noticieros.

Trabajos posteriores de Trejo Delarbre (2001) nos indican, por ejemplo, que en las siguientes elecciones presidenciales, las de 1994, la prensa escrita le dio a las oposiciones en conjunto un espacio mayor al que recibió el partido gobernante. No era una cuestión menor. La lección saltaba a la vista: los medios para ser creíbles, para ser leídos, vistos o escuchados, debieron abrirse y recoger a la pluralidad real, sin confundir la noticia con las filias o las fobias propias de los editores. Por razones de prestigio, de credibilidad y de mercado, los medios se ven en la necesidad de actuar cada vez más como espacios abiertos y sensibles, ya no como coto reservado, proveedor de ventajas exclusivas.

Es un hecho que los modos de operar y de relacionarse –tanto con autoridades como con ciudadanos– del sistema mediático han cambiado. Observamos que el modelo comunicacional se está transformando, si nos atenemos al análisis de la relación información-participación²⁶. (Farias, 1988)

De un modelo híbrido –entre la exclusión y la conducción de las masas– frecuente en los nacionalismos revolucionarios de principios del siglo XX que subrayaba la misión educadora, concientizadora y de control de la propaganda, transitamos a otro conocido con el nombre de sistema comunicativo de persuasión. Este último admite la necesidad de la libertad de expresión y la transparencia informativa, donde los controles son flexibles

26 El Profr. español Pedro Farias establece en su libro *Libertades públicas e Información* (1988) la formulación de tres sistemas de medios de comunicación de masas basado en el análisis de las siguientes variables: características políticas, fórmulas comunicacionales y posibilidades de cambio político, dando por consiguiente tres sistemas distintos; el sistema de exclusión de las masas, de persuasión y de conducción. Esta clasificación es útil para entender las configuraciones existentes en el siglo XX y, en especial, los modelos en transición que provenían de los países socialistas y de economía mixta como el mexicano. Los modelos de Hallin y Mancini aplican más claramente en circunstancias históricas donde los modelos de exclusión y de conducción de masas son casi impensables en las democracias occidentales que imperan en el siglo XXI en la mayor parte del mundo.

y casi invisibles, operados en gran medida por la mano discreta del mercado, aunque los procesos de cambio sean imperceptibles por el efecto retardante de una esfera tecnoestructural que mide cuidadosamente cada paso que da. En este sistema, el circuito del poder tiene tantas paradas y tantos requisitos que no requiere de la opacidad ni de la negación de los temas, sino de la conjunción participativa e informada de diversos sectores. La prensa coexiste con el control horizontal (ínter e intraórganos), haciéndose innecesario el control previo, la censura o la negación programática.

La dinámica de los mercados mediáticos es diferente en los espacios locales, aunque muchos han recibido la influencia democratizadora de los procesos políticos nacionales. Se pueden observar mercados muy fragmentados con numerosos actores sin verdadera influencia en la opinión pública, así como mercados mucho más consolidados con mayor peso en la decisión ciudadana. Algunos rasgos dominantes en los mercados regionales consolidados son: a) liberalización o fortalecimiento de relaciones oligárquicas de información, b) nuevas identidades sociales y consumos mediáticos, c) debilitamiento del periodismo de causa y la polarización política, d) disminución del interés enfocado al conflicto entre las elites y sustitución por el conflicto humano e íntimo, e) intercambio estratégico de agendas político-mediáticas a cambio de visibilidad positiva.

El papel que los medios de comunicación pueden jugar en la construcción de una democracia es variable. Hay momentos en los cuales las propias relaciones estructurales presionan en favor de movimientos sociales democratizadores y otros, en los que sostienen ideológica o simbólicamente al poder. Estas dos posiciones se observan mediante la tematización y el proceso argumental que lleva a la visibilidad máxima que es la primera página. En consecuencia, el poder de mostrar las resistencias, los obstáculos a los procesos de cambio, o de ocultar las prácticas que bien pudieron haber sido denunciadas con anterioridad, implica contribuir, o no, a la democratización de las relaciones sociales.

Ante la situación generalizada de regulación suave por parte del Estado nacional y las coyunturas de resistencia a los procesos de cambio que se dan en los contextos locales, los medios de comunicación locales y regionales han elegido un acoplamiento estructural en favor o en contra de ciertos cambios políticos o de la administración pública, siguiendo las presiones de sus propios intereses: a) la gestión de visibilidad favorable a grupos políticos o empresariales a fines sin pérdida mayor de la credibilidad y sin pérdida de nichos tradicionales de mercado y b) consolidación de grupos de presión que puedan capitalizar la movilidad de las nuevas elites gubernamentales en pro de políticas públicas o de administración favorables que faciliten la reproducción ideológica y de capital.

Lo que se ve o lo que no se ve en el espacio público local es una buena referencia inicial para analizar las nuevas posiciones de los medios respecto de los obstáculos, avances y retrocesos de la transición política y sus aplicaciones particulares. La nueva generación de gobernantes y la coyuntura de la transición permiten tener un laboratorio para el desconcierto entre las elites políticas-empresariales y mediáticas, los modos de consensuar agendas políticas y de representación y de canalizar el conflicto. Ocultar el retorno a la cultura autoritaria o gestionar con argumentos favorables el mantenimiento de relaciones de poder típicas de los gobiernos autoritarios, supone el riesgo de distanciar medios y públicos a través de un discurso manipulador ya no tan imperceptible para los ciudadanos. Sustituir la conflictividad social mediante subterfugios periodísticos, supone el traslado de una opinión pública fuertemente ideologizada hacia otra basada en sentimientos de solidaridad y afecto en torno al conflicto individual, a la noticia del interés humano.

La presión contra la credibilidad supone, también, nuevos lineamientos para la formación de una zona de reserva de conflictos que usan los periódicos y los espacios informativos radiofónicos o televisivos a fin de mantener en juego sus intereses en el sistema social. Ante el compromiso de ocultar las viejas prácticas de la cultura política real –mismas que llevaron al desprestigio del otrora partido de Estado y que hoy son el mismo sustento de la nueva elite gobernante- el método de negociar y capitalizar conflictos entre las elites como parte de la relación estratégica que intercambia invisibilidad por privilegios políticos o administrativos, se nutre de una doble conflictividad, la del sujeto humano, privado, como señalábamos en el párrafo anterior y el de los temas políticos, propiamente del espacio público.

Esta apertura temática permite la gestión favorable de la opinión pública sin mayores avances democratizadoras, aunque con riesgos importantes en la fractura de la credibilidad, sobre todo si los mercados son competidos.

LOS ESCENARIOS LOCALES: EL MUNICIPALISMO MEXICANO

La transición mexicana no es únicamente un asunto nacional que competa a las políticas macroeconómicas, a las estrategias de desarrollo social en el contexto global, al cambio de instituciones federales y al sistema de partidos o de medios, sino también los procesos locales o regionales que empujan o retardan dichos cambios. México, como se sabe, vive un régi-

men federal compuesto por una federación de estados libres y soberanos que poseen Constitución y Leyes propias, así como municipios, que son las entidades locales de representación política.

El cambio político y democrático en el ámbito local o municipal ha sido estudiado poco en relación con las transformaciones nacionales, aunque existe una corriente de investigación municipalista en el país que da cuenta del estado de la cuestión y los retos que tiene por delante. El estudio de medios en este mismo nivel de gobierno, como consecuencia, tiende a ser aislado y rudimentario dejando de lado espacios de investigación y conocimiento que por su naturaleza permiten observar más directamente los lazos culturales, políticos y comunicacionales de una sociedad. Así es como esta veta, este espacio irregular, de avances y retrocesos, de movimientos sociales y reacciones clientelares, de mercados fragmentados y conflictivos entre la cultura viva y profunda del país y las presiones de los contactos globalizantes, permanece oscuro y poco explorado.

Los grandes problemas locales corresponden a las esferas política, administrativa, económica y comunicacional, como en los espacios nacionales. El régimen presidencialista autoritario consideró al municipio e incluso a los estados de la República como niveles dependientes de gobierno, como si fueran las fases intermedia y final de la aplicación de las políticas públicas. Este modelo de autoridad inclusiva, reducía el margen de autonomía y libertad de cada región en la captación, distribución, planeación y ejercicio del gasto y los planes gubernamentales, en medio de circunstancias regionales diferentes que eran mediatizadas políticamente por las instituciones corporativas del partido en el gobierno. Los movimientos sociales, las resistencias directas, los descontentos puntuales buscaban el canal partidista y sus mecanismos muy probados de control o bien elegían, como hasta la fecha, el camino de las luchas independientes.

En la década de los ochenta, las lecturas de la crisis económica del país admitían el fracaso del centralismo y la necesidad de una mayor responsabilidad de las regiones y los municipios en el diseño de las políticas públicas de mayor impacto y relevancia social. En 1983 se debatió y aprobó una reforma constitucional federalista, en la que se reconocía la autonomía municipal así como la independencia de los otros niveles de gobierno en la prestación de servicios públicos. El cambio estructural mexicano que flexibilizó las medidas proteccionistas, debilitó el modelo del bienestar con matices autoritarios y paternalistas y abrió los canales de la pluralidad política.

En el México de hoy no parecería posible sostener un proceso de desarrollo económico en un contexto globalizado, sin gobiernos locales fuertes, autónomos, emprendedores y ágiles en la promo-

ción y captación de inversión pública y privada. Por otra parte, tampoco parecería viable en este entorno sostener un sistema democrático y legítimo sin espacios de gobierno local en los que se amplíen y diversifiquen los mecanismos de participación y la dinámica de co-gestión de programas y políticas públicas. (Cabre-ro, 2000; p.10)

Esta transición federalista basada en la autonomía municipal, el desarrollo local y la participación cívica, plantea numerosos problemas, algunos de los cuales se enumeran a continuación: a) la necesidad de transformar las relaciones de dependencia del territorio municipal respecto de otros ordenes de gobierno, b) la consolidación de formas eficientes de organización y administración públicas, c) el fomento a la participación cívica, la corresponsabilidad de los ciudadanos en la decisión y aplicación de los programas municipales, así como nuevas formas de plantearse las relaciones con los actores políticos, grupos de presión y miembros de la sociedad civil, d) la construcción de nuevas identidades comunitarias y la emergencia de minorías que enfatizan las relaciones entre cultura, comunicación y legitimación política que, en territorios pequeños, puede observarse con mayor nitidez.

Cambiar un país, en lo nacional o en lo local, supone un pacto de todas las fuerzas políticas que confirman sus acuerdos básicos y las formas de impulsarlos. Sin llegar a esta reforma, conocida como la reforma del Estado mexicano, aplazada un sexenio más, es claro que ha habido transformaciones en diversas instituciones haciendo que el sistema -interacción orgánica entre instituciones, normas y poderes de facto- mantenga su estabilidad en medio de sus carencias y contradicciones. No obstante, en ninguno de los territorios mencionados bastan las transformaciones institucionales, legales, formales, sino que se requiere una nueva cultura democrática que enraíce en lo concreto, que le dé peso real a todas y cada una de las transformaciones. De lo contrario, podríamos estar transitando a una generación de formas nuevas con contenidos culturales antiguos, lo que significa no cambiar, ni moverse para ningún lado.

Las facultades locales se definen de acuerdo con los espacios conferidos por lo federal de manera subsidiaria, partiendo de un pacto de acuerdo mutuo, aunque nunca definitivo, entre el centro y la periferia del país. Sin embargo, la discusión del federalismo no puede limitarse al ámbito de la forma (legal, administrativo y fiscal), sobre todo si se toma en cuenta que el ejercicio concreto de gobernar incluye procesos políticos, conflicto y relaciones de intercambio que adquieren diariamente una expresión local y o

regional dentro de un juego de poder entre actores y política.
(García del Castillo; 1999; p.31)

Aunque el territorio local tiene su agenda específica y sus características de expresión en el espacio público, lo cierto es que opera en arenas significativas para el conflicto social y la generación de identidades adhesivas que promueven tanto la participación social inmediata como la retroalimentación de los esquemas de gobernabilidad regional y nacional. Es decir, en el plano local se luchan las demandas concretas de los ciudadanos que tienen interlocución cercana con sus gobernantes, lo mismo que las tensiones entre las fuerzas indomadas del Estado nacional y sus representaciones particulares.

Se ha dicho que el municipio es la primera célula de participación cívica, el lugar donde se construyen los valores de la convivencia y se debaten las necesidades más inmediatas de los ciudadanos, por lo que las relaciones comunicativas de los gobiernos locales con sus gobernados son especialmente necesarias, no sólo en términos de formación, sino también en cuanto a la discusión pública y generación de consensos. Lo que pueden parecer decisiones administrativas y de mera operación técnica en los ámbitos locales, es la semilla donde germina con gran rapidez la politización, el conflicto directo, el enfrentamiento de intereses que se alinean fácilmente a las banderas políticas. La gestión de estas decisiones, su apoyo o rechazo, son expresiones que catalizan la acción de grupos políticos, de élites partidistas y mediáticas en representación de una sociedad civil, cuyas manifestaciones aún no son directas y su interlocución está permeada u orientada por intereses mezclados de diversa índole. Es en el territorio local donde la pertenencia, la simpatía afilia y convoca; donde el espacio público se muestra más crudamente plural en su conformación de coalición de intereses y sus formas de expansión o más elitista y excluyente si la toma de decisiones compete a funcionarios públicos y actores partidistas.

La atención de las demandas ciudadanas no se comprende sin una participación integral de los gobernados en todo el proceso de política pública municipal. No basta con la aceptación de las decisiones o con la colaboración en la ejecución de las obras públicas; es fundamental contar con la participación ciudadana en todo el proceso. (García del Castillo, *op.cit*; p.104)

Estas circunstancias hacen que los gobiernos locales sean un objeto de estudio de interés adicional al que producen los procesos de transición política mexicana. El cambio institucional e intergubernamental promovido

por la reforma municipalista del artículo 115²⁷ tiene, como hemos visto, una base constitucional que, sin embargo, requiere para su implantación de numerosas transformaciones culturales, sociales y de maduración de nuevos estilos de hacer política y, desde luego, del qué hacer de la comunicación política y gubernamental.

┆ LAS COYUNTURAS LOCALES: MÉRIDA

Aunque existen en México regiones geográficas y culturales, la existencia de 32 entidades federativas, llamadas comúnmente estados, que poseen su territorio, su Constitución Política y sus Leyes locales, ha hecho que la atención se centre en estas unidades político administrativas y sus ciudades capitales. En la Península de Yucatán, tres estados comparten historia y cultura, aunque sus desarrollos económicos, políticos y sociales han ido diferenciándose, luego de su independencia del estado mayor que le da nombre al bloque peninsular. Campeche, Yucatán y Quintana Roo dan cuenta de diversas etapas de desarrollo y coyuntura con relación a la transición política nacional.

Yucatán, la entidad confederada, inició los procesos de la alternancia política en el sureste y a lo largo de su historia ha ido ganando una especificidad económica, política y cultural, gracias a la configuración de su municipio más importante, Mérida, que aglutina a 705,055²⁸ ciudadanos en un territorio de 858.41 kilómetros cuadrados, correspondiendo al 2% del territorio estatal y el 0.04% del territorio nacional. Según datos del Plan Municipal de Desarrollo, el 94% de la población vive en la zona urbana y el 6% vive en la zona rural del municipio, comprendida por 11 comisarías y 36 subcomisarías. El 38.75% de la población son jóvenes y niños menores

27 El artículo 115 constitucional, según la última reforma de 1999, reconoce al municipio mexicano como un nivel de gobierno con funciones propias, autonomía y potestad para administrar los servicios públicos siguientes: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpieza, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques jardines y demás infraestructura urbana y rural, h) seguridad pública, i) tránsito y transporte público, j) catastro y k) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. No obstante, algunas luchas por el fortalecimiento del municipio se están llevando a cabo frente a los Gobiernos de los Estados, quienes han administrado muchos de estos servicios, especialmente de la policía preventiva en las ciudades capitales por cuestiones de seguridad estratégica.

28 Estos son los datos oficiales publicados en el Plan Municipal de desarrollo 2001-2004 y que distan de otros números más recientes, como los proporcionados por el INEGI en el 2005, en donde se afirma que la ciudad de Mérida y sus comisarías esta poblada por 848, 511 personas, lo cual confirma una dinámica sociodemográfica importante.

de 20 años, el 51.86% adultos de 20 a 59 años y el 9.39% adultos de 60 años en adelante. (Plan municipal 2001-2004, página 19)

La condición de Mérida como centro regional de servicios urbanos fue establecida por el Sistema Nacional de Planeación en la década de los años setenta. Actualmente se puede afirmar que las principales actividades productivas se asocian, efectivamente, con los servicios culturales, escolares, hospitalarios y turísticos. El 38.9% de las principales ocupaciones se relaciona con los servicios, 23.6% con las actividades comerciales, el 17.6% con la industria de la transformación, el 6.7% de gobierno, 5.6% comunicaciones y transportes, 3.9% en la industria de la construcción y otras el porcentaje restante.

Del 76% de la población del municipio que se encuentra en edad de trabajar, la población económicamente activa es del 53.28%, de los cuales 62.6% son hombres y el 37.3% son mujeres. Es la ciudad del sureste con menor tasa de desempleo abierto, según los datos del censo del 2000 que sirve de referencia.

Su mercado mediático está conformado en el trienio 2001-2004 por tres periódicos diarios, el *Diario de Yucatán*, *El Mundo al Día* y el *Por Esto!* y más recientemente salieron a la venta dos periódicos tabloides, como lo son *La i* y *De peso*, asociados a las primeras dos empresas editoriales. Existen cuatro repetidoras televisivas de canales nacionales, una de las cuales, Televisión Azteca tiene un bloqueo local; dos canales de televisión regional, como lo son el 13 de servicio público y el canal 2 del grupo Sipse que opera al mismo tiempo estaciones de radio, *El Mundo al Día*²⁹ y diversos periódicos, emisoras de radio y televisión en otras ciudades importantes del sureste mexicano. La radio cuenta con tres emisoras de servicio público, como lo son Radio Universidad, Radio Solidaridad y Radio Ecológica y diversas cadenas que suman un total de 13 estaciones en frecuencia modulada y 7 en la banda de amplitud modulada. Su mercado de medios impresos cuenta también más de 15 revistas semanales de diversa índole, entre las que sobresalen las publicaciones sociales, artísticas y de comentarios políticos.

El gobierno municipal ha sido encabezado por líderes del Partido Acción Nacional desde 1990 hasta la fecha. La historia de la alternancia local se asocia con movimientos cívicos de grupos tales como el Frente Cívico Familiar, el grupo de la defensa de los derechos humanos “Indignación” y la participación activista del periódico conservador el *Diario de Yucatán*, uno de los ejemplos más respetados en el ámbito nacional de periodismo

29 Este periódico como se ha señalado en la sección correspondiente desapareció el 26 de febrero de 2006, cuando se hacían las últimas revisiones a este informe de investigación. En su lugar, se publicó el periódico *Milenio Novedades*, de la misma empresa en alianza con el grupo Milenio.

regional fuerte e ideológicamente comprometido con los procesos de la transición política regional.

La administración municipal 2001-2004 da cuenta de originales hechos políticos y sociales que la hacen atractiva para el estudio sociológico y comunicacional: a) es una administración encabezada por la CP. Ana Rosa Payán Cervera, líder tradicional del Partido Acción Nacional, cuya trayectoria ha marcado hitos en la alternancia política local ya que fue la primera mujer en ganar una diputación al PRI, en ganar la alcaldía de Mérida en 1990, en ganar una senaduría de la República por su partido en el estado de Yucatán y en ocupar dos veces la presidencia municipal, b) es una administración que, por primera vez, coincide con gobiernos estatal y federal del mismo partido, dado que el gobernador de Yucatán, Sr. Patricio Patrón Laviada y el presidente de la república, Lic. Vicente Fox Quezada también salieron de las filas del Partido Acción Nacional, c) es una administración que asume los retos de ampliar los márgenes de autonomía municipal y gestionar las transferencias de servicios públicos administrados desde el Gobierno del Estado, pese a la normativa expresa del artículo 115 constitucional, y d) es una administración de intensa actividad de transformación de las estructuras municipales, especialmente, de la modernización de los servicios públicos básicos, como el transporte, los mercados y el sistema de recolección de residuos sólidos.

La coyuntura de cambio social tanto al nivel de las relaciones intergubernamentales como en la formación de agendas político mediáticas, hace que este período de la historia local sea de gran interés para comprender las dinámicas de intervención de diferentes actores en el espacio público meridano.

EL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA 2001-2004 LA DIMENSIÓN NORMATIVA

Este ayuntamiento realiza su acción gubernamental sobre la base del artículo 115 constitucional, los lineamientos de la Constitución yucateca y la Ley Orgánica de los Municipios de Yucatán. El artículo 115 ha tenido importantes reformas, habiendo ocurrido las más recientes en 1997 y en 1999. El texto vigente establece que los municipios mexicanos son republicanos, representativos, populares y la base territorial de la organización política y administrativa de los estados. El municipio es libre y autónomo en su régimen interno y puede darse reglamentos y ejercer su patrimonio y potestad de manera completa, captar recursos de manera directa de los

ciudadanos y resolver sobre sus propios asuntos de gobierno, salvo en los casos que requieren de consensos o aprobaciones con otros poderes.

Las atribuciones de los municipios pueden clasificarse en funciones públicas (entendidas como la capacidad de realizar acciones de autoridad, de soberanía y de potestad sobre el interés colectivo), de servicio público (actividades técnicas especializadas destinadas a satisfacer necesidades generales) y de obra pública llenando las áreas de gobierno que sean necesarias: legislación, administración y jurisdiccional. Así, este artículo establece los alcances de legislación posible en los cabildos, las esferas de la administración y los actos que pueden realizar y los criterios jurisdiccionales para la aplicación de sus normas y las impugnaciones que los ciudadanos puedan hacer en legítima defensa de sus intereses.

Entre las funciones de servicios públicos que pueden realizar los ayuntamientos están los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos, panteones, mercados y centros de abasto, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas estatales consideren de acuerdo con sus niveles de desarrollo. Otras facultades expresas que la Constitución Mexicana otorga a los municipios están: participar y crear sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público³⁰.

El texto actual del artículo 115 añade importantes cualidades al municipio respecto de las versiones anteriores. Se puede decir, por ejemplo, que el municipio es hoy un orden de gobierno y no una instancia administrativa que opera las políticas públicas federales o estatales en los territorios locales, pues ha sido dotado de autonomía plena para hacerse de recursos y conducir la población hacia metas colectivas. Parte de esta reforma enfatiza la función legislativa del municipio en su ámbito de acción, al que la federación le impone ciertas características: a) determinación de la ma-

30 La historia del municipio de Mérida y su propio desarrollo económico y político ha condicionado la prestación de estos servicios públicos, ya que muchos de ellos están (o estuvieron) a cargo del Gobierno del Estado (policía de la ciudad, servicios de agua potable, administración de los panteones, manejo de las reservas territoriales, las concesiones del transporte público urbano, el catastro, etc.) siendo esta circunstancia uno de los temas más debatidos en los procesos político-electorales y que suelen establecer las banderas políticas que diferencian al PAN del PRI, los dos partidos políticos con mayor presencia en Mérida. Incluso algunos de estos servicios públicos, como la policía, han sido motivo de luchas sostenidas entre gobiernos estatales priistas y las administraciones municipales panistas. La administración 2001-2004 coincide con un Gobierno del Estado del mismo partido, por lo que las luchas partidistas toman una dimensión interna del propio Partido Acción Nacional, en lo que se refiere a la distribución de liderazgos y posiciones. La disputa por los servicios públicos estratégicos, seguridad y transporte, se trasladó, pues, a un sólo partido y ocasionó ciertas rupturas derivadas por la competencia en las agendas.

yoría calificada como condición para tomar ciertas decisiones respecto del patrimonio y de actos de gobierno, b) las competencias respecto de ciertos servicios y funciones con los gobiernos de los estados, las Legislaturas y el Gobierno Federal, c) la supletoriedad en las leyes municipales, d) los criterios para la concesión de servicios públicos, e) la incorporación de prácticas de democracia directa, f) formas de colaboración sobre servicios públicos con los gobiernos de los Estados.

Esta reforma constitucional efectuada en 1999 obliga en un transitorio a la adecuación de las constituciones estatales en un plazo de un año a partir de su entrada en vigor. Pese a tal indicación, la Constitución yucateca desacató a la Carta Magna, pues realizó tales transformaciones cinco años después, por lo que la administración estudiada guió su acción con reglamentos obsoletos y en contradicción con la norma federal.

Las adecuaciones a la constitución local y, posteriormente la modernización de la Ley Orgánica de los Municipios, pusieron finalmente al día dichos ordenamientos en los siguientes términos: El Título Octavo de la Constitución yucateca, dedicado a este orden de gobierno señala que la finalidad de los municipios es atender las necesidades sociales de sus habitantes procurando el desarrollo integral y sustentable y que la constitución de los Cabildos estará basado en la democracia representativa y conforme las fórmulas de representación proporcional que establecen las Leyes Reglamentarias de los procesos electorales. La cláusula 13 del artículo 77 ordena realizar una planeación municipal participativa, democrática y de largo plazo (en condiciones de cabildos que duran tres años y no pueden ser electos de nuevo de manera inmediata); la 16 del mismo artículo, determina el modo como las autoridades auxiliares en las comisarías de los Municipios serán electas dentro de los primeros 90 días del inicio de cualquier mandato constitucional (modificación constitucional reciente, puesto que la Ley Orgánica de los Municipios vigente durante la administración 2001-2004, esta norma no existía). El artículo 82 en el inciso uno enumera las condiciones bajo las cuales se requiere la votación de las tres cuartas partes del Cabildo para tomar decisiones específicas como enajenar bienes y aprobar la ley de ingresos, mientras que el inciso siete del mismo artículo concede algunas modalidades de democracia directa como los referendos, plebiscitos, iniciativas populares, etc. El artículo 85 bis incluye la misma enumeración de los servicios públicos que son competencia de los municipios añadiendo una cláusula de subsidiariedad para el caso en que la realización de los mismos quede a cargo de los Gobiernos de los Estados, según acuerdo del Cabildo en sus dos terceras partes.³¹

31 La mayoría de estas adecuaciones fueron aprobadas en mayo del 2005, poniendo fin al desacato

La Ley Orgánica de los Municipios es el paraguas más directo bajo el cual operan los ayuntamientos yucatecos. Si se considera la legislación vigente a la fecha de la administración que se estudia (2001-2004) habrá que analizar la ley promulgada el 18 de octubre de 1988 con pequeñas reformas en 1996 y 1997. Entre esta normativa y la Constitución Mexicana existen importantes diferencias, como se ha mencionado.

No obstante existir algunas contradicciones, rezagos y vacíos reglamentarios, la Ley Orgánica (1988) que se comenta fue la guía de los actos gubernamentales, ya que en este cuerpo legislativo se establecen las funciones tanto de gobierno como legislativas y administrativas del municipio, así como las facultades de los miembros del Cabildo y de la Presidencia Municipal. Una de las funciones que de manera explícita confiere esta ley es la de formación cívica de los habitantes, ya que subraya el carácter civilizador de las ciudades y su peso específico en la creación y fomento de actitudes que favorezcan el entendimiento y la convivencia social.

En el ámbito de gobierno las facultades de los municipios yucatecos son: “derecho de iniciar leyes en el Congreso del Estado; expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; dividir el territorio municipal para su gobierno; formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano, (...) reservar territoriales, (...) utilización del suelo, (...) regularización de la tenencia de la tierra, (...) promover cuando fuere necesario la expropiación de bienes inmuebles para obras de beneficio colectivo, (...) convenir y asumir la responsabilidad, en el ejercicio de sus funciones, de la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo social y económico del municipio así lo requiera, (...) fomentar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos. Impulsar y ejecutar los programas federales y estatales de salubridad, mejoramiento ambiental, educación pública y servicio social voluntario; vigilar los espectáculos públicos; planear y regular con el estado y con los otros municipios las zonas conurbadas”. (Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, 1988; Capítulo III, artículo 38)

de cinco años que la Constitución yucateca incurría frente de la nacional, ya que la dinámica conflictiva y de retraso en la producción de leyes locales había evitado una normativa más moderna y adecuada con las orientaciones de la Carta Magna Mexicana. El Ayuntamiento de Mérida que se estudia no laboró con este marco, sino con una Ley Orgánica de los Municipios vigente a esa fecha. Las diferencias sustanciales están en los temas señalados: a) las formas de nombrar autoridades auxiliares que, en el 2001 era potestad de la Presidencia Municipal, b) los modos de concesionar servicios públicos, enajenar bienes, realizar los presupuestos y tomar decisiones administrativas que comprometan administraciones futuras, que en el marco anterior recaía en el Congreso del Estado y ahora se requiere mayoría calificada del Cabildo, c) la inexistencia de figuras de democracia directa como el plebiscito, el referéndum, etc. Estos tres aspectos son fundamentales para entender la relevancia política y administrativa del período que se estudia, pues muchos de sus actos se encuadran en esta problemática.

Entre sus facultades administrativas destacan: crear los departamentos necesarios para su función, crear planes y enviarlos al ejecutivo o al congreso para su aprobación e implementación; nombrar comisiones y funcionarios públicos y resolver los asuntos de sus recursos humanos y materiales. Las de Hacienda son: autorizar la ley de ingresos municipales y enviarla al congreso para su autorización; aprobar su presupuesto de egresos con base en su programa operativo anual y el Plan Municipal de Desarrollo; aprobar la contratación de empréstitos para la realización de obra pública o programas de gobierno salvo en los casos que afecten los ingresos de otras administraciones, en cuyo caso deberían pasar al Congreso del Estado; administrar su patrimonio y ejercer el presupuesto; recaudar y administrar los impuestos municipales; contabilizar sus ingresos y egresos y enviar los reportes mensuales de gasto público a la Contaduría Mayor de Hacienda; publicar el balance mensual de la tesorería; formar los inventarios y administrar los bienes municipales de acuerdo con las leyes.

Uno de los aspectos más importantes se relaciona con los mecanismos de participación ciudadana mediante el establecimiento de Consejos Ciudadanos y los métodos de planeación del desarrollo municipal. Así, la Ley Orgánica establece en su artículo 62 que los ayuntamientos “promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la asociación de vecindad, para el efecto de recabar sus opiniones respecto a la elaboración de los planes municipales y desarrollo urbano” mientras que el artículo siguiente establece las modalidades de organización de los Consejos de colaboración municipal o participación ciudadana, puesto que este nivel de gobierno se concibe como la célula primigenia de la acción cívica y política.

La planeación del desarrollo municipal está reglamentada en el capítulo V y establece que dicha acción debe promover la opinión de la sociedad civil organizada tanto en la elaboración de los diagnósticos como en la programación de metas concretas que precisarán “objetivos generales, estrategias, políticas, programas, acciones y prioridades” que pueden impulsarse en el tiempo de la administración de acuerdo con los recursos técnicos, administrativos y económicos del Ayuntamiento. Los programas pueden ser de largo plazo, siendo los de naturaleza trianual los que corresponderán al compromiso de ejecución del grupo en el gobierno. Así, los programas operativos anuales derivan del Plan Municipal de Desarrollo y éste será resultado de la acción concertada entre gobernantes y gobernados, para lo cual se creará un Comité de Planeación para el Desarrollo. De acuerdo con el artículo 92 de la misma Ley, “los grupos y organizaciones sociales y las comunidades de los municipios participarán en las etapas de formulación, instrumentación, vigilancia y control del proceso de planea-

ción municipal y serán partes integrantes de los comités de planeación para el desarrollo”³².

Otros capítulos de esta ley establecen las condiciones para la operación de servicios públicos, la creación de empresas paramunicipales y las reglas para la concesión de servicios públicos que son facultad de los ayuntamientos y que pueden ser concesionados a particulares. En varios de los apartados de esta ley puede observarse que existen vacíos, obsolescencias y hasta una deficiente técnica jurídica, en opinión de los expertos.

Si la Ley Orgánica de los Municipios tiene rezagos notables, también el cuerpo legislativo municipal adolece del mismo problema. De sus más de 30 reglamentos, la mitad tiene más de quince años de vigencia y algunos de ellos son inaplicables no sólo por sancionar conductas que no son operantes actualmente, sino también porque no existen los mecanismos institucionales para hacerlo. La debilidad normativa del municipio tiene zonas importantes en donde el desorden no ha sido eliminado por efecto del imperio del estado de Derecho. Estamos hablando, por ejemplo, de las condiciones legales para el manejo de la propiedad municipal en los centros de abasto; de las sanciones que pongan límite a la insalubridad de los lotes baldíos urbanos; de los mecanismos de supervisión y cumplimiento de algunos servicios públicos como estacionamientos, transporte colectivo, la recolección de la basura; de la incapacidad técnica y de infraestructura para vigilar el preciso cumplimiento de los reglamentos de ecología, desarrollo urbano, etc. Un caso extremo de esta situación es la existencia de zonas urbanas de traslape o en disputa territorial, pues los municipios colindantes a Mérida como Umán y Kanasín reclaman para sí tierras colindantes, ocasionando que haya duda sobre la pertenencia de los ciudadanos y la autoridad con derecho a cobrar impuestos locales y obligación de brindar los servicios públicos correspondientes.

La ingobernabilidad del municipio no sólo se observa en eventuales escenarios de desobediencia, sino también en la incapacidad regulatoria, de vigilancia y de sanción en diversos territorios que pueden tener normas, mantenerlas obsoletas, aplicarse con discrecionalidad o bien, ser modernas

32 Adicionalmente a este Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal, otras administraciones impulsaron la creación del Plan Estratégico de Mérida, organismo ciudadano que realiza consultas y estudios de manera periódica, tratando de desarrollar una planeación de largo plazo que consolide una posición al municipio y a la ciudad de Mérida en el contexto de las ciudades del sureste mexicano, Centroamérica y el Caribe. En un principio, la oficina del Plan era financiada o impulsada de manera directa por el Ayuntamiento de Mérida, aunque en el trienio que nos ocupa se le obsequió la independencia definitiva al establecerse como una asociación civil de pleno derecho. El modelo de planeación estratégica intentó reproducir las experiencias catalanas sobre el tema.

y coherentes, pero no contar con los mecanismos institucionales necesarios para su aplicación.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA

La coyuntura política que lleva al gobierno municipal a la CP. Ana Rosa Payán Cervera, en mayo de 2001, es relevante para la transición mexicana dados los siguientes hechos: a) la Presidencia de la República ha sido ganada, por primera vez luego de más de setenta años, por un partido distinto del PRI, b) la crisis política del Partido Revolucionario Institucional tiene sus expresiones locales en el descontento social producido por el desacato del gobernador Cervera Pacheco a las instituciones electorales federales, c) la fortaleza del Partido Acción Nacional ha aumentado notablemente, haciéndose realmente posible, por primera vez, la alternancia en el gobierno del estado.

Los partidos políticos, en consecuencia, diseñan una oferta electoral con sus mejores actores y con plataformas competitivas en todos los municipios y en todas las diputaciones, de modo que obtuvieran votos suficientes para apoyar la gran elección, la del Gobierno del Estado. El PRI-oposición en Mérida, desde 1990- postuló al Mtro. Jorge Esma Bazán, ex director del Instituto de Cultura de Yucatán durante el gobierno de Víctor Cervera Pacheco, encabezando una planilla de jóvenes y agresivos políticos con experiencia en la administración pública y que habían ocupado cargos en el Gobierno del Estado. Ocho de ellos, los más agresivos y audaces, terminaron formando parte del Cabildo bajo la figura de representación proporcional.

Por su parte, el Partido Acción Nacional que gobierna el municipio de Mérida desde 1991, postuló tras un conflicto interno que se resolvió en las cúpulas nacionales, a la CP Ana Rosa Payán Cervera y a una planilla de jóvenes militantes del panismo con poca experiencia administrativa, parlamentaria y de lucha en las arenas mediáticas³³. No obstante, la figura central fue más que suficiente para mantener la votación y la plaza gobernada,

33 Durante los primeros meses de la administración, los monitoreos oficiales de medios señalan una presencia apabullante de los regidores priístas en los medios informativos con una contrastante ausencia de declaraciones de los regidores del PAN. La consulta al azar de un monitoreo oficial de la Dirección de Comunicación, entre los del primer semestre, consigna que el 84.6% de la presencia en medios de los priístas está destinada al ataque gubernamental, mientras que los regidores panistas replicaban en un 24.2% y sólo el 30.6% lo utilizaban para la propuesta de planes de trabajo. De estos regidores, sólo dos habían ocupado cargos administrativos y de elección popular.

ya que la C P. Payán es una de las luchadoras históricas de ese partido en el sureste de México con una gran ascendencia social³⁴.

La campaña se desarrolla sin contratiempos en una ciudad que ha reafirmado el triunfo del PAN en la última década. Por un lado, se observa en el PRI una campaña caballerosa, profesional, con buen diseño y aplicación de estrategias de mercadotecnia política y con propuestas populistas como “transporte gratuito para estudiantes y oferta cultural y cinematográfica sin costo para las familias de escasos recursos” y, del otro lado, la CP. Payán realiza una campaña austera, con relativa presencia en medios, pero con una plataforma política viable y de interés para los ciudadanos³⁵.

La voluntad ciudadana expresada en las urnas el último domingo de mayo del 2001 confirma el triunfo del PAN en la ciudad con 144, 733 votos contra 112,959 para el candidato del PRI, haciendo una diferencia de 31, 774. Este hecho se traduce en una representación inflada de la oposición, mediante la aplicación, por primera vez, de una nueva fórmula de proporcionalidad. Así, el Cabildo meridano se constituyó con 8 regidores del Partido Revolucionario Institucional y 10 regidores del Partido Acción Nacional (que incluye uno del Partido de la Revolución Democrática)³⁶.

34 La historia política de la CP. Ana Rosa Payán Cervera inicia en la década de los años noventa cuando abandona el negocio familiar y las asociaciones cristianas para ingresar las filas del Partido Acción Nacional. Apoyada de manera decisiva por el conservador *Diario de Yucatán*, la Srita. Payán gana al PRI todas las elecciones en el estado, una a una, a excepción de la gubernatura del estado: fue su primera diputada local; presidenta municipal en 1990 y, posteriormente, siguió ganando cargos de elección popular como las diputaciones federales, la senaduría, etcétera. Ocupó cargos relevantes en la organización partidista tales como la presidencia de los comités local y municipal y, a escala nacional, fue secretaria de Organización. Su postulación como candidata a la Presidencia Municipal de Mérida es una decisión del Consejo Nacional Panista, luego de enfrentamientos internos locales relacionados con el proceso de elección de su candidatura interna al Gobierno del Estado. En dicho proceso, los precandidatos que disputan la posición son precisamente la futura alcaldesa de Mérida (por segunda vez) y el senador Patricio Patrón Laviada, quien gana por 456 votos ayudado presumiblemente por una fuerte inversión para efectos proselitistas de empresarios nacionales y locales.

35 El *traking* electoral de enero a mayo muestra el mantenimiento de preferencias electorales para el PAN y los partidos pequeños con los que forma una alianza (PRD-PVEM-PT) tanto en la elección para Gobernador como para la alcaldía de Mérida. La encuesta del 25 de mayo realizada por ARCOP le da a la candidata del PAN una ventaja de 7 puntos porcentuales.

36 Aunque la alianza electoral hizo contar dentro de la bancada panista al regidor del PRD, éste asumió posiciones de independencia a lo largo de las sesiones edilicias, llegando a votar en ocasiones propuestas derivadas de la bancada priísta empatando la votación con sus aliados electorales. El impacto de este hecho requirió del voto de calidad de la Presidencia Municipal que no suele votar sino en los casos de empate. La ex alcaldesa de Mérida, CP, Ana Rosa Payán Cervera ha visto este tema como un error político del Partido Acción Nacional que, en ocasiones, puso en riesgo la gobernabilidad del municipio. En otro escenario, el PAN hubiera contado con 10 regidores de mayoría relativa. Por fórmula de representación proporcional el PRD tendría un regidor adicional. Por ejemplo, el Ayuntamiento 2004-2007 también panista ganó la elección por menor cantidad de votos, 12,472 y su representación es de 6 regidores del PRI, uno del Partido

Esta configuración del Cabildo anticipa los apasionados y, a veces, desequilibrados debates, entre una nueva generación de priístas curtidos en la lucha política dada su cercanía –en algunos casos incondicional con Cervera Pacheco– y un grupo gobernante formado por jóvenes sin experiencia en la administración pública encabezados por una de las líderes tradicionales del PAN en el sureste.

La politización extrema fue una característica del funcionamiento del Cabildo meridano durante los tres años de gobierno, aunque las primeras declaraciones prometían una “cultura del diálogo y la armonía para así construir una sociedad más firme y evitar las divisiones y sobre todo los enfrentamientos” o “llegamos con una apertura total y podrían darse casos en los que votemos igual que los panistas”³⁷. Antes de la primera sesión edilicia y en ocasión de votar a los nuevos funcionarios municipales, los regidores priístas iniciaron la disputa, uno por uno, del privilegio de argumentar más y mejor, de interponer más denuncias ante todas las instancias posibles (municipales, civiles, penales, juicios políticos en el Congreso local) y de ganar espacios en la prensa local y entre su clientela partidista. No obstante, a partir del segundo año una división de intereses se hizo manifiesto en virtud del intenso protagonismo que acusaban y del inminente retorno de Víctor Cervera Pacheco a la escena política local, después de un retiro de dos años. Así, el bloque priísta se dividió en un grupo cercano e incondicional al ex gobernador de Yucatán y otro, afín al líder estatal del PRI Carlos Sobrino Sierra, rival de Cervera.

Esta nueva composición de fuerzas generó dos políticas distintas de oposición. Una basada en el improperio, la organización de mítines y manifestaciones, de denuncias periodísticas y otra más inteligente que negociaba pequeños triunfos en favor de intereses obreros o de cooperativistas. El sector afín a Cervera se mantuvo en la crítica radical y hasta en la organización discreta de hechos de desorden social, mientras que el otro PRI demostraba una capacidad de negociación más productiva para la realización de las políticas públicas.

El panismo edilicio, por su parte, también tuvo momentos de crisis y de división interna. Las razones de esta división pueden encontrarse en las disputas soterradas por el control del PAN, por las tensiones provocadas

Verde Ecologista, (ambos formaron la coalición alianza ciudadana) uno del PRD y 10 de Acción Nacional.

37 Los comentarios sobre el tema iniciaron el 12 de junio de 2001 después de conocerse la distribución de comisiones en el Cabildo, pues la alcaldesa alertó sobre posibles problemas de gobernabilidad si las actitudes no eran las adecuadas. La respuesta de los regidores del PRI fue en el sentido de privilegiar la conciliación, “siempre y cuando no nos cierren la información”. *Diario de Yucatán*, martes 12 de junio de 2001. Sección local, página 6.

por la política de transferencia de servicios públicos -policía, cementerios, facultades del transporte- por la rivalidad entre las figuras políticas centrales y las diferencias en la agenda mediática que posteriormente se desarrollará.

Esta división entre los grupos afines al gobernador del estado y aquellos que formaban parte de las simpatías de la alcaldesa de Mérida no se limitó a los bordes entre ambos niveles de gobierno, sino que tenía traducciones en el trabajo parlamentario, en la correlación de fuerzas al interior del partido, en los alineamientos de los medios de comunicación e, incluso, en los políticos de otros partidos que apoyaban a unos o a otros en un intento de capitalizar más alguna de las figuras y ahondar las divisiones de cara a las elecciones siguientes. Así, podía verse por ejemplo, una política ruda de priístas en el Cabildo y una política moderada de sus afines en el Congreso respecto de los mismos programas municipales que debían validarse en esa instancia o, por otro lado, una actitud colaboracionista entre regidores del PRI y regidores del PAN en contra de ciertos proyectos de la administración.

La politización sistemática se expresaba en determinados ejes temáticos, entre los que destacaban: a) el ataque y la denuncia pública a los funcionarios municipales por supuestos casos de ineficiencia y corrupción, b) las presiones para abrir de par en par a la vigilancia priísta toda la información gubernamental sin mecanismos formales de control y acceso de la información, c) la denuncia contra la supuesta mala calidad de los servicios y obras públicas, d) la obstaculización sistemática de las políticas públicas y la organización de movimientos de resistencia a la acción gubernamental.

Las razones de esta politización extrema pueden encontrarse en el hecho de que el PRI no había sido nunca oposición en Yucatán de manera tan definitiva –en todos los órdenes de gobierno- y en la estrategia de desgaste y obstaculización de mediano plazo que había orquestado el ex gobernador Cervera para preparar su retorno a la política yucateca³⁸, acompañado coyunturalmente del interés compartido con el grupo de Patrón Laviada de eliminar de la carrera hacia la gubernatura en los siguientes años a la alcaldesa de Mérida, una de las precandidatas más fuertes para sucederlo en el cargo. Las lecciones de este proceso aún deben generar reflexiones sobre el papel de la oposición priísta y cómo se ganan de nuevo los espacios per-

38 Como se demostró al final de la administración municipal, el ex gobernador Cervera Pacheco terminó su retiro voluntario de la política de dos años y medio para presentarse como candidato del PRI a la alcaldía de Mérida -un bastión panista desde hace una década- en un proceso electoral muy controlado por estrategias de *marketing* que capitalizaban el descontento generado por algunas políticas inconclusas de la alcaldía y el desgaste generado por sus seguidores en el Cabildo. No obstante, Cervera perdió de nuevo las elecciones y murió meses después.

didós. Desde el lado del gobierno, los osados proyectos de cambio social se prestaban a tal politización, recrudecida por una situación inédita en la política yucateca: el conflicto entre las agendas de poderosas instituciones de la sociedad yucateca, tema del cual hablaremos en otro estudio.

LA AGENDA GUBERNAMENTAL (LOS HECHOS VINCULANTES)

Las instituciones políticas y los niveles de gobierno hablan no solamente con las palabras sino también por medio de las decisiones y las acciones que realizan. Este mundo de mensajes, de estímulos a veces claros y debatidos, y otras veces ocultos, tiene impacto decisivo en el desarrollo de las organizaciones y las personas que les dan vida. La verbalización pública es, sin duda, una de las condiciones de la existencia y la calidad de la democracia. Es premisa para pensar, tomar decisiones, evaluar y ser en todos los campos de la vida social. No obstante, las instituciones públicas y los órdenes de gobierno tienen zonas de (in)visibilidad, criterios y razones no necesariamente explicitadas y, por otro lado, también existe un poder de intervención social, una fuerza de impacto de sus decisiones y de la acción gubernamental que genera efectos en la independencia, poder, coordinación o debilitamiento de otros organismos sociales que, a su vez, impactan a los ciudadanos. El impacto de las acciones es tan real como el impacto de sus propias interpretaciones.

La comunicación gubernamental genera hechos vinculantes, actos de poder que ayudan a fortalecer diferencias sistémicas, a mantener prioridades sociales, a ordenar el mundo y encauzar la vida de las personas. Los actos gubernamentales implican hechos humanos, coordinación de voluntades y acoplamiento de energías. También son mensajes que ayudan a estructurar los subsistemas del orden social.

Al nivel de los gobiernos locales son muchas las decisiones, los hechos vinculantes, los discursos que se implementan, sea en el círculo restringido de los expertos, o bien en el espacio abierto de la plaza pública. Sería imposible hacer un recuento a tiempo real de cada uno de estos actos, aun tratándose ayuntamientos de ciudades medianas. No obstante, en este apar-

tado de la investigación se revisan algunos de los hechos vinculantes más importantes, los que representaron mayor inversión presupuestal, mayor impacto en zonas de intervención y, por ende, altos niveles de afectación y estructuración de relaciones sociales o sistémicas.

Se estudiarán estos hechos desde su origen y evolución. Es decir, se tendrán en consideración los elementos ideológicos y conceptuales que conforman el marco de interpretación bajo el cual la realidad social se vuelve significativa para determinados actores políticos, las plataformas que los candidatos ganadores ofrecieron a los ciudadanos para pedir su confianza, los procedimientos institucionales de planeación, la dinámica de producción de proyectos por parte de los expertos en su camino hacia su inclusión en la agenda gubernamental formal, así como los procesos de retroalimentación social que los medios de comunicación y los grupos sociales realizan respecto de tales políticas públicas en su proceso de diseño, aplicación y evaluación.

LA IDEOLOGÍA PANISTA Y LA OFERTA ELECTORAL

El Partido Acción Nacional se sitúa en la tradición de la democracia cristiana y se define como un partido humanista. Se fundó durante septiembre de 1939 y sus estatutos afirman reconocer la “eminente dignidad de la persona humana y, por tanto, el respeto a sus derechos fundamentales y la garantía de esos derechos y condiciones sociales requeridos por esa dignidad”. En consecuencia, debe subordinarse la actividad individual, social y del Estado, a la realización del bien común y la preeminencia del interés nacional sobre los intereses parciales y la ordenación y jerarquía de éstos hacia el interior de la nación.

Los conceptos centrales sobre los que se asienta la doctrina son, efectivamente, la dignidad de la persona humana, el bien común, la solidaridad y la subsidiariedad. El primero hace referencia a que la persona humana es el centro y razón de ser, el sujeto, principio y fin de la vida social y política y está formado de cuerpo y espíritu trascendente. Sus facultades más importantes son la inteligencia, la voluntad y la afectividad, por lo que es un ser racional, libre y único, cuya dignidad se ve afectada por cualquier ideología que lo despersonalice.

Bien común es el “conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la sociedad”, por lo que es responsabilidad de todos construirlo sin promover la ventaja de personas, clases o grupos, cualquiera que sea su función social. “El bien común ocupa una posición superior

a los intereses particulares de los individuos, como miembros o parte de una comunidad y una posición inferior respecto del supremo fin de la persona. Así, el bien común es preeminente a los intereses particulares o de grupo, pero inseparable del bien de las personas. No se deben sacrificar los fines trascendentes del ser humano en función de los intereses de la colectividad; si el bien común atentara contra el fin trascendente de una persona, dejaría de ser bien y dejaría de ser común (...) El respeto al bien común es lo que preserva, asegura y propicia el desarrollo de los diversos bienes particulares, los cuales se ordenan con base en él. La realización del bien común simultáneamente implica la justicia, la seguridad, la defensa del interés general, el respeto y la protección de la persona y sus derechos” (Pilares del Humanismo del Partido Acción Nacional. Documento doctrinario disponible en Internet: www.pan.org.mx).

Las consecuencias de la idea del bien común para el ejercicio público subrayan que la política está al servicio de la persona, “residiendo su fuente de legitimidad, en su misión de asegurar el desarrollo personal de todos los que le están subordinados. De esta forma, el bien común se constituye por un conjunto de condiciones mínimas necesarias, de bienes públicos y por todos los supuestos de organizaciones de carácter público y general, que sumados y en armonía son necesarios para que los individuos, como miembros de la colectividad, cumplan su destino temporal y eterno además de poder hacer efectivo, con su actividad propia, el mayor bienestar posible”. (*Idem*)

La solidaridad, por su parte, expresa la relación mutua, esencial, entre la persona humana y la sociedad y es el rostro social del amor. “El principio de la solidaridad, que es la responsabilidad común en recíproca vinculación, constituye el principio de orden jurídico fundamental que garantiza la posición irrenunciable del ser humano dentro de todos los ámbitos de la vida social bajo el binomio existencial de libertad y responsabilidad. La subsidiariedad permite la complementariedad y ayuda escalonada de una comunidad superior a los individuos y comunidades menores”.

Estos conceptos básicos se dinamizan en plataformas políticas actualizadas en cada convención nacional. La proyección vigente afirma en relación con el municipio que es un conjunto formado “por las familias que habitan una comunidad” y el eje de la estructura política del país. El respeto a la autonomía municipal es el fundamento de un orden subsidiario, solidario y responsable que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben garantizar de modo que se cumplan adecuadamente todas aquellas funciones de gran proximidad con el ciudadano y que inciden directamente en la vida cotidiana. “La prestación de los servicios públicos debe atender a las necesidades fundamentales de los hombres y las mujeres que con-

forman el municipio, asegurando los niveles mínimos y suficientes para una vida digna. La seguridad, la educación, la salud y el desarrollo humano han de ser los objetivos centrales del gobierno municipal (...) Toda política municipal debe fundarse en la participación de quienes integran la comunidad de la nación”. Otras orientaciones fundamentales del federalismo humanista son el desarrollo equilibrado de los municipios de la nación y “la generosa participación de todas las entidades y de la sociedad en su conjunto en favor de la educación, la infraestructura y, en general, de las condiciones mínimas para el adecuado crecimiento de las regiones del país” en un ejercicio administrativo basado en la transparencia y la honestidad (Proyección de principios de doctrina del Partido Acción Nacional en: www.pan.org.mx).

Las proyecciones doctrinarias vigentes en la elección municipal mericana de 2001 reflejan los mismos principios. No obstante, las versiones locales en campañas electorales específicas tienen matices y diferenciales que vale la pena mencionar. En la campaña que llevó a la presidencia municipal a la CP. Ana Rosa Payán Cervera se subrayaron temas como la coordinación con otros niveles de gobierno y la consolidación de la autonomía municipal o la voluntad de estimular la decisión participativa. Algunas piezas discursivas le dan más valor a los programas asistenciales y al desarrollo humano, llegándose a decir que esta administración realizaría acciones significativas en beneficio de la persona, la educación y la salud, cosa que finalmente no ocurrió de manera especial, pues los presupuestos en esas áreas municipales fueron superados por la inversión en obras y servicios públicos.

Así, los temas que se discutieron durante la campaña electoral pueden organizarse desde el eje de los servicios públicos y la gestión municipal. La modernización de los servicios públicos ocupó espacio relevante en la agenda de los candidatos. El debate público que realizaron el miércoles 9 de mayo de 2001 así lo demuestra. La CP. Ana Rosa Payán insistió en la reubicación de paraderos del transporte público, crear nuevos circuitos y sacar camiones y buses hasta la periferia del Centro Histórico como estrategias para resolver el caos vial y la contaminación en el corazón de la ciudad. Se propuso que en el casco histórico sólo circularan camioncitos ecológicos gratuitos para enlazar los servicios comerciales del centro y la periferia donde se ubicaría el transporte público.

En otros temas, se ofreció modernizar los servicios de recolección de basura, promover la educación ambiental e impulsar el reciclaje de subproductos que hoy en día se desperdician innecesariamente. La entonces candidata del PAN también se comprometió con los ciudadanos a seguir la lucha de años por firmar un convenio con el Gobierno del Estado para la

devolución de la policía de Mérida que fue secuestrada a la ciudad en 1969 por un gobernador priísta.

Los servicios públicos, continuó diciendo en el debate televisado, han mejorado desde hace diez años en que iniciaron las administraciones panistas. Hay orden y transparencia en las finanzas. Se han cumplido las tres premisas básicas de toda administración: planear, gestionar y mantener. El orden en las finanzas es importante para conseguir lo anterior. (...) Promoveremos la simplificación administrativa para que los ciudadanos accedan a más servicios. Ninguna toma de decisión se hará sin la participación de los ciudadanos (...) Hay innumerables consejos consultivos. Mérida está comunicada con los consejos comunitarios y son los ciudadanos los que proponen. (Filmación del debate entre candidatos. Canal 2 local; 9 de mayo, 2001)

El debate entre los candidatos a la alcaldía meridana parece centrarse en un catálogo de problemas que interesan a los ciudadanos, tales como los servicios públicos (transporte, recolección de basura y centros de abasto) el desarrollo social y cultural (apoyos estudiantiles, desarrollo productivo y funciones culturales gratuitas) y los procesos de administración. Pero en realidad no son sólo una enumeración de preocupaciones, sino las banderas de legitimación política de marcos interpretativos de la realidad.

Iván Franco (s/f) afirma que desde la década de los años noventa, los gobiernos panistas en el municipio han desarrollado políticas públicas favorables a las elites empresariales y no se ve el momento en que la transición de este modelo llegue para los habitantes más desprotegidos. Este modelo de desarrollo que el investigador llama modernización neoliberal y católica está representado por dos grupos políticos encabezados, uno, por el nuevo gobernador de Yucatán, Sr. Patricio Patrón Laviada y otro, por varios líderes que responden a la tradición más clásica de la democracia cristiana. Los primeros se perfilan como los nuevos articuladores de las elites empresariales, y los segundos, matizan su conexión con la iniciativa privada sobre la base de principios católicos de índole moral.

Un aspecto clave de este proceso de modernización es el papel que guardan los ciudadanos en la modificación de las relaciones sociales ya que parecen transitar de la ideología liberal nacionalista al conservadurismo católico como base para mantener y justificar las transformaciones sociales. En consecuencia, el discurso moral del bien común avala las decisiones político administrativas que están encaminadas a privilegiar la racionalidad del gasto público, el control por medio de la fuerza de las contradicciones sociales, el énfasis en una política conservadora de monumentos arquitect-

tónicos de la ciudad y la subsidiariedad como forma de relación con los habitantes de escasos recursos. Otra crítica radical viene del profesor universitario Jorge Franco Cáceres, quien asegura que “la ciudadanía emeritense ha padecido la ‘oficialización’ de una desestructuración espacio-ambiental y una desorganización socio-cultural que, sólo han resultado incondicionalmente funcionales para la especulación y la usura –características de las transacciones internacionales en bienes y servicios- con algún atractivo para los grupos políticos y financieros del mundo globalizado”. (*Por Esto!*, 12 de febrero de 2000; *La ciudad*, página 15)

La predominancia de estos valores y su repercusión en las selecciones temáticas locales puede notarse en el propio discurso de toma de posesión de la nueva alcaldesa de Mérida, C.P. Ana Rosa Payán Cervera, con el sesgo sustancial de repetir el énfasis sobre los valores, la educación y el desarrollo humano y, por otro lado, subrayar la necesidad de modernizar los servicios públicos y la infraestructura urbana.

Los avances del municipio -dijo en clara alusión a su antecesor, también panista- no se medirán en metros ni en números sino en la calidad de vida de sus habitantes y en la participación de éstos en los asuntos públicos (...) pues seremos ciudadanos plenos, (...) maduros como sociedad. Continuaremos la construcción del circuito intermedio en la parte oriente del aeropuerto, rediseñaremos la zona del mercado grande para lo cual solicitaré al próximo gobernador del estado –estoy segura que no lo negará como lo hicieron los anteriores gobiernos- la transferencia del terreno del ex chetumalito; remozaremos los mercados y construiremos un palacio administrativo. (Payán Cervera, 2001; discurso de toma de posesión como alcaldesa de Mérida. Mimeo)

En lo que respecta a la gestión pública, la CP. Payán se comprometió a no permitir “ningún acto de corrupción porque los meridianos, que son nuestros mandantes, merecen por nuestra parte respeto y uso eficiente y escrupuloso de los recursos públicos (...)

Seremos una administración panista por los principios humanistas por los cuales se va a regir nuestra administración, pero no será partidista, es decir, cada uno de nuestros pasos estará regido por los principios del PAN, pero seremos totalmente respetuosos de todas las ideologías y al mismo tiempo no permitiremos que el Ayuntamiento sea el coliseo para dirimir conveniencias de partido alguno”. Es más -añadió- seremos un ayuntamiento democrático porque creo en la democracia aún con sus imperfec-

ciones. Pero la democracia sólo puede existir cuando se encarna en cada uno de los ciudadanos, para que éstos puedan trascender en el tiempo y en el espacio. Buscaremos siempre y en toda decisión que prevalezca el bien común por encima de cualquier interés personal o de grupo. (*Diario de Yucatán*, 2 de julio de 2001; sección local, página 16)

LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL

Una de las primeras acciones del gobierno municipal es la convocatoria a la sociedad civil, organizaciones académicas, ciudadanos, etcétera, para integrarse al proceso colectivo de pensar la ciudad y planificar su desarrollo a través del Comité para el Desarrollo Municipal. El 12 de septiembre de 2001 se instaló, con la participación de los 18 regidores del Ayuntamiento de Mérida, funcionarios municipales, comisarios rurales y representantes de organizaciones políticas, académicas y ciudadanas. Los reportes de asistencia a las mesas dan cuenta de más 2,000 personas que representaban a más de 140 organizaciones clasificadas en: funcionarios municipales (35), representantes del Gobierno del Estado (9) del Gobierno Federal (12) de colegios profesionales y universidades (15), organizaciones no gubernamentales y patronatos (56) representaciones empresariales (7) congresistas locales (5) partidos políticos (3) y comisarios (4). También participaron cerca de 400 ciudadanos independientes con sus ponencias y propuestas.

Este comité se organiza conforme a los lineamientos de la Constitución de Yucatán y la Ley Orgánica de los Municipios y responde a las siguientes orientaciones básicas: a) los ciudadanos tienen el derecho de participar democráticamente en la formulación de planes para el desarrollo local, b) la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo en el Cabildo lo convierte en obligatorio para toda la administración, c) los municipios formularán sus planes municipales de desarrollo o programas trianuales de acuerdo con sus recursos técnicos, administrativos y económicos y d) el Plan Municipal de Desarrollo será elaborado dentro de los primeros seis meses de la gestión municipal.

Los resultados de este proceso de planeación se sintetizan en un documento oficial publicado por el Ayuntamiento de Mérida (2001) que organiza la información mediante cinco capítulos: los fundamentos jurídicos de la planeación, el diagnóstico estadístico y situacional, las prioridades municipales, la participación ciudadana en la planeación y revisión, control y evaluación.

En el capítulo cuarto se pueden observar algunos conceptos que definen la orientación del Ayuntamiento y las líneas estratégicas que han sido reconocidas como prioridades en este proceso de ir a la sociedad a preguntarle sus preocupaciones. Respecto del primer punto, se afirma que la misión municipal es “elevar la calidad de vida de todos los habitantes, a través de su participación corresponsable y comprometida con el bien común, que conviertan a Mérida en una ciudad más amable y disfrutable por todos y todas”, reconociendo una tabla de valores tales como: generosidad, respeto, trabajo en equipo, productividad, equidad, calidad, honestidad. Las líneas estratégicas se agrupan de la siguiente manera: a) desarrollo de la ciudad, b) calidad ambiental, c) desarrollo económico, d) desarrollo social, e) la mujer, f) los jóvenes, g) las personas con capacidad diferente, h) la etnia maya, i) el gobierno municipal. El contenido de tales líneas aparece resumido en los siguientes cuadros:

LÍNEAS DE TRABAJO MUNICIPAL (TABLA 1)

Desarrollo de la ciudad				
Impulsar el desarrollo urbano sustentable aplicando un uso correcto del suelo	Orientar con más eficiencia la construcción del espacio urbano	Reglamentar las áreas dignas de vivienda	Recuperación del patrimonio arquitectónico, histórico y arqueológico	Mejoramiento de la imagen y del equipamiento urbano: vialidad, espacios públicos, agua, drenaje, alumbrado público, cementerios, abastos, mercados
Calidad ambiental				
Educación para el manejo de aguas residuales y residuos sólidos	Desarrollo sustentable del municipio	Actualización de la normativa ambiental	Impulso y promoción de áreas protegidas	Implementar programas de reforestación

Desarrollo económico			
Desarrollar proyectos turísticos para la ciudad	Fomentar la producción agropecuaria, industrial y comercial	Propiciar el desarrollo económico de los diferentes sectores sociales	
Desarrollo social: mujer, jóvenes, discapacitados, etnia maya			
Desarrollar programas subsidiarios a grupos sociales vulnerables: niños, adultos discapacitados, mujeres	Consolidar los esfuerzos de atención médica para ciudadanos de escasos recursos. Operar programas deportivos	Diseñar programas de capacitación, apoyos a la educación	Promoción de la cultura y el bienestar social. Valorizar la lengua maya y las tradiciones. Conservación y desarrollo de la etnia maya
Gobierno municipal: administración y política			
Diseñar programas que aumenten la eficacia y eficiencia de la burocracia. Promover prácticas de transparencia y honestidad	Conducir a la sociedad hacia la autogestión del bien común promoviendo la convivencia ordenada	Fortalecer los mecanismos de comunicación, diálogo, respeto y libertad de información	

(Tabla de elaboración propia)

El mundo de mensajes que el municipio envía a la sociedad mediante su delimitación normativa y organizacional se genera desde la esfera burocrática, circula a través de la esfera política hasta llegar a la sociedad en diversas zonas de intervención, regulación o coerción. Estas líneas estratégicas de acción gubernamental muestran un mapa de ocupaciones sociales, de exigencias de atención, de alertas institucionales, de correspondencias entre la función social que los ciudadanos esperan que el municipio cumpla y la estructura política, organizativa y presupuestal. Su confección pasa por diversos momentos y actores.

Aunque se trata de líneas generales de atención, el propio plan tiene también en las líneas de acción de cada zona estratégica, un conjunto de metas específicas que deberían ser cumplidas a lo largo de los tres años de la administración, siempre que los recursos lo permitan. Su peso de obligatoriedad pasa, desde luego, por la jerarquización de los temas importantes, las distribuciones presupuestales, las coyunturas de decisión del Cabildo y la presión de las necesidades sociales que hagan más urgentes a unas respecto de otras. Entre las más de 460 acciones, se establecieron como prioridades de la administración las siguientes: a) actualizar el Plan

de Desarrollo Urbano, b) desarrollar un proyecto de rescate integral del mercado Lucas de Gálvez y del ex Chetumalito, c) continuar con el proceso de rescate del centro histórico, d) establecer un plan de ordenamiento del desarrollo vial, e) reestructurar el transporte urbano de pasajeros para descongestionar el centro histórico, f) modernizar y elevar la calidad del servicio de recolección de la basura, g) diseñar programas de subsidiariedad social para grupos vulnerables, h) estructurar la policía municipal, los cementerios y los servicios públicos de su competencia, i) construcción del edificio administrativo, j) monitorear la opinión pública para reorientar el qué hacer del gobierno y gobernar dialogando, y resolver con apego a la legalidad en situaciones de conflicto y k) hacer transparente y eficiente la gestión municipal.

En efecto. El Ayuntamiento 2001-2004 realizó cientos de acciones a lo largo del trienio. Una descripción de las asignaciones presupuestales puede dar una idea general de las zonas relevantes de inversión y su evolución en los tres años de gobierno. El primer semestre de la gestión, julio-diciembre de 2001, el gasto público se dividió de la siguiente manera: 35.28% servicios públicos municipales; 26.62% para obras públicas, 15.23% desarrollo social, 15.20% administración municipal, 3.85% gobierno municipal, 3.29% fondo de pensión de trabajadores y 0.53% costo de la deuda pública. El monto presupuestal fue de \$309, 391, 610.00.

En el año de 2002, el Ayuntamiento disminuyó un poco el gasto en servicios públicos, 31.25%, pero aumentó el de obras públicas, 28.94%, mientras que el dinero asignado a desarrollo social fue del 17.52%. Los gastos de administración fueron del 14.10%, el 5.44% al gobierno municipal, mientras que los fondos de pensión bajaron al 2.46% y la deuda pública también bajó un .24%. El monto presupuestal fue de 787,993,980.

El año de 2003, el presupuesto fue de 1,033,889,722.66 distribuido de la manera siguiente: 28.85% para los servicios públicos, el 27.70% para obras públicas, mientras que el 18.53% correspondió a programas para el desarrollo social. La administración municipal erogó el 14.20% y el gobierno el 4.63%. Los fondos de pensión subieron, pues se invirtió 1.65% del presupuesto en este rubro y la deuda aumentó notablemente al 4.44%.

El último semestre de la gestión municipal que comprende los meses de enero al 31 de junio de 2004, el presupuesto ejercido ascendió a 598,964,176.09 distribuidos de la siguiente forma: el 24.92% se invirtió en los servicios públicos municipales, mientras que la obra pública aumentó casi 10% hasta alcanzar la cifra récord de 36.82%. El desarrollo social se mantuvo casi en sus números iniciales, el 16.04%. Los gastos administrativos crecieron al 7.53% y el gobierno también hasta el 7.02%. El fondo

de pensiones cerró con el 1.23% y los costos de la deuda pública también registraron cifra récord: 6.44% .

La distribución presupuestal indica que los programas para el desarrollo social y cultural se mantuvieron constantes con una pequeña alza, a diferencia de la administración y gobierno que tuvieron un alza significativa en los últimos meses de la gestión. La obra pública fue el rubro de mayor crecimiento a lo largo de los tres años de gobierno³⁹. Esta distribución presupuestal muestra un municipio sistémicamente comprometido con las obras y los servicios públicos, con una atención secundaria en materia de fomento cultural y de asistencia social. No se observa que entre sus funciones privilegiadas esté la promoción educativa, económica y turística, pese a tener pequeños departamentos encaminados a desarrollar programas en esas áreas.

A juzgar por el aumento presupuestal en las zonas de obras y servicios públicos, por los préstamos financieros especiales y la correspondencia entre oferta electoral y decisiones de gobierno, las prioridades municipales se centraron en los siguientes proyectos:

La modernización de los servicios públicos:

1. Políticas organizacionales y de fortalecimiento institucional: transferencia de servicios públicos
2. Proyecto Integral de Mejoramiento del Sistema de Recolección y Tratamiento de Residuos Sólidos
3. Proyecto Integral de Reordenamiento del Transporte Público
4. Proyecto integral de Desarrollo del Centro Histórico y del Mercado Lucas de Gálvez

Este cuadro de acciones es resultado de varios procesos de comunicación política que se han venido efectuando en momentos distantes y con lógicas y actores también diferenciales. En un primer plano, situados en las campañas electorales, podemos observar una plataforma de trabajo que aglutina esperanzas y voluntades, facilitando la ascensión de un grupo al poder que posteriormente ratifica su voluntad de realizar ciertos proyectos estratégicos en foros intermedios donde individuos y organizaciones no gubernamentales, académicos y expertos independientes, los retoman en términos de su viabilidad técnica y de conciliación de intereses más directos (problemas y soluciones reconocidos en el nivel de las agrupa-

39 Los cálculos del presupuesto provienen del III Informe de Gobierno. *Ediciones del Ayuntamiento de Mérida*. 1994. Mérida, Yucatán, página 34)

ciones). En una tercera etapa, el grupo de expertos desarrolla programas específicos y lucha por su selección en función de su valor en el proceso de intervención social, su utilidad en el proceso de politización o la distribución del poder que ellos tienen en la estructura gubernamental.

La agenda gubernamental es resultado de una serie de procesos de transformación y comunicación de mensajes electorales (deseos compartidos) que luego se convierten en líneas estratégicas y de acción (catálogo de problemas y soluciones reconocibles) mediante procesos formales e informales de selección de definiciones, prioridades, etc., en un contexto múltiple de comunicaciones que van de la esfera social a la mediática pasando por los conflictos sociales inaplazables, las condiciones presupuestales del organismo gubernamental y las valoraciones coyunturales de los políticos que toman las decisiones.

Está fuera de los límites de esta investigación documentar todas y cada una de las acciones que el Ayuntamiento de Mérida realizó en sus tres años de gobierno, de modo que los antecedentes señalados como *inputs* de las políticas públicas –la plataforma política que promovió el equipo gobernante y su negociación con grupos intermedios en procesos de planeación participativa– sirven para identificar el germen tanto en el pensamiento ideológico político como en el proceso inicial de formación de las políticas públicas de esta gestión municipal. En consecuencia, sólo se abordará a profundidad los procesos que llevan a definir la agenda gubernamental denominada formal o estratégica, pues representa el planteamiento de intervención social del equipo en el gobierno, sin que esto signifique que fueron las únicas acciones efectuadas.

La comunicación gubernamental, en su aspecto estratégico, se está construyendo poco a poco desde varios focos de producción de mensajes y describir su proceso supone atender el comportamiento de los siguientes elementos: a) marco interpretativo ideológico de la realidad y plataforma política, b) procesos de planeación descentralizada, c) diagnóstico de expertos sobre la zona de intervención, d) medición de riesgos y oportunidades del proceso de intervención social, e) diseño técnico y propuesta de comunicación para la construcción de consensos básicos, f) seguimiento del papel de los actores que intervienen: políticos de oposición, funcionarios públicos, expertos, periodistas, actores de impacto directo, ciudadanos, políticos en el gobierno, políticos partidistas, g) retroalimentaciones y transformaciones de las propuestas originales, h) seguimiento de las políticas públicas en proceso de ejecución, i) evaluación de la totalidad conclusiva.

Siguiendo estas etapas, se desarrolla el proceso de construcción de la agenda gubernamental conforme a las líneas de acción señalados en el cua-

dro anterior, ya que son los elementos de comunicación estratégica con la sociedad y los rasgos definitorios de las políticas públicas de este Ayuntamiento.

CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL: POLÍTICAS ORGANIZACIONALES Y LA TRANSFERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

La recuperación de la policía municipal

La Ley Orgánica de los Municipios de Yucatán data de 1988 y su nivel de obsolescencia es manifiesto, pues entra en contradicción con otras esferas normativas, o bien carece de los mecanismos institucionales para hacer válidos diferentes mandatos. Esta debilidad orgánica tiene sus raíces en la historia del municipio mexicano y también en las condiciones reales de coordinación entre niveles de gobierno caracterizados por ejecutivos fuertes y otros niveles o poderes del estado débiles y dependientes. La ausencia de normas claras tanto en el interior del nivel de gobierno como en sus relaciones con otros poderes, permite que los actores de mayor peso puedan operar invadiendo las otras esferas y maniatando cabildos, regidores y funcionarios municipales.

En Mérida se observa que la mayoría de los reglamentos están obsoletos y que no existe, por ejemplo, una ley o reglamento de la administración pública municipal que rijan las condiciones de operación de cada una de sus dependencias. Así, cada período gubernamental decide su organización, notándose en la última década la oscilación entre formas organizativas centralizadas o descentralizadas. El Ayuntamiento 1998-2001 hizo depender prácticamente todas las instancias municipales de un oficial mayor, quien tenía las funciones de supervisión total de las actividades de la organización. En cambio, el grupo gobernante del período 2001-2004 creó cuatro dependencias intermedias, entre los departamentos y la coordinación del alcalde, siendo éstas las Direcciones Generales de Obras y Servicios Públicos, de Desarrollo Social, de Administración y, la cuarta, de Finanzas y Tesorería. Las dos formas de organización son posibles, pues la Ley Orgánica (Capítulo IV, artículo 40) sólo habla de puestos específicos tales como tesorería y jefes de departamento, mismos que deben ser nombrados por el Cabildo. El nivel de obsolescencia de este documento queda claro cuando se observa que en la organización actual existen más de 300 jefes de departamento que, en teoría, deberían ser nombrados por el Cabildo, aunque el espíritu de la norma se refiere a los funcionarios de

primer nivel, que ahora se llaman directores o directores generales. Si no está claro en el documento rector cuáles deben ser las dependencias municipales, tampoco hay luz ninguna sobre las funciones que cada una de las áreas tiene, existiendo documentos normativos expedidos por las propias dependencias con la variación de un gobierno a otro. Una década de gobiernos panistas no ha propiciado una ley de la Administración Pública Municipal o un reglamento específico.

Si los puestos cambian de un ejercicio gubernamental a otro, también las personas. Aunque la permanencia del PAN como gobierno en Mérida sugiere el mantenimiento de sus recursos humanos, es un hecho que existen diversos grupos o facciones al interior de esa institución, de modo que la rotación de funcionarios de primer nivel es natural y, en menor grado, la movilidad de los mandos intermedios. No obstante, el inicio de este período estuvo caracterizado por un amplio éxodo de más de sesenta funcionarios municipales al Gobierno del Estado, puesto que esta vez fue la primera en que el PAN gana tanto el Ayuntamiento como el gobierno estatal, ocasionando una desbandada de cuadros técnicos de un nivel hacia otro. Por otro lado, la condición autónoma de la candidatura de Ana Rosa Payán Cervera y en cierto sentido lejana a la dinámica política municipal y local del partido, permitió que los funcionarios de primer nivel de la alcaldía de Mérida provinieran de cuadros profesionales universitarios y no del panismo local. En efecto, los directores generales de la administración provenían del mundo académico y sin ninguna militancia partidista, lo mismo que otros funcionarios centrales como el director de cultura, el de comunicación, de gobernación, la contraloría municipal, etc. De dieciocho funcionarios de primer y segundo niveles, sólo siete eran miembros activos o adherentes del Partido Acción Nacional.

Los políticos están en el Cabildo y los profesionales en la administración municipal. Mi equipo, dice la alcaldesa, está formado por el equilibrio entre técnicos, universitarios, expertos en sus áreas que sólo tienen compromisos con la calidad en su trabajo y con la verdad. El PAN gobierna en los órganos de gobierno, pero las acciones ejecutivas se hacen por profesionales que comparten, eso sí, la visión humanista de la política. Ninguno tiene que afiliarse obligadamente a mi partido, esa es una decisión personal; lo que tienen que hacer para mantenerse en la administración es trabajar mucho y trabajar bien, honesta y eficientemente. (TP)

Esta condición, a todas luces positiva, representó un haz de señales a diferentes sectores sociales. De un lado, se mostraba a toda la sociedad que el Ayuntamiento estaría en manos profesionales y, de otro, se expresaba im-

plícitamente que no habría un reparto de cuotas al interior del PAN y que el sector político de la administración –los regidores de ese y otros partidos- no tendrían razones de coalición partidista para defender o justificar las acciones administrativas. Es decir, que aunque los propios panistas votaron por el equipo en el Cabildo, su grado de aprobación e integración con ellos derivaba de la decisión central de la alcaldesa de la ciudad. Ésta es, quizá, una de las razones –junto con la politización extrema, la transparencia no normada y la ambigüedad en los procesos de fiscalización- que explican la gran cantidad de escándalos y movimientos de funcionarios de alto nivel que ocurrieron a lo largo de la administración⁴⁰.

Otro de los vacíos fundamentales tanto en la legislación como en la estructura organizacional, es el de las formas de operación de la contraloría municipal. Es más, la dependencia no existe como tal en la Ley Orgánica vigente y menos sus procedimientos legales, mismos que tienden a ser aquellos que usualmente sirven para las auditorías de las empresas privadas. Otras leyes estatales como la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos, establece la existencia de la contraloría estatal y supone la repetición municipal del esquema, dotando procedimientos y plazos que vulneran la autonomía municipal.

Pese a estas ausencias legales, la voluntad de la primera edil puso –sin reglamentación específica- a la Contraloría al servicio del Cabildo, incluyendo desde luego a los regidores de todos los partidos políticos. Así, antes de que México contara con la Ley de Acceso a la Información, el Gobierno del Estado su normativa correspondiente y el Ayuntamiento sus reglamentos propios de operación de una contraloría, de la noche a la mañana, el municipio tenía un organismo de fiscalización al servicio de todas las fuerzas políticas representadas en el Cabildo. Los resultados de esta voluntad democratizadora y coherente, fueron polémicos en la misma organización.

Habíamos puesto las llaves de la iglesia en manos de Lutero. Sin reglas claras, abrimos todas las cuentas municipales a los regi-

40 De los cuatro directores generales que inician el período sólo termina uno, el de finanzas y tesorería. De 14 funcionarios de nivel intermedio, 4 son removidos de sus cargos durante el primer año de la gestión municipal, haciendo un total de 7 cambios del equipo gobernante, de un número de 18. El éxodo de trabajadores hacia el gobierno del Estado, que tiene obviamente otras motivaciones, fue contabilizado en 60, según cálculos de periodistas. Algunos datos que dan idea sobre los niveles de movilidad y por consiguiente de profesionalización de los trabajadores municipales resultan de la comparación de este período y el que inició en julio de 2004. El nuevo alcalde Ing. Manuel Fuentes Alcocer rehizo el modelo centralizado desapareciendo las direcciones generales y creando de nuevo la figura de oficial mayor. Por otro lado, el 90% de los altos funcionarios de la administración anterior salieron del equipo gobernante, lo mismo que cerca de 300 trabajadores menores de afiliación con grupos panistas contrarios a las nuevas autoridades.

dores de oposición que pasaban largas horas mes a mes, para encontrar supuestas irregularidades y después denunciarlas en el Cabildo y exigir a la Contraloría que dependía del pleno investigaciones formales y procesos. Durante el primer año de la administración, numerosos casos de supuesta corrupción fueron filtrados a la prensa, en especial al periódico priísta *Por Esto!* como resultado de pretendidas actividades de periodismo de investigación. En realidad, se trataba del trabajo de los regidores del PRI en las oficinas de la Tesorería, misma que llegaba filtrada y con documentos fotocopiados a este periódico. Incluso, veíamos cómo los regidores del PRI rivalizaban en su capacidad de denunciar y airear libremente las cuentas municipales. Con la prensa como punta de lanza, los procesos suponían un seguimiento en las oficinas de la contraloría hasta el momento en que ella misma fue denunciada por no realizar su labor. (TP)

Según información testimonial obtenida, la alcaldesa de Mérida asumió la responsabilidad de esta apertura informativa considerando que era necesaria e inevitable, pues recordaba las fuertes luchas de la oposición, desde su propio partido, para lograr que el PRI hiciera visibles las cuentas públicas más elementales. Siendo un tema de principios, de lucha permanente de los panistas, no serían ellos quienes negaran el acceso de los ciudadanos, aun cuando estos fueran de mala fe y tuvieran usos periodísticos o partidistas perversos. Al interior del gabinete municipal, la movilización de fuerzas era contradictoria, puesto que la Dirección de Informática argumentaba la necesidad de abrir aún más los procesos administrativos, mientras que las áreas de Gobernación, Comunicación y la propia Contraloría abogarían en el sentido contrario.

Fueron muchos los escándalos de corrupción que se difundían a través del periódico *Por Esto!* El caso de una factura de \$ 300.00 por la compra de anteojos de un trabajador municipal, pagadera a un familiar del director de administración llevó a su remoción definitiva; el asunto del presupuesto municipal dedicado a los festejos decembrinos de sus miles de trabajadores llenó las páginas durante una semana; la lista de proveedores municipales despertó suspicacias y especulaciones. La misma alcaldesa se vio involucrada en un caso de supuesto nepotismo con un familiar proveedor municipal de cuarto o quinto grado. En muchos casos, se trataba de información interpretada de mala fe y, en otras, de errores administrativos de muy poca monta. La oficina de prensa de la Dirección de Comunicación realizaba un intenso trabajo de explicación y argumentación de cada uno de los casos por los

diversos medios de comunicación al alcance. Pensábamos, opina el jefe de prensa, que tantos procesos y acusaciones terminarían por afectar la imagen de la alcaldesa, pero la encuesta del primer año de gobierno matizó las dudas, pues los meridianos reiteraban su confianza a sus autoridades, pero exigían mayor información que la proporcionada. (TP)

La apertura informativa del Ayuntamiento de Mérida llegó mucho tiempo antes que la normativa. La punta de lanza de este proceso fue la página en Internet y el proyecto de e-gobierno, la ubicación de la Contraloría al servicio del Cabildo, y las nuevas prácticas que se derivaron de esta voluntad, como la revisión mensual de los regidores priístas⁴¹ de todas las facturas y cheques que desearan. Los resultados positivos del proceso se pueden sintetizar en los numerosos premios y reconocimientos nacionales que la Secretaría de la Gestión Pública hace a la página electrónica del Ayuntamiento de Mérida. Incluso es citada en varios estudios y documentos nacionales e internacionales sobre transparencia gubernamental.

Los espacios de debilidad institucional empiezan poco a poco a delinearse. Los más notables son: a) inadecuación de la norma constitucional del artículo 115 a la Ley Orgánica de los Municipios que pone al Congreso local en condiciones de desacato ante el vencimiento de los plazos establecidos, b) falta de actualización en la propia ley citada sobre temas administrativos, territoriales y de organización, c) obsolescencia de varios reglamentos municipales, d) ausencia de reglamentos de la administración pública municipal, de acceso a la información, y de la contraloría municipal, e) incapacidad de recursos humanos y materiales para hacer cumplir algunos de los reglamentos vigentes y, finalmente, la existencia de servicios públicos irregulares en cuanto a sus atribuciones legales.

La lucha por el federalismo y el fortalecimiento municipal es una de las banderas más sistemáticas del Partido Acción Nacional.

41 Es interesante observar que durante los tres años de la gestión 2001-2004, los regidores del PRI votaron sistemáticamente en contra del informe de gastos municipales y realizaron revisiones mensuales de los documentos comprobatorios. Todo esto, sin una Ley de Acceso a la Información. Hoy en día, el Ayuntamiento cuenta con una oficina de acceso a la información, como resultado de la ley estatal que lo obliga a brindar la información pública de acuerdo con sus procesos. Sin embargo, no se tiene información en el sentido de que el trabajo de fiscalización de la oposición se haya mantenido. Incluso las prácticas de revisión mensual de documentación pública se han eliminado. La institucionalización del proceso implica formalismos burocráticos, requerimientos, plazos, clasificación de la información y objeciones que vuelven engorroso y lento un proceso anteriormente expedito y no regulado. A la fecha de la redacción, hay una polémica mediática sobre los costos altos de las fotocopias documentales que se le cobran al ciudadano que pide información oficial amparado en la Ley de Acceso a la Información, como si se tratara de inhibir la práctica en lugar de fomentarla.

Yo, en lo personal, tuve interés específico en esos temas desde la década de los años 90 cuando fui alcaldesa por primera vez y aún después, desde otras posiciones en el partido, en los Congresos y en el Senado de la República. Fortalecer los municipios tiene impacto no sólo en la correlación de fuerzas políticas, sino también en la disminución del autoritarismo caciquil del presidente o de los gobernadores de los estados y, por ende, en las formas de participación de los ciudadanos en la vida pública. Como consecuencia de esto, la segunda alcaldía de Mérida me imponía la obligación de hacer todo cuanto estuviera en mis manos para aumentar dicha autonomía. Por eso dirigí a mi equipo hacia el trabajo legislativo interno y hacia la gestión de procesos que nos permitieran recuperar la dignidad como municipio y el respeto de los ciudadanos y los otros niveles de gobierno. (TP)

Los procesos que se desarrollan en esta administración se pueden sintetizar en los siguientes resultados: a) realización de consultas democráticas e impulso a los procesos de participación ciudadana para la toma de decisiones de la obra y los servicios públicos, al margen de la ley b) propuesta de modificaciones constitucionales que den fin al lío limítrofe con los municipios de Umán y Kanasín, habiéndose aprobado las nuevas coordenadas con la primera, aunque con un litigio que está pendiente de resolución, c) actualización de 15 reglamentos municipales de 32 y creación de dos nuevos, d) realización de nuevas prácticas de transparencia informativa y de control edilicio de los procesos administrativos mas acá de la normativa vigente, e) creación de nuevas instancias municipales, tales como el departamento de transporte, de protección civil y la subdirección de ecología encargadas de vigilar el cumplimiento de las condiciones de operación de servicios públicos concesionados y de conductas ciudadanas, f) gestión y otorgamiento de concesiones legales a servicios públicos que no lo tenían, como lo es el relleno sanitario, las empresas de recolección de basura, los locatarios de los mercados de Santa Ana y Mulsay, la planta de separación de productos reciclables, etcétera.

Las políticas de fortalecimiento del municipio de Mérida también tuvieron otras zonas de trabajo, siendo las más importantes aquellas que se relacionan con el mejoramiento en la recaudación de los impuestos y en la incorporación de servicios públicos de acuerdo con las atribuciones del artículo 115 constitucional.

Las relaciones intergubernamentales en los tres niveles de gobierno – federal, estatal y municipal- parecían tener un futuro de coordinación, si consideramos que las presiones del Partido Acción Nacional habían logrado transformaciones federalistas en las leyes mexicanas y, en lo local, las

demandas tradicionales podrían gestionarse respetuosamente entre actores del mismo partido que habían enarbolado las mismas banderas en su paso por el Ayuntamiento de Mérida. Ya en junio de 2001, a un mes de que tomara posesión el nuevo cabildo, diferentes funcionarios y periodistas hacían votos por la transferencia de servicios públicos municipales en manos del Gobierno del Estado, posición tradicional del PRI: se hablaba de la transferencia de las reservas territoriales, de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán, de la administración de los cementerios, de la cesión de competencias en materia de transporte público, de la donación de los terrenos del ex Chetumalito en la zona del mercado Lucas de Gálvez; la transferencia de la policía de Mérida, etcétera. La oposición priísta también fijó anticipadamente su posición, especialmente en contra de la devolución policíaca, pues se argumentaba que era innecesaria, onerosa y un tema profundamente partidista alejado de los intereses reales del ciudadano.

De este paquete de pendientes municipalistas, el trabajo conjunto entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento logró cumplir las siguientes metas: a) transferencia de los cementerios, b) transferencia de los terrenos del ex Chetumalito para la construcción del nuevo mercado, c) transferencia de atribuciones sobre el transporte público en el municipio mediante un convenio interinstitucional⁴², d) transferencia de un sector de la policía meridana. La transferencia de estos bienes, servicios y potestades ampliaron el campo de acción municipal a zonas donde usualmente no había intervenido, reclamando nuevas áreas administrativas, más recursos humanos, reorientación del gasto público y nuevas experiencias de intervención social. La más importante de ellas, a nuestro juicio, fue la transferencia de la policía de Mérida, no sólo por su relevancia histórica, política y económica, sino también por el significado en la coordinación de las relaciones intergubernamentales y políticas con la oposición.

Efectivamente. La policía de Mérida había sido arrebatada al primer ayuntamiento panista del siglo el 9 de junio de 1969, a cargo de Víctor Manuel Correa Rachó. Luis Torres Mesías, gobernador del PRI, decidió atraer ese servicio público vulnerando la autonomía municipal luego de una semana de desórdenes públicos protagonizados por líderes estudiantiles, boxeadores, agitadores políticos y gamberros a su servicio, detonada por el argumento de lesionar las libertades públicas de un joven estudiante de 14 años a quien fue negada la licencia de conducir. Así, “el gobernador recurrió a un decreto para tomar la Policía Municipal, argumentando, en

42 El proyecto sobre el transporte que deriva de la transferencia de estas atribuciones se estudia en nota aparte, dada su dimensión y peso político dentro de la agenda municipal.

tre otras cosas, que desde su toma de posesión, el 1 de enero de 1968, el Ayuntamiento no le había informado del movimiento del personal y de las actividades de la corporación, no obstante que él le había delegado el mando de la misma. También alegó que la Comuna panista había demostrado su incapacidad para dirigir el tránsito de la ciudad y salvaguardar los intereses de los habitantes, y por el contrario, el cuerpo de policía se había convertido en una amenaza para la ciudadanía por los constantes atropellos que cometía. Afirmó que ante la conducta antisocial e injusta de la Policía Municipal ‘que en ocasiones ha provocado la respuesta violenta de los perjudicados’, en alusión a los actos vandálicos de los seudo estudiantes, había decidido asumir el mando de la fuerza pública con todas sus dependencias y equipo ‘para hacer que la situación prevaleciente vuelva al orden constitucional’. Para justificar el acuerdo, el gobernador Torres Mesías recurrió a varios preceptos legales, entre ellos el artículo 115, fracción 3, párrafo segundo de la Constitución federal que señala que (sic) el ejecutivo federal y los gobernadores tendrán la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o eventualmente”. (*Diario de Yucatán*, 9 de junio de 2003; sección local, página 12)

Desde ese entonces, el Gobierno del Estado era el guardián de la seguridad de los habitantes de todo el estado y, en particular, de su capital. Con más de cuarenta años de experiencia en el resguardo de la ciudad, la Secretaría de Protección y Vialidad era bastante bien vista por los ciudadanos pues los gobiernos priístas habían invertido cantidades importantes en su modernización. Técnicamente, el servicio era bueno y reconocido por los ciudadanos. Históricamente y políticamente, existía una deuda con el municipio. Constitucionalmente, la actualización del artículo 115 ordenaba considerar transferencias negociadas entre gobiernos estatales y municipales de servicios propios del municipio que por las razones que fueren no estuvieran en el nivel de gobierno correspondiente. Por otro lado, la desincorporación del sector más especializado y de elite de las fuerzas del orden del Gobierno del Estado, podría ser vista como una pérdida de poder ante otro nivel de gobierno y otro actor político, por más que fuera del mismo partido y con los mismos fundamentos ideológicos y discurso.

A diferencia de la transferencia de los otros bienes y servicios públicos como los terrenos del ex Chetumalito o los cementerios de poca relevancia estratégica, la desincorporación policíaca puso a prueba las relaciones políticas entre los diversos órdenes de gobierno.

La primera declaración sobre la transferencia de la policía se efectuó de manera muy temprana a los diecisiete días de haber iniciado la administración. El regidor de seguridad pública, Lic. Jorge Puga Rubio afirmó al *Diario de Yucatán* que a fin de año se terminaría ese proceso, pues ya se había

contratado un grupo de asesores sobre seguridad que estudiaban dividir la ciudad en delegaciones y las necesidades presupuestales que provendrían de las transferencias del Gobierno del Estado y Federal. Incluso de manera anecdótica se da información sobre el color de los uniformes que usarían los gendarmes, la cantidad de patrullas y detalles sobre la contratación de 1,400 agentes.

Tres meses más tarde, el 10 de octubre, la alcaldesa confirmó a los medios que “aunque no hay ningún obstáculo en las negociaciones entre los gobiernos estatal y municipal para concretar la transferencia de servicios que de acuerdo con la Constitución Mexicana le corresponde administrar a la Comuna, hay la seguridad de que al término del año sólo se concrete el traspaso de la Dirección de Cementerios y del Transporte Público. (*Diario de Yucatán*, 10 de octubre; sección local, página 3)

La declaración del Gobierno del Estado tardó algunos días en llegar. El 3 de noviembre, el gobernador Patricio Patrón Laviada declaró que “la transferencia no será sólo de agentes, sino que incluirá una partida presupuestal para que el Municipio pueda sostener esa corporación. Sólo falta definir con el Ayuntamiento algunos aspectos técnicos como, por ejemplo, en qué edificio albergará a los policías para formalizar el acuerdo⁴³”.

La Dirección de Gobernación del municipio fue la dependencia encargada de realizar las gestiones para lograr dichas transferencias. Aunque los funcionarios estatales declaraban en la prensa de manera generosa y positiva, la comisión bipartita avanzaba rápidamente en los convenios de cementerios y del transporte, pero no así en lo relacionado con la policía de Mérida. Los contrasentidos estaban en el grado de desincorporación y los recursos presupuestales transferibles. Había disposición aparente por transferir la policía turística, la femenil, una selección importante de agentes de tránsito y hasta el cuerpo de bomberos. No quedaba claro, sin embargo, de dónde vendrían los recursos económicos para mantener dichos servicios. En diciembre, la alcaldesa de Mérida declaró que la transferencia de la policía estaba en riesgo si se ajustaba a la baja su propuesta de alza del impuesto predial, de

43 Las declaraciones del gobernador aparecen publicadas en la primera página del *Diario de Yucatán* a 7 columnas y posición de alta visibilidad con el título “Mérida tendrá su policía de tránsito a partir de enero”. El gobernador anuncia la transferencia de 800 agentes y una partida presupuestal. En el cuerpo de la nota se resalta la voluntad política de reparar el despojo en contra de la ciudad perpetrado por el PRI hace más de treinta años. Aún más, el gobernador se compromete también a “en un acto de justicia, darles a los meridianos los recursos que merecen”. El jefe del ejecutivo dijo que cuando el PRI gobernaba a esta capital se le asignaba a Mérida más de un 50% del monto total de las participaciones que llegaban a Yucatán, pero a partir de que el PAN ganó el gobierno municipal le fueron reduciendo el monto hasta dejarlo actualmente en poco más del 30%. (*Diario de Yucatán*, 3 de noviembre de 2002, sección local, página 1)

modo que las declaraciones del gobernador habían sido políticas de papel más que hechos reales. (TP)

No solamente el Congreso disminuyó las tablas de aumento del impuesto predial, sino que también empezaron a darse algunas objeciones públicas sobre los procedimientos de transferencia entre los funcionarios de los niveles de gobierno, ya que no había acuerdos sobre el personal transferido, las zonas en donde operarían, etc. Varios meses después, se aclaró la ambigüedad: “La transferencia de la policía al Ayuntamiento de Mérida está suspendida por falta de dinero y será el próximo año cuando se reanuden los trámites ante el Gobierno del Estado según declaración del regidor Puga Rubio. (*Diario de Yucatán*, 8 de junio de 2002; sección local, página 1)

En los funcionarios estatales había un doble discurso, especialmente en Pedro Rivas Gutiérrez, secretario general de gobierno y en Javier Medina Torre, secretario de Protección y Vialidad. En la prensa se decía que había avances sustanciales en los procesos de negociación y que el gobernador dio instrucciones para gestionar una transferencia aterciopelada tanto de recursos humanos, técnicos y financieros, pero en la comisión bipartita se daba marcha atrás, pues tales recursos eran inexistentes o limitados. Por su lado, las gestiones municipales en el gobierno federal para acceder a fondos de seguridad tampoco daban resultados, puestos estos se canalizan por definición a los gobiernos de los estados. (TP)

El 8 de noviembre inició de nuevo el reclamo cíclico municipal al Congreso del Estado relacionado con la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos para el 2003. “Si el Congreso no autoriza ese presupuesto será muy difícil para la Comuna tramitar la transferencia de la policía porque para obtener dinero se tendrían que sacrificar varias obras”, explicó la alcaldesa a los medios de comunicación. El 12 de diciembre de 2002, antes de que se hicieran las aprobaciones fiscales por el Legislativo, Ana Rosa Payán adelantó que después de reorientar internamente el presupuesto la ciudad tendrá su policía el siguiente año. El 31 del mismo mes se firma con el Gobierno del Estado la transferencia de la policía al municipio y se anunció que en junio ya estaría en funciones.

El 27 de diciembre de 2003, sesionó el Cabildo de Mérida a fin de solicitar formalmente la policía de Mérida al Gobierno del Estado. El acuerdo fue votado por la mayoría, incluyendo el voto del

PRD y con todos los votos del PRI en contra. Los argumentos de la oposición fueron: a) Mérida tiene zonas de pobreza y marginación que dejarán de atenderse al reorientar el gasto público y tener que mantener una corporación policíaca nueva, b) la solicitud representa los intereses partidistas del PAN que desean un numerito espectacular en contra del PRI, c) la policía actual funciona adecuadamente y no es necesario tener otra y menos experimentar con la seguridad de los ciudadanos. Esta oposición se mantuvo en contra de todas las decisiones municipales sobre el tema, tales como el nombramiento del director de la corporación o la elección de los jueces calificadores, una figura jurídica que dictamina los arrestos administrativos menores a los tiempos judiciales constitucionales. El 31 de diciembre se firmó el acuerdo con el Gobierno del Estado en medio de una cruenta campaña de denuncia de los regidores del PRI en contra de los funcionarios municipales por supuesto tráfico de influencias y otros ilícitos indemostrados. (TP)

El 22 de enero de 2003, el Cabildo nombró al Ing. Benjamín Millet Molina como primer director de la Policía de Mérida y le encargó la organización de los primeros cuerpos de seguridad, así como la gestión de la infraestructura necesaria para atender el primer cuadro de la ciudad delimitado por los barrios coloniales. Sus primeras decisiones correspondieron a la construcción de los edificios de operación, así como la selección de equipamiento tecnológico y vehicular de la nueva corporación que preveía su aparición en público en junio, mismo mes en que fue sustraído de la jurisdicción municipal.

La policía de Mérida asumirá la vigilancia del primer cuadro de la ciudad en la primera semana de junio con 470 agentes –300 de la SPV y 170 graduados-, quienes desde que asuman sus funciones podrán portar armas de fuego (...) El Gobierno del Estado y el Ayuntamiento acordaron dotar a la Policía Municipal del siguiente equipo: 22 patrullas, 15 motocicletas, 8 camionetas, 300 policías que servirán de “maestros a los noveles agentes, 57 pistolas, 45 escopetas, 45 radios de comunicación, 304 macanas e igual número de cascos y escudos protectores. (...) no recibirán grúas ni metralleras ni la policía turística porque en esta primera etapa de la transferencia al municipio sólo tendrá dos divisiones: la de protección y la de vialidad. (...) Contamos con 12 millones de pesos para iniciar las operaciones y cuando menos necesitaremos 50 millones anuales (...) Los policías tendrán un uniforme de gala que será camisa blanca y pantalón azul marino. Los policías

municipales ganarán \$4,000 mensuales (...) El titular de la SPV Javier Medina Torre confirmó que el personal de la corporación instruirá a los futuros policías de Mérida. (*Diario de Yucatán*, 7 de febrero de 2003, página 1)

La primera generación de policías municipales salió a las calles el 17 de mayo de 2003 acompañados de instructores de la Academia de Policía de la SPV. Más de 200 policías capacitados por el Gobierno del Estado y vestidos por el Gobierno Municipal parecían hablar de las buenas relaciones entre los dos gobiernos del mismo partido que, al fin, podrían restituir la honra de la ciudad al devolverle sus cuerpos de seguridad. No obstante, los comentarios de funcionarios y algunos periodistas daban cuenta de una realidad distinta: el Gobierno del Estado había trasladado al municipio los vehículos malos, las motos discontinuadas, las armas en desuso y, en general, todo el equipamiento maltrecho y en vías de darse de baja. La policía de Mérida no daría inicio, como se había soñado, con equipamiento del primer mundo, sino del cuarto, a menos que el municipio invirtiera de sus recursos propios en este proceso. Aquellos ofrecimientos de transferencia generosa de recursos humanos y financieros sólo fueron promesas acaso cumplidas por el regalo de bienes en mucho inservibles. La filiación panista de ambos gobiernos bastó para que no se denunciaran públicamente.

El momento cumbre de las contradicciones de esta política llegó el 6 de junio de 2003, con la votación del nuevo Bando de Policía y Buen Gobierno, pues dicha normativa tenía demasiada influencia del pensamiento conservador, justificándose de algún modo el rechazo radical a problemas tales como la drogadicción, la prostitución, el mal comportamiento ciudadano en las calles de la ciudad, etcétera, llegándose a tipificar conductas anómalas como fiestas particulares después de ciertas horas de la noche, el negligente cuidado de mascotas en la vía pública, la práctica velada o manifiesta de la prostitución en espacios públicos y hasta las redadas contra jóvenes y homosexuales. “Ese reglamento no sirve, se elaboró en una iglesia o en una sacristía”, comentó la regidora del PRI Gabriela Santinelly al dar su voto en contra.

La cobertura informativa y la confrontación de opiniones en el espacio público se avivó con la aprobación de este Reglamento Municipal de Policía. Los editorialistas del *Diario* apoyaban las medidas contra la mendicidad, el ambulante, las malas costumbres ciudadanas, el uso en los hogares de equipos de sonido que sobrepasen los 68 decibeles, dañar casetas telefónicas, incinerar basura sin autorización, celebrar bailes continuos que molesten a los vecinos, dañar o mover de su sitio las señales de nomen-

clatura o cualquier otra oficial y realizar pintas en monumentos, edificios, estatuas, bardas y casas. Sin embargo, otras medidas como la prostitución o la persecución de conductas inmorales en la vía pública eran totalmente ambiguas y parecían favorecer la corrupción policial y la represión moral de minorías. Diversos programas de radio y televisión asumieron con seriedad esta discusión que, pese a todo, no sufrió cambios ni modificaciones de ninguna clase. (TP)

El 5 de junio de 2003 se firmaron cuatro convenios adicionales entre el Gobierno del Estado y el Municipio. Se refieren a la transferencia de equipamiento policial, la delegación de atribuciones en materia de vialidad y tránsito para el Municipio, la entrega de armamento y cartuchos y las formas de coordinación entre la policía municipal que opera en el Centro Histórico (entre las calles 55 a la 71 y de la 52 a la 64) y la Secretaría de Protección y Vialidad que resguarda en el resto del Municipio.

El lunes 9 de junio de 2003 Mérida recuperó una parte muy modesta de su policía gracias a la voluntad de dos gobiernos panistas y a la discreción de sus desacuerdos que se mantuvieron en la agenda oculta. Para algunos periodistas era notable el engaño que la SPV había hecho a la ciudadanía al trasladar equipo obsoleto y en mal estado, así como evitar hacer traslados financieros importantes para la operación de la nueva Policía, aunque muy pocos escribieron sobre el tema pues no encontraron declarantes. El área de jurisdicción de la corporación flamante no correspondía ni al 25% del territorio del municipio. No obstante, esta fecha fue subrayada por los medios de comunicación afines al PAN, como una reivindicación histórica luego de 34 años de desagravio.

Para ese día memorable organizamos diversas actividades oficiales. A las 7.45 de la mañana será abanderada la escolta de la policía municipal y se izará en la Plaza Central la bandera nacional en manos de elementos de nuestra corporación; a las 9 de la mañana tendremos una sesión solemne del Cabildo Meridano que oficializa el proceso de transferencia; después, inauguraremos el edificio de la policía municipal. Inmediatamente después, los agentes de la SPV serán sustituidos poco a poco por los de la policía municipal y un contingente de ellos saldrá del primer cuadro de la ciudad para ya no volver, porque será territorio oficial de la policía de Mérida. Tendrán a partir de ese momento la obligación de controlar el tráfico vehicular, resguardar la seguridad pública, aplicar multas a los infractores de tránsito, levantar vehículos mal estacionados y controlar disturbios. (TP)

A partir de esta fecha la policía municipal se hizo cargo del centro histórico. Poco a poco fueron incorporándose nuevos vehículos para dar de baja aquellos armatostes donados por el Gobierno del Estado, nuevos cuerpos de seguridad como los policiletos y la sección de primeros auxilios y apoyo vial. La falta de experiencia de los nuevos servicios de policía y tránsito se manifestó en los disturbios por las protestas contra el transporte público, el secuestro de la alcaldesa en las inmediaciones del mercado Lucas de Gálvez y otros incidentes que requirieron del apoyo de los cuerpos de elite de la Secretaría de Protección y Vialidad del Gobierno del Estado.

A estos incidentes se suman otros, como el aumento de ladrones y carteristas en el centro histórico durante las festividades navideñas y las protestas ciudadanas por la aplicación estricta del nuevo reglamento de policía. Algunos proyectos quedaron trunco, como la modernización del sistema de semáforos y el monitoreo computarizado de tráfico urbano en las calles y avenidas primarias, lo mismo que la creación de cuerpos defensivos con armamento de grueso calibre o la creación del Consejo Municipal de Seguridad y las transformaciones de los horarios de carga y descarga en la zona comercial del centro. No obstante, durante la administración municipal 2001-2004, Mérida recuperó parcialmente su policía con la voluntad limitada y restrictiva del Gobierno del Estado.

PROYECTO INTEGRAL DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE RECOLECCIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Antecedentes

Mérida, dice la tradición, es una ciudad blanca. Sin embargo, los procesos que podrían sustentar la retórica están anclados en prácticas, formas de organización, pautas culturales y costumbres obsoletas e ineficientes de gran impacto negativo para las finanzas municipales y el entorno. El Ayuntamiento clasifica la problemática de la limpia, recolección y manejo de residuos sólidos en varios aspectos: el primero es de naturaleza cultural y educativa, ya que el manejo doméstico de residuos no distingue lo reciclable y el comportamiento del ciudadano es también en algunos casos irresponsable y descuidado en las áreas públicas; el segundo se refiere al sistema de recolección domiciliaria e industrial que está basado en cooperativas priístas con equipamiento obsoleto y relaciones productivas clientelares e ineficientes; el tercero se relaciona con los procesos de manejo

final de los residuos, la calidad ambiental del municipio y los costos de mantenimiento de un sistema en proceso de privatización.

Las consecuencias de estos factores en el sistema, son varios. La cultura del ciudadano puede separar eventualmente algunos de los subproductos de la basura como papel periódico o residuos orgánicos, pero esto no ocurre de manera sistemática ni generalizada en toda la ciudad. En consecuencia, los materiales reciclables vienen contaminados y su separación ya no es posible, afectando el número total de toneladas que el relleno sanitario procesa con el consecuente agotamiento anticipado de su vida útil y con el costo del manejo final de la basura total. El deficiente sistema de recolección de los residuos presenta varios problemas: a) la circulación de vehículos discontinuados e inoperantes, muchos de chatarra y sin mecanismos de compactación, que contaminan por partida doble ya que sus motores generan gran cantidad de *smog* y los lixiviados se filtran hasta la carpeta asfáltica a lo largo de calles y avenidas; b) los sindicatos que brindan el servicio en la ciudad son de origen priísta y sus líderes se han mantenido por años gracias a la corrupción y la explotación tanto gremial como económica de sus trabajadores que no cuentan con capacitación, control de calidad y ninguna de las prestaciones sociales a que cualquier trabajador tiene derecho. En muchos casos se trata de familiares, menores en edad escolar, madres solteras, quienes se encargan de prestar el servicio. El nivel de ineficiencia de esta parte del proceso es alto y requiere de prácticas antihigiénicas y denigrantes como la pepena (o selección manual de materiales reciclables) y de un subsidio indirecto del Ayuntamiento para mantener las tarifas⁴⁴ aceptables para los ciudadanos; c) la politización de la relación entre autoridades municipales panistas y agremiados priístas⁴⁵

44 En Mérida, el sistema actual de recolección de los residuos sólidos está concesionado a particulares que cobran de manera directa, siendo el ayuntamiento la instancia encargada de regular las tarifas, la calidad y periodicidad de los servicios. Otras partes del proceso, como el destino y manejo final, también han sido concesionados a particulares desde 1985, por lo que las empresas recolectoras pagan impuestos de acceso al relleno sanitario. No obstante, el Ayuntamiento de Mérida subsidia mensualmente con cerca de 2 millones de pesos a los sindicatos recolectores para mantener las tarifas domiciliarias sin aumento y sin disminución de los márgenes de ganancia de los operadores de la recolecta, quienes completan el gasto mediante la pepena a fin de extraer algunos subproductos reciclables de valor en el mercado local. El Ayuntamiento de Mérida también subsidia la recolección en zonas pobres de la ciudad y en las casas de jubilados y pensionados a través de la empresa paramunicipal Servilimpia.

45 La politización de este servicio es amplia, como se ve a lo largo del estudio. Algunas veces se debate sobre la recolección, otras sobre el tratamiento final y, en general, sobre la concepción del servicio. Así los regidores del PRI encontraron ocasión desde el principio de la administración para enjuiciar y denunciar los actos gubernamentales, pues una de las primeras acciones ha sido la ratificación de la concesión del servicio del relleno sanitario que, aunque está prevista para quince años, el predominio priísta en el Congreso había impedido que se pudiera otorgar más allá del plazo constitucional del ayuntamiento. En consecuencia, la tarea se repite en la arena municipal

ha ocasionado en la última década diversos zafarranchos y manifestaciones que impactan en la prestación del servicio que, en ocasiones, debe ser realizado de manera supletoria con equipamiento del Ayuntamiento de Mérida mediante una empresa paramunicipal llamada Servilimpia, formada *ex profeso* durante el trienio 1979-1981.

Mérida no tenía un sistema de recolección de residuos sólidos. Quienes recogían la basura domiciliaria eran propietarios de camiones viejísimos con cajas traseras abiertas, al aire libre, y agrupados en sindicatos afiliados al PRI. Aunque llevaban años haciéndolo, no tenían una concesión municipal, sino un permiso que consentía la actividad. No había rutas ni reglas, puesto que todos los recolectores podían transitar por toda la ciudad y buscar sus clientes donde estuvieran. Así -nos comenta un funcionario municipal- la actividad era altamente gravosa e irracional. Además, fue generando en los propios agremiados una disputa por los clientes que los llevaba a frecuentes enfrentamientos y divisiones entre ellos. Las administraciones panistas habían chocado con ellos también, puesto que trataban de modernizar el servicio, primero cerrando el tiradero municipal a cielo abierto y licitando, después, un relleno sanitario que cobraba por el manejo final de la basura. Los trabajadores de Pamplona -que es el nombre del sindicato mayoritario- se negaban a pagar los derechos de uso de este manejo y propiciaron diversos enfrentamientos con la autoridad municipal. Poco a poco Pamplona tuvo desprendimientos conocidos como nuevos sindicatos Gamboa, Simá-May y Osorio. (TP)

La falta de cultura del reciclaje tiene impacto tanto en las finanzas municipales como en el entorno ecológico y la calidad del ambiente. Por un lado, la recolección de basura no diferenciada -17,000 toneladas mensuales- termina totalmente en el relleno sanitario ocasionando varios efectos: a) el llenado más rápido del sistema que fue diseñado para durar 15 años, obligando a que en el futuro cercano se generen más cerros de basura⁴⁶, b)

cada tres años. En los primeros meses de la administración -segundo semestre de 2001- pudieron observarse agrias declaraciones periodísticas, denuncias públicas y hasta la solicitud de juicio político contra la alcaldesa por las supuestas anomalías en el nuevo convenio del servicio público, que no era más que la ratificación por otros tres años de una concesión anterior.

46 El tipo de suelo calcáreo de Yucatán imposibilitó que se construyera un relleno sanitario en sentido estricto. La opción local es la de apilar la basura una sobre otra sobre diferentes membranas de tratamiento y canalización de lixiviados y su recubierta cada determinado tonelaje. Es decir, en lugar de estibarse adentro del suelo se distribuye encima de él.

mantiene alto el subsidio municipal y c) no frena el ciclo de explotación, uso, desecho de materiales que pueden ser reciclados sin problema.

Como se ve, el problema de la prestación de un servicio público como el de la recolección y manejo final de residuos sólidos tiene múltiples factores, entre los que podemos señalar: políticos (los que se refieren al servicio público y los que se refieren a la distribución del poder entre sindicalistas y autoridades), económicos (los que tienen que ver con el costo del servicio y la inversión municipal en diferentes áreas de desarrollo), culturales (los involucrados en las costumbres, valores, percepciones que tienen los ciudadanos de la basura y lo que hacen con ella), sociales (aunque los sindicatos podían funcionar de manera irregular y clientelar, lo cierto es que ofrecen empleo a personas de escasos recursos económicos y culturales), ecológico (el impacto del sistema en el entorno es cada día más notorio y sus efectos nocivos se reflejaron en la calidad de vida de los ciudadanos en las próximas generaciones) y administrativos (los mecanismos de control legal y técnico del servicio).

El ayuntamiento diseñó sobre la marcha una política pública integral para transformar el obsoleto estilo de recolectar los residuos domésticos y comerciales en Mérida formada de varias metas: a) aprobar en el Cabildo de Mérida un reglamento de manejo de residuos sólidos más moderno que ordena el reciclaje y la separación, b) diseñar una campaña de educación ambiental para niños y niñas en las escuelas primarias y una campaña de medios de comunicación destinada a concienciar sobre los problemas del ambiente y las técnicas de la separación y reciclaje, c) implementar un programa de diversificación de prestadores del servicio con empresas modernas que usan camiones compactadores y recolección en cualquier horario del día y d) crear la infraestructura pública necesaria para el destino final diferenciado construyendo una planta de composta y una planta de reciclaje. El programa tenía subprogramas relacionados con la legislación, la educación y la comunicación, la administración, la planeación urbana y la creación de infraestructura pública.

Sabíamos, nos dice en una entrevista un funcionario del área de residuos sólidos, qué objetivos deseábamos alcanzar, pero no cómo, cuándo, con quiénes, haciendo qué cosas y en cuánto tiempo⁴⁷. En la plataforma electoral de la alcaldesa y en el Plan

47 Este programa gubernamental sufrió a lo largo de su evolución infinidad de cambios. Las condiciones políticas, culturales, mediáticas, técnicas y administrativas de su diseño, formaban un entramado de intereses que debían ser considerados en el proceso. Una primera propuesta de octubre de 2002 definía las siguientes acciones: a) construir una gran planta de composta y reciclaje que reduciría en un 60% los desechos que se depositan en el relleno, b) educar a los ciudadanos en la separación de la basura, c) motivar a los inversionistas para que aprovechen

Municipal de Desarrollo se nos ordenaba promover la educación ambiental, crear un nuevo sistema de recolección de residuos sólidos, crear una planta de separación, etc. Teníamos un conjunto identificado de problemas y de soluciones posibles, pero el devenir de los sucesos era impredecible y no podíamos saber el rumbo que tomarían las cosas. Tampoco sabíamos cuál era el presupuesto. Creíamos tener una situación favorable, pues el sindicato Pamplona estaba muy dividido: el líder tradicional Mario Rivero Ek, ex secretario de la Confederación de Trabajadores del PRI había sido acusado de malversación de fondos, de no rendir cuentas y para enero de 2002, nuevas generaciones lo habían sustituido. Con el nuevo, joven líder, Sergio Zapata Aguileta, parecía que teníamos más oportunidades de sacar adelante las iniciativas. Además, la presión social contra Pamplona era mucha, pues la gente se quejaba todos los días, los camiones viejos ensuciaban la ciudad y los pepenadores que seleccionaban basura lo hacían adentro de los camiones abiertos y en marcha, ‘compactando con los pies’ y dejando una estela de lixiviados a plena luz del día. (TP)

Los antecedentes de este programa pueden encontrarse en vagas referencias durante la campaña electoral, el compromiso explícito de las autoridades municipales por la modernización de los servicios públicos y la educación ambiental y en un número impredecible de factores que en diversos momentos condujeron la acción gubernamental. La agenda guber-

la planta de composta, d) colocar estaciones de transferencia para reducir gastos de operación, e) renovar los camiones de los recolectores, f) rediseñar las rutas de recolección, g) mejorar los controles del sistema. En septiembre del mismo año se presentó una de las disyuntivas categóricas: o se modernizan los recolectores tradicionales o se licita el servicio a la iniciativa privada. Durante 21 meses, el debate público osciló entre la supuesta modernización del sindicato Pamplona, ahora llamado Grupo industrial PAGAMSI y la convocatoria de la licitación pública. Luego de meses de sí y no a este programa, se empezaron a manejar otras variables. El 19 de enero de 2003 se habló de un nuevo plan de basura: “como un acto de justicia”, el cobro se realizaría de acuerdo con la cantidad de desperdicios que se generen en las viviendas (...) y el servicio se licitaría por zonas de la ciudad”. (*Diario de Yucatán*, sección local, página 1) El complemento informativo de este nuevo plan se publicó el 24 de enero: “El nuevo esquema de recolección de basura domiciliaria establece un aumento en la frecuencia del servicio, una flota de vehículos modernos, dos plantas de separación y la venta de bolsas de plástico para depositar los desechos y calcular el costo por cada domicilio, según se informó ayer, (*Diario de Yucatán*, página 6). En marzo de 2003 se licitó la recolección de la basura domiciliaria de una parte de la ciudad, luego de constantes, contradictorias y fallidas negociaciones entre el municipio y los recolectores tradicionales, con quienes se negoció la concesión del servicio en una parte del Municipio. Otros cambios sustanciales fueron: el abandono del proyecto de creación de los grandes contenedores abiertos para reducir los costos; la sustitución del empaquetamiento de la basura separada mediante bolsas de colores compradas al proveedor del servicio como pago del mismo, por la asignación de días específicos para la recolección de alguno de los tipos de la basura doméstica, independientemente del color de las bolsas, etcétera.

namental, su diseño y aplicación requirió la voluntad y de la interacción frecuente con los demás factores: funcionarios, administradores, expertos, políticos de oposición, líderes cooperativos, grupos empresariales, académicos, educadores, periodistas y, desde luego, los más de setecientos mil ciudadanos que manejan residuos sólidos en sus casas.

En todo el proceso, los lineamientos de la autoridad municipal fueron: a) honestidad y limpieza en las negociaciones, b) liberalización del servicio público, entendiéndose por eso, prestar el servicio de manera privada con la mínima intervención económica del ayuntamiento, a reserva del necesario para crear la infraestructura básica necesaria y mantenimiento del subsidio a sectores populares, c) lesionar lo menos posible los intereses de los grupos priístas y cooperativistas tradicionales, d) implementar los mecanismos más modernos de recolección y manejo final, e) conducir la transformación cultural con el mínimo de desgaste social, f) realizar los procesos de manera rápida y eficiente.

El diseño del plan (La interacción expertos-políticos-periodistas-ciudadanos)

En el organigrama municipal, el organismo operador de limpia era el área encargada de diseñar programas, supervisar la recolección de basura, cobrar los servicios que prestaba Servilimpia y promover programas de educación ambiental. No obstante, la nueva administración de 2001 redujo su presupuesto, su personal, sus funciones y terminó siendo un pequeño departamento. Se creó, en cambio, la Subdirección de Ecología que tenía funciones de monitorear, normar, proponer y realizar nuevos proyectos de impacto ambiental, entre los que estaba este nuevo sistema de recolección. En dicha Subdirección había profesionales de la ecología subordinados a la Dirección General de Obras y Servicios Públicos a cargo del Ing. Humberto Sauri Duch, hasta que la salida de éste en febrero de 2002 la transformó en dos departamentos, uno de residuos sólidos y otro de educación ambiental.

El proceso inicia en la Subdirección de Ecología y termina en los últimos departamentos señalados, ante una serie de cambios promovidos por la alcaldesa en su gabinete⁴⁸.

48 “Cuando iniciamos el proceso, dice el jefe del Departamento de Residuos Sólidos, existía el organismo operador de limpia que, como Dirección, tenía capacidad para dirigir estos procesos de modernización. Sin embargo, la nueva administración la desapareció para formar la Subdirección de Ecología que dependía de la Dirección General de Obras y Servicios Públicos. No obstante, con la llegada en febrero de 2002 de un nuevo director, el Arqto. Pedro Manzanilla, el área volvió a separarse de esta Dirección General para integrarse a la Dirección de Servicios Públicos.

Los nuevos liderazgos en el sindicato de Pamplona nos hacían ver que era posible llegar a acuerdos con ellos, además de las 300 o 400 quejas diarias que recibíamos en su contra, dice otro funcionario municipal. Nuestra propuesta era erradicar los pleitos entre ellos, ordenar las rutas para cada camión recolector, de modo que fuera racional y mejorar el equipamiento y las prácticas. El Ayuntamiento quería mejorar la calidad ambiental, la imagen urbana y la racionalidad de su gasto, pues seguía pagando dos millones de pesos al mes por el manejo de la basura recolectada por sindicatos priístas. Hicimos conciencia primero sobre lo desordenado que estaba el sistema y las pérdidas de dinero que producía; después les propusimos que todas las divisiones que habían producido los pleitos entre ellos se unieran en una sola empresa, ya no sindicato, sino empresa, sociedad anónima o cooperativa. Así, los subgrupos como Gamboa, Simá-May, Osorio y Pamplona podrían volverse a unir con un nuevo liderazgo y reglas claras de operación. La empresa nueva, PAGAMSI, tendría el aval del ayuntamiento para conseguir créditos, cursos, asesoría y todo aquello necesario para desarrollarse de la mejor manera posible. (TP)

Estas primeras negociaciones se hicieron desde la Subdirección de Ecología y la Dirección de Obras y Servicios Públicos por más de diez meses, sin que hubiera resultados satisfactorios. Otros proyectos colaterales seguían como, por ejemplo, el de escuela limpia que enseñaba a los niños a separar la basura y reciclar, las gestiones para la licitación de una planta de separación de 4,000 toneladas al mes y las discusiones sobre cómo debería ser el nuevo reglamento municipal de recolección y manejo de residuos sólidos pues el anterior estaba obsoleto y sin ninguna referencia a las nuevas prácticas de separación que se deseaba implementar. Así, el proceso de modernización de la probable empresa PAGAMSI se llevó al cabo igual que otros más donde se realizaban acciones complementarias y, en cierto modo, estimulantes para el desarrollo de ambas. No obstante, hay que

Nosotros, al principio, no formábamos parte de las negociaciones, pero al final, tuvimos a nuestro cargo el control de todos los procesos de modernización desde la elaboración de bancos de datos, encuestas, hasta la supervisión de las rutas, cosa que fue agotadora sin lugar a dudas. Empezamos con quince supervisores y terminamos con diez en un universo de 176,000 predios que atender. Algunos funcionarios de más arriba no podían entender la importancia de contar con información, con indicadores propios para monitorear el sistema. Afirmaban que éste debía operar solo y con los datos de cada una de las empresas concesionadas, cosa que es un error. El programa de separación, por su lado, se implementaba desde las áreas de comunicación y de educación ambiental”.

subrayar que no existía aún un programa integral, sino un conjunto de ideas que se plasmarían en un nuevo reglamento municipal⁴⁹.

Las negociaciones para la formación de PAGAMSI se hacían muy difíciles. Los antiguos miembros de Pamplona no se ponían de acuerdo y nuevos actores se incorporaban al proceso. Hernán López Tello, ex funcionario de la administración de Víctor Cervera Pacheco y asesor de un grupo de regidores del PRI encabezados por Ingrid Priego, Gabriela Santinelly e Ignacio Mendiuti, se presentó como colaborador y realizó para el frágil grupo algunas corridas financieras, contactos con empresas productoras de vehículos de recolección y terminó siendo autor de un nuevo proyecto, donde los reclamos de capital y organización hacían necesaria la intervención de otras manos, las suyas propias”. Este hecho, en opinión de nuestro informante, hizo que los sindicalizados a punto de unirse se sintieran amenazados por un tipo que, aún siendo del PRI, venía a proponerse como nuevo gerente general de la que era su empresa. “Un momento fundamental llegó el 1 de mayo de 2002⁵⁰ cuando la supuesta empresa PAGAMSI le presentó a la alcaldesa como regalo del Día del Trabajo, diez camiones nuevos de recolección que, luego se sabría, habían sido prestados para un evento mediático y después devueltos a sus dueños. El caso es que la nueva empresa moderna que se haría cargo del nuevo servicio nunca llegó a integrarse. Un segundo momento se realizó el 28 de enero de 2003 en el que dieron marcha atrás en el proceso de adquirir camiones Volvo porque ‘la tecnología europea no se adaptó a las condiciones de la ciudad’. En realidad, habían fallado sus fuentes de financiamiento. El 30 de marzo del mismo año, el pomposo Grupo industrial Pagamsi estaba desintegrado. (TP)

49 El nuevo Reglamento Municipal de Limpia se aprobó en el Cabildo el 4 de junio de 2002 y establecía obligaciones más específicas para todos los ciudadanos: para los usuarios sería obligatorio contratar un servicio de recolección, no quemar basura en los patios y lotes baldíos; para los recolectores era necesario operar con camiones cerrados, con mecanismos de control de lixiviados, no pepenar ni seleccionar basura en ningún lugar pues ésta era propiedad del municipio, etc. La separación de la basura en orgánica, inorgánica y sanitaria también era una de las obligaciones de ciudadanos, funcionarios y comerciantes.

50 Esta presentación pública de modernización posible significó para Pagamsi ganar tiempo, ya que después de varias declaraciones municipales en el sentido de licitar la concesión del servicio a cualquier empresa interesada, la alcaldesa confirmó su arrepentimiento pues la nueva empresa de recolectores tradicionales compraría los 30 camiones con una inversión de 19,5 millones de pesos y respondería de esta manera a los lineamientos modernos propuestos por el Cabildo. Los periódicos y revistas reaccionaban al cambio de timón que habían celebrado en su momento. ¿Qué le pasa a la alcaldesa que vuelve a confiar en los sinvergüenzas de Pamplona? ¿Habrá licitación o no? (*La Revista Peninsular*; viernes, 10 de mayo de 2002, edición 655)

El trabajo que realizaban los expertos municipales hasta el momento, consistía en capacitar a los líderes del sindicato mayoritario –Pamplona- en prácticas administrativas y elaborar con ellos repartos de la ciudad completa, más de 176,000 predios y realizar corridas financieras para proyectar la inversión, los márgenes mínimos de recuperación, la proyección de la deuda y sus intereses, etc. Fueron más de tres propuestas las que se les presentaron: en una, la ciudad era atendida en su totalidad por el nuevo organismo PAGAMSI. Al no integrarse, entonces se realizó otra considerando la alianza Pamplona-Gamboa que se mantuvo tiempo después y distribuyendo otros espacios para las otras agrupaciones (Simá-May y Osorio) así como las zonas donde operaría Servilimpia, la paramunicipal; una tercera propuesta se elaboró pensando en una zonificación que consideraría a los cinco grupos por separado, ya que sus divisiones internas no permitieron nunca llegar a arreglo alguno. Las negociaciones para acordar cada una de estas propuestas, que por cierto ninguna fructificó, fueron agotadoras y llevaron meses.

Cada propuesta incluía el mapa de rutas, la proyección de recorridos, gastos y mantenimiento; la cantidad de casas habitación que se atendían, la distribución de las agrupaciones en zonas cercanas pero con tarifa diferenciada, etcétera. (En Mérida, las tarifas las dicta el Cabildo en función de la cantidad de basura producida por la familia y el tipo de vivienda) Al romperse las alianzas entre ellos venían nuevas negociaciones basadas en las mismas preguntas: ¿Cómo vas a darme lo que tenía? ¿Por qué le diste al otro la zona tal? Al tiempo que se venían dando estos procesos que no trascendieron a la opinión pública, otros funcionarios municipales intentaban avanzar en otras partes del sistema, como licitar una planta de separación de 4,000 toneladas⁵¹ mensuales que sería diseñada en Mérida; sostenían encuentros con empresarios mexicanos, chilenos y españoles del ramo y los regidores se enfrascaban en discusiones sobre el relleno sanitario, las campañas para la difusión del nuevo Reglamento de Limpieza, la deficiente operación de Servilimpia y la supuesta corrupción entre los miembros

51 El proyecto consideraba la creación de las nuevas plantas de composta y reciclaje, mismas que se construirían con técnicos locales. La Dirección de Obras y Servicios Públicos trabajó con ingenieros particulares el diseño de una planta de reciclamiento. No obstante, esta licitación no se realizó sino hasta después de la salida del Ing. Sauri Duch como director general de obras y servicios públicos y fue incluyente a todas las empresas mexicanas que desearan participar. La convocatoria para la licitación de la planta de separación (de diez mil toneladas mensuales y no de cuatro mil como se planeaba originalmente) se publicó el 11 de febrero de 2003, mientras que la planta de composta a construirse en un terreno de 12 hectáreas y con capacidad de procesar 6,000 toneladas de orgánicos se aprobó el 6 de febrero de 2004. Participaron en la convocatoria diversas empresas nacionales y extranjeras.

del gabinete de la alcaldesa. Había momentos tensos, en donde el propio líder de Pamplona se veía presionado por sus agremiados y en más de una vez se habló de eliminarlo de las negociaciones, sin que a la postre sucediera. (TP)

Pese a la intromisión de algunos actores externos (primero un grupo de regidores priístas encabezados por Ingrid Priego y después otro comandado por Rafael Acosta) que deseaban politizar el tema, el Ayuntamiento y los recolectores nos mantuvimos con enfrentamientos pero con buena fe y dispuestos a escuchar las razones, sin romper definitivamente nunca. (TP)

Las noticias sobre el nuevo sistema de recolección y manejo final de residuos sólidos de Mérida ya empezaban a pesar en el discurso gubernamental como una losa de descrédito, luego de meses de declaraciones de mejoramiento. Un recuento breve de los ires y venires queda constancia en la nota periodística del 6 de noviembre de 2002:

En nuevo cambio de fechas y planes, la alcaldesa Ana Rosa Payán informó ayer que antes de finalizar el año la Comuna someterá a concurso entre empresas locales y nacionales, la recolección de la basura de la ciudad (...) Hace unos meses, la posición del Ayuntamiento era licitar la recolección de la basura en Mérida, para la cual, incluso, una compañía chilena había manifestado su interés en participar. Sin embargo, el 6 de agosto publicamos que la alcaldesa informó de un cambio de planes; en ese entonces, se dijo que a más tardar en mes y medio propondría al Cabildo la aprobación de las concesiones al grupo industrial Pagamsi, que integran las agrupaciones Pamplona, Gamboa y Simá (...) No obstante, en posterior entrevista que publicamos el 15 de septiembre, la presidenta municipal dio un nuevo giro en ese caso: dijo que se licitaría el servicio, pero que aún no había fecha para presentar la convocatoria y tampoco para turnar al Cabildo la aprobación de las concesiones. (*Diario de Yucatán*, 6 de noviembre de 2002, sección local, página 1)

La disyuntiva esencial –modernización del servicio público con los recolectores tradicionales o licitación pública a todas las empresas locales, nacionales o extranjeras- ya no podía esperar más. La alcaldesa recibía en sus oficinas a diferentes expertos nacionales e internacionales que le explicaban varios procedimientos de recolección y manejo final, algunos altamente innovadores como la conversión de la basura en energía eléctrica, en gas metano, en aglomerados duros y resistentes para la construcción de vivienda o bien, los nuevos sistemas de recolección y traslado basados en

contenedores urbanos. La Dirección de Comunicación del Ayuntamiento llamaba la atención de ofrecimientos de campaña y de gobierno que no estaban cumpliéndose; los periódicos subrayaban las declaraciones inconexas y contradictorias, mientras esperaban la maduración de la secuencia hasta llegar al enfrentamiento que a veces parecía inminente con los sindicatos priístas y los políticos de oposición que buscaban su lugar en el conflicto para politizarlo de muchas maneras.

Pienso que la alcaldesa tenía encima sus compromisos con la ciudadanía, me dijo un líder de Pamplona. Había quedado en renovar el sistema y también su palabra de que lo haría con nosotros y la verdad, es que no habíamos sido capaces de modernizarnos con rapidez. Los otros líderes que trataron con nosotros sólo querían su tajada política o económica. Así que optamos por seguir solos, mejor que mal acompañados. Además, el Ayuntamiento nos estaba ofreciendo cosas que eran viables y que nos convencían luego de muchas horas de negociación. No fue fácil, porque mis compañeros ya habían sido utilizados muchas veces, pero aguantamos los vendavales en todo el proceso. (TP)

Ellos, dice un funcionario municipal, no querían aceptar el reglamento en vigencia, en especial por el hecho de que la basura no pudiera seleccionarse con los camiones en marcha; de la pepena dependían muchas familias. La idea de que la plaza pudiera ser ocupada por empresas foráneas, supuestamente modernas y con equipamiento más eficiente, los aterraba. Tampoco aceptaban que les redujéramos el campo de acción, pero eso lo podríamos compensar dándoles una zona con tarifa alta y con muchos comercios. La zona de acción de Pamplona era la mejor, incluida el territorio de las industrias no contaminantes. (TP)

Esta es la primera etapa de negociaciones de una política pública que no se realizó bajo el esquema de ninguna de las tres propuestas que, una a una, se habían venido negociando, puesto que ninguno de los sindicatos se había transformado en agrupación empresarial y el plan que el ayuntamiento les había pedido para modernizar sus unidades y sus técnicas de recolección no estaba terminado. Por tanto, la alcaldesa de la ciudad decide abrir una licitación a cualquier empresario nacional o extranjero que pudiera dar el servicio en la ciudad capital, asumiendo el riesgo de una ruptura con el sindicato mayoritario. El tiempo de tolerancia había terminado.

Una nueva, cuarta propuesta, llegó. Abrir a la licitación sólo una parte de la ciudad, dejando la certeza de que Pamplona recolecta-

ría en una zona reducida, pero de gran rentabilidad comercial. No se afectarían los intereses de sus agremiados y, en caso de que eso ocurriera, el ayuntamiento asumiría el compromiso de contratar a los trabajadores que quedarán desempleados en las nuevas plantas de composta y de reciclaje o bien, en los departamentos de atención a parques y jardines. Incluso las bases de la convocatoria pública se ajustaron para que se bajaran las cuotas de garantía, de modo que Pamplona razonablemente pudiera competir si se modernizaba en un tiempo perentorio y se pedía que la nueva empresa incorporara altos porcentajes de su mano de obra, entre los trabajadores de experiencia en ese ramo de la actividad laboral. La cuarta propuesta dividió la ciudad en dos zonas, una licitable al mejor postor y otra reservada para los recolectores tradicionales, quienes gozaron una parcela urbana con muchas ventajas. (TP)

La participación de los expertos en esta cuarta propuesta se limitó a ajustar los datos a esta iniciativa negociada, según múltiples referencias, con el otro grupo de regidores priístas encabezados por Rafael Acosta Solís, quien pretendía ganarles la partida a la fracción integrada por Ingrid Priego, Gabriela Santinelly e Ignacio Mendicuti, frente a la administración municipal. Este trío había tratado de intervenir en varias ocasiones sin éxito y terminó haciendo una propuesta alterna al Ayuntamiento de Mérida, mediante un sistema de recolección gratuita de basura separada⁵². Según

52 La propuesta de estos regidores afirmaba que la recolección y el manejo final de la basura en Mérida debía ser gratuita por tratarse de una garantía social establecida en la Constitución yucateca y en la mexicana. Es más, la basura sería un negocio rentable. Sus proyecciones establecían que si se reciclara el 79% de los subproductos, el sistema sería rentable, pues se vendería el 40% de composta, el 21% de materiales reciclables, el 6.5% de plástico, el 8.5% de vidrio y el 3% de metal, recaudándose al día cerca de 324,000 pesos, suficientes para financiar el sistema completo y hasta tener dividendos. Para lograr esto, los ciudadanos que separen su basura no tendrán que pagar nada y se crearán 4 plantas de composta en los cuatro puntos cardinales de la ciudad. “Mientras que Payán Cervera ha pedido a la ciudadanía que clasifique su basura y la separe, aumentando el costo, nosotros estamos proponiendo un proyecto gratis; esa es la diferencia entre la ultraderecha, con su visión empresarial, totalmente neoliberal, y nosotros que le estamos ofreciendo a la gente programas de corte social” (*Por Esto!* 9 de febrero de 2003). Las críticas del otro sector de regidores priístas resaltaba en los mismos días el gran negocio que haría la alcaldesa en nombre de los ciudadanos. Rafael Acosta Solís declaraba dos días después en el mismo periódico que “no sólo se aprovecharán del esfuerzo de las familias que de alguna manera harán la función de pepenadores, sino que Payán Cervera les cobrará más por el servicio en niveles superiores al 200% sobre las tarifas actuales”. La primera propuesta que parecía ser una panacea, fue desacreditada por los funcionarios municipales de servicios públicos, en especial del Ing. Mario Eyselé Pérez, al analizar las cantidades de productos reciclables, sus costos en el mercado y los costos de operación del sistema. Por su lado, el PRI propuso mediante su senador Orlando Paredes Lara que se aplique en Mérida un programa piloto con esa propuesta y luego al resto del país, cosa que no ocurrió. Las críticas y los rumores, como el del aumento de las tarifas, fueron contrarrestados con información, aunque, desde luego, añadían más ruido al proceso comunicativo de las políticas municipales.

la opinión de varios funcionarios, Rafael Acosta Solís le propone a la alcaldesa algunas salidas dignas para el sindicato de Pamplona, una licitación incluyente que los mantenga en la posibilidad de participar y una garantía de zonificación que los perjudicara lo menos posible. Así es como el Cabildo de Mérida licita el sistema de recolección de basura en la mitad de la ciudad, mientras que la otra queda cerrada al reparto entre los sindicatos existentes y Servilimpia, pudiendo participar, si lo desean, en el proceso de licitación.

El Cabildo meridano aprobó las bases para la licitación de la concesión el 28⁵³ de marzo de 2003 y luego de una segunda convocatoria realizada en mayo –ante la declaración de desierta la anterior- asignó el servicio de recolección en 88, 224 predios, la mitad de la ciudad considerada desde la calle 60 hasta los límites de desborde del oriente, a la empresa Poblana SUPSA. Un comité formado por regidores del PAN, del PRI y del PRD, funcionarios municipales, estatales y miembros de la comunidad académica, revisaron las propuestas técnicas y financieras de otras tres empresas, siendo ésta la seleccionada en una sesión celebrada el 15 de julio del mismo año. Las cooperativas tradicionales no participaron finalmente en el proceso de licitación, aunque fueron beneficiadas con una concesión asignada por quince años, al igual que las demás empresas, en la mitad poniente de la ciudad.

Servicios Urbanos de Puebla, Sociedad Anónima, SUPSA, es una empresa poblana con capitales chileno y español, relacionada con Urbaser, institución fundada en 1941 y que ha logrado tener una presencia importante en setenta países del mundo, distribuida en África, Asia, Estados Unidos y Europa. Su filial mexicana recolecta residuos sólidos inicialmente en la ciudad de Puebla de los Ángeles, sitio desde el cual se está expandiendo poco a poco a otras ciudades mexicanas como Playa del Carmen, en Quintana Roo, Acapulco, en Guerrero, y Mérida, en Yucatán.

Se trata, pues, de la filial de una empresa transnacional con experiencia probada, aunque con algunos problemas de operación y críticas en algunas partes del mundo, como por ejemplo España. Su propuesta técnica contemplaba: a) la recolección de su parte de Mérida con doce camiones

53 La sesión edilicia de esa fecha fue larga y apasionada. Los ediles del PRI votaron en contra de la propuesta por considerar que “favorecerá a empresas foráneas y dejará en el desamparo a 600 familias de las empresas recolectoras y se le entregará un negocio redondo al ganador, ya que se encargará de operar la nueva planta de separación de la basura, que se construyó con recursos públicos”. Luego de más de 30 largas intervenciones de los ediles y una activa participación de un contingente de pamplonistas se informó que “a propuesta del concejal priísta Rafael Acosta Solís, el capital contable para participar en la licitación se redujo a cinco millones de pesos y la fianza que deberá entregar la empresa ganadora se fijó en veinte millones”. (*Diario de Yucatán*, 28 de marzo de 2003; sección local, página 1)

nuevos compactadores, b) servicio las 24 horas, c) recolección de basura embolsada y situada en la puerta de las casas, d) contratación de empleados despedidos por el proceso de algunas de las otras empresas tradicionales, y e) cobranza domiciliaria directa a su cargo.

Los problemas no terminaron con la licitación del nuevo servicio. La concesión de los servicios públicos que excedan los tres años del período constitucional debe ser validada por el Congreso del Estado. La arena de la politización cambió del Cabildo al Congreso. El 9 de agosto iniciaron las rondas de conversaciones entre los funcionarios municipales y los congresistas, a fin de solicitarles su apoyo para la asignación de concesiones a 15 años, tanto a la nueva empresa poblana como a Pamplona y a Setasa –la empresa que administra el relleno sanitario- que tampoco había tenido una concesión que excediera los límites de los tiempos constitucionales del municipio. Aunque la propuesta municipal regularizaba una situación de facto (los servicios de recolección realizados por Pamplona de manera irregular y sin concesión legal) de una de las agrupaciones clientelares del PRI, un grupo de regidores de ese partido y algunos diputados pusieron a debate el tema, llegando a solicitar documentos y estudios inexistentes como condición para aprobar dichas concesiones. Este grupo de regidores –Mendicuti, Santinelly y Priego- habían presentado una propuesta alternativa que tenía cierto eco en el senado de la República a través del senador Orlando Paredes Lara y ahora exigían coherencia a su bancada en el Congreso local. Después de intensos debates, las concesiones se aprobaron el 14 de octubre del 2003, mediante una alianza coyuntural entre diputados del PAN, PRD y el diputado obrero del PRI, Pedro Oxté Conrado. Habíamos regularizado de un plumazo la situación anómala de nuestros recolectores que nunca en la historia tuvieron una concesión. Pamplona y los otros sindicatos pequeños trabajaban con el permiso, a veces verbal, de las autoridades, sin tener el amparo de la legislación y el reconocimiento político administrativo que, ahora, les permitirá acceder a créditos con la seguridad de que tienen sus derechos a salvo. Estaban conformes con la repartición de la ciudad y, además, se habían comprometido a operar con equipo moderno en un plazo establecido. Por otro lado, SUPSA entraba a recolectar la otra parte de la ciudad con un modelo de recolección moderno y tecnificado. Pero no estábamos contentos. Mérida también debería aprender a reciclar. (TP)

Del proceso legislativo que reconoció las concesiones a las diferentes empresas (algunas de las cuales no se habían constituido legalmente, puesto

que Pamplona seguía siendo un sindicato y sólo terminó su proceso de conversión en empresa hasta principios del 2004⁵⁴) hasta la fecha en la cual debían empezar a operar, se estableció un plazo de cuatro meses. Es decir, el nuevo sistema de recolección en Mérida se estrenaría a más tardar el 15 de diciembre de 2003. Ese fue el término señalado por el Congreso para la organización, mapeo, comprobación de rutas, presentación y difusión de las nuevas características de la recolección en los diferentes puntos de la ciudad, etcétera.

Varios procesos informativos y técnicos integraban este paquete de reformas. De un lado, estaba la información generada por el proceso de licitación y asignación de nuevas empresas a cargo de la recolección de la basura de Mérida, con todo y sus conflictos entre regidores panistas, priístas y después su eco en sus afines en el Congreso del Estado⁵⁵. En otro carril, desde hacía doce meses atrás, la Dirección de Comunicación Social del Ayuntamiento y el Departamento de Educación Ambiental, iniciaron un proceso de educación ciudadana para concienciar sobre los problemas de la basura y la contaminación del medio ambiente. La tercera avenida informativa que se sumaba a las anteriores implicaba la información sobre las empresas que recolectarían en cada colonia de la ciudad, los horarios de atención al público, el sistema de cobranza, la nueva forma de recolectar con la basura puesta sobre las aceras de las casas, etc. Por si fuera poco, el sistema arrancararía ya con la separación de la basura doméstica, según días de recolección. Es decir, habría días específicos donde sólo se recolectarían residuos orgánicos y otros para los orgánicos y sanitarios. El entra-

54 La poca experiencia empresarial del entonces sindicato Pamplona provocó diversos problemas en medio del período de acomodación del nuevo sistema de recolección. El más inocente de éstos, pero grave, fue el registro de un nombre diferente de la agrupación como base para los documentos fiscales, trámites en hacienda, facturas, recibos varios, al que había sido aprobado por el Congreso del Estado, estableciéndose en consecuencia dos agrupaciones diferentes, una con concesión del legislativo y otra con la capacidad de cobrar por los servicios prestados.

55 La politización de este proceso continuó meses después, hasta la salida de la administración municipal en junio de 2004, pues una de las escisiones de Pamplona, la pequeña agrupación familiar denominada Coseyco, se inconformó con el proceso y cuando estaba dispuesto el trámite administrativo para la formalización de su concesión de acuerdo con las normas expedidas por el Congreso del Estado y el municipio, no acató la disposición de poner la garantía pecuniaria por el servicio e inició un proceso de denuncia pública, legal y posteriormente de rebeldía a las instituciones y a las normas. Coseyco, curiosamente apoyada en sus demandas por los tres regidores priístas, Ingrid Priego, Ignacio Mendicuti y Gabriela Santinelly, decidió trabajar con sus camiones viejos en la zona concesionada a Pamplona ocasionando enfrentamientos entre ambas agrupaciones en pleno proceso electoral para el cambio de autoridades municipales. Es decir, la politización conflictiva derivada del proceso de licitación del nuevo sistema se prolongó artificialmente en el tiempo a fin de provocar a la autoridad a una reacción policíaca que afectaría, sin lugar a dudas, la decisión electoral. Coseyco, siguiendo con la lógica de las divisiones, tuvo una escisión de dos familias recolectoras que forman una nueva agrupación llamada Corbase que peleó por su concesión y se les otorgó de manera provisional.

mado informativo y los canales de comunicación estaban sobrecargados de ruido.

La comunicación para el desarrollo ambiental

Las experiencias en educación ambiental iniciaron en el Ayuntamiento de Mérida con mucha anticipación a este proceso, pero de manera paralela a él. Las primeras acciones involucraban a niños de las escuelas primarias en procesos de aprendizaje, de monitoreo del medio ambiente mediante un programa de inspectores ecológicos, de separación y reciclaje en sus escuelas y casas, etc. No obstante, el alcance de dicho programa era limitado.

Conforme las otras líneas de trabajo institucional fueron avanzando, la urgencia por extender esta cultura ambiental a toda la sociedad también aumentaba.

Las primeras reuniones integradas de las Direcciones de Comunicación, de Obras y Servicios Públicos, de los Departamentos de Educación, Residuos Sólidos y de Mercadotecnia, iniciaron en enero de 2003, cuando todavía no teníamos certeza de las otras líneas de trabajo ni hacia dónde conducían. Me opuse al principio, pues pensaba que los cambios culturales que se necesitaban para culminar los proyectos con éxito eran muy lentos. Teníamos otras zonas de intervención municipal con conflictos y no creía prudente abrir otra de gran alcance social, puesto que el sistema de basura impacta en todos y cada uno de los ciudadanos, a diferencia de otros procesos que eran más sectoriales. En varias reuniones, en presencia de la alcaldesa, expliqué algunos procesos de cambio de conducta inducidos mediante procesos de comunicación, sus etapas, sus riesgos, sus costos y nuestra incapacidad presupuestal para realizarlos en el Ayuntamiento. Algunos otros funcionarios me secundaban en los comentarios, pero no logramos disuadir a la alcaldesa de dosificar el proyecto. Teníamos menos de dos años y debíamos hacerlo. A lo sumo gané un presupuesto mejor aunque no suficiente para las tareas que se venían enfrente. (TP)

Los documentos oficiales de este programa incluyen un marco teórico, un análisis situacional, un paquete de encuestas para conocer las predisposiciones reales de los ciudadanos y un marco de orientación para la elaboración de materiales publicitarios, promocionales, educativos, etc. Se consideraban discursos y acciones que le dieran verdad y aplicabilidad a los anteriores, pues una de las resistencias iniciales de los ciudadanos se

simbolizaba mediante esta interrogante: “¿Para qué vamos a separar, si la recolección es pésima y junta toda la basura que nosotros separamos?” Entre los objetivos del proyecto estaban, pues, concienciar a los ciudadanos sobre problemas ambientales, lograr su compromiso explícito para reducir la emisión de residuos sólidos a través de la selección domiciliaria de la basura en tres apartados, orgánicos, inorgánicos y sanitarios, mediante materiales informativos y publicitarios anclados en otros procesos de participación ciudadana con el apoyo de estudiantes, académicos, amas de casa, niños, empresarios, etc., que fueran reduciendo este déficit de realidad de las propuestas. No obstante, este anclaje en la acción social se realizó de manera limitada.

El análisis situacional detectó el poco interés que tenían los ciudadanos sobre la problemática de la basura en el municipio, por lo que la primera etapa del proceso se orientó a estimular la preocupación y el conocimiento de datos duros, que proyectados al futuro mostraban una situación dramática de los 204 millones de kilos de basura que producen anualmente los meridianos, multiplicados por factores de crecimiento poblacional. La campaña televisiva inició con *spots* que sensibilizaban sobre la generación de basura domiciliaria y los problemas de su manejo final en el relleno sanitario. El mensaje final era “No tires el futuro a la basura”.

La segunda etapa subrayaba el papel de la separación de la basura como solución a los problemas que se planteaban con anterioridad, mientras que la tercera enseñaba la separación en tres clasificaciones: orgánica, inorgánica y sanitaria. Los mensajes centrales fueron “Al final, la basura no es igual” y “Basura separada, esa es la tirada”. La cuarta etapa no se llegó a implementar. Era un reforzamiento del comportamiento cuando se había realizado por primera vez: “Separa hoy, separa siempre”.

Esta campaña asumía los pasos del cambio de comportamiento social, iniciando por la información, la generación de la inquietud o el móvil de cambio de comportamiento, la enseñanza del nuevo patrón cultural a adoptar, la detección y reducción de las resistencias y, finalmente, los reforzamientos del cambio logrado. Se quería hacer, en breve plazo, ciudadanos conscientes, preocupados, motivados y conocedores del cambio requerido y, finalmente, actores del proceso de cuidado ambiental.

La campaña no era solamente en televisión sino de varios medios, comenta el jefe municipal de *marketing*. Diseñamos carteleras espectaculares, afiches, *spots* de radio, rondas de medios, etc. La campaña general se llamó “Mérida, un voto de limpieza” que podía tener implicaciones electorales en los tiempos que se acercaban y tuvo como actor fundamental un muñeco guiñol local:

Lela Oxcutzcaba. Lela era una mestiza hablante del español con tonos y modismos mayas de gran ascendencia entre la población tanto adulta como infantil. Era conocida y admirada en todos los sectores sociales. Los *spots* que logramos con su autor, Wilberth Herrera, tuvieron impacto rápido en la sociedad. Eran claros, divertidos, pícaros y altamente representativos de la cultura yucateca. Esas condiciones ayudaron mucho a hacer más rápido un proceso que parecía necesitar años de maduración. (TP)

La campaña de medios estaba acompañada, como se afirma en párrafos anteriores, de otras acciones que organizaban a la sociedad civil en torno del proceso educativo de la separación de la basura y sumaba esfuerzos de empresarios, instituciones educativas, organismos no gubernamentales, dirigiendo sus objetivos hacia públicos específicos como amas de casa, niños, jóvenes y profesores, etc. Algunas de las acciones realizadas fueron: a) presentación de obras de teatro regional, b) fortalecimiento de las redes de inspectores ambientales, c) realización de pláticas educativas en los comités de participación ciudadana, d) difusión de materiales promocionales, gorras, camisetas, pegatinas para refrigeradores, e) convenio para que los supermercados entregaran bolsas con el lema de la separación y difundieran los *spots* en los sonidos locales, f) difusión del nuevo reglamento de limpia, etcétera.

A punto de iniciar el nuevo sistema de recolección aplicamos una encuesta para medir el impacto de la campaña en los ciudadanos. Nos preocupaban no solamente el bajo presupuesto de operación, sino las resistencias culturales y los ruidos políticos que se habían generado en torno de los procedimientos del sistema. Algunos regidores del PRI, los de siempre, habían introducido otros debates a la prensa: uno era el posible aumento de las tarifas de la recolección, tema que nunca fue parte de la agenda de gobierno, sino al contrario, un requisito de las licitaciones incluía no mover las tarifas actuales. Por otro lado, la búsqueda de mejores formas de relacionar el nuevo sistema de recolección con la nueva práctica de separación y reciclaje llevaron a lanzar a la opinión pública mensajes que confundían. Una propuesta hecha pública por la alcaldesa decía que la basura sólo se recolectaría si estaba debidamente empacada en bolsas de colores; verde para lo orgánico, naranja para lo inorgánico y blanco para los sanitarios. Lo que no estaba claro era si las bolsas eran un gasto más para la economía familiar, si venían de las propias empresas recolectoras, si comprarlas era la forma de pagar el servicio o si podían ser utilizadas aquellas que provenían de los supermercados y forma-

ban parte del programa de educación ambiental. Esto, sin añadir las otras presiones informativas y legales que provenían de Co-seyco y su amenaza de boicot del nuevo sistema. No obstante, los resultados fueron alentadores. La encuesta dibujó un pueblo bastante bien informado para el proceso. Esos vacíos de información motivaron una campaña informativa distinta por medio de la prensa, sobre todo. (TP)

Los resultados de esta encuesta realizada por el Departamento de Estudios de Opinión de la Dirección de Comunicación Social del Ayuntamiento, describen de manera relevante el estado de la cuestión: a) 88% de los meridianos manejan sus residuos mediante la contratación de servicios de recolección, los restantes la tiran personalmente en parques, botes de los mercados; el 9% la quema, b) el 83% de los ciudadanos utiliza las bolsas de los supermercados para depositarla y sólo el 40% dispone de algún contenedor, c) el 77% maneja la basura sanitaria separada del resto, el 8% la junta y el 13% la quema aparte, d) el 70% confirma separar su basura de alguna manera, distinguiendo sobre todo: cartón y periódico, comida, plásticos, e) el 30% de quienes separan orgánicos la destina para dar de comer a sus animales domésticos, f) el 63% entiende el significado de las palabras orgánica, inorgánica y sanitaria, g) el 47% aún no identifica los conceptos con los colores que los representan, h) el 82% ha recibido el mensaje del ayuntamiento de que la basura debe ser separada, i) el 68% afirma comprender los beneficios que traerá esta nueva práctica, j) el 90% dice estar de acuerdo con separarla. En fin, que la encuesta mostró que la campaña había sido bien recibida y que contaría el ayuntamiento con tierra fértil para la implementación de su nuevo programa.

Un documento interno de comunicación recuerda las ideas centrales sobre las que se montaron las diversas etapas del proceso de comunicación. La primera con el *slogan* “No tires el futuro a la basura”; la segunda fue “Basura separada, esa es la tirada”; la tercera etapa fue modificada ya que la inminente entrada en vigor del nuevo sistema de recolección requería información detallada sobre: a) la identificación de la zona domiciliaria, la tarifa y la empresa recolectora, b) la fecha de entrada en vigor y las características de la recolección, c) los días asignados y horarios en los cuales se recogería un tipo de basura. El costo de esta campaña fue cercano al millón de pesos.

El nuevo sistema de recolección: Mérida, un voto de limpieza (La aplicación)

El plazo señalado para la puesta en vigor de las nuevas concesiones a las empresas recolectoras (Supsa, Pamplona, Simá-May, Servilimpia y Gamboa) era el 15 de diciembre de 2003. No obstante, los procesos burocráticos de organización, de contratación de personal para el caso de la nueva empresa y de reconversión de las locales tenían atrasos considerables. Iniciar un nuevo sistema de manejo y recolección de residuos domésticos e industriales en plenas fiestas decembrinas no era un buen augurio. Tampoco podía esperar mucho más ya que las elecciones para el cambio de autoridades municipales se efectuarían en mayo y en pocos meses la ciudad estaría inmersa en su proceso electoral.

La fecha definitiva para el inicio del programa fue el 2 de enero de 2004 y se concedió un período de cinco días de suspensión del sistema anterior, con el fin de que todas las empresas conocieran sus nuevas rutas, la información sobre las características del sistema se diera a conocer, etcétera. Tanto las empresas como el ayuntamiento diseñaron una campaña de información en medios impresos, audiovisuales y de manera directa casa por casa. El nuevo año traería sorpresas.

El servicio de diciembre, dice el Ing. Mario Eyselé Pérez, es complicado porque normalmente no se recolecta el 31 y cuando el sistema reanuda labores en enero, lo hace con una sobrecarga del 25% puesto que las fiestas de fin de año generan basura adicional. Luego, los desechos de la época como lo son los árboles navideños y la costumbre meridana de hacer corte de caja de las bodegas privadas, hacen que el problema se mantenga todo el mes de enero. En esta ocasión tendríamos otro problema: la operación de un nuevo sistema no probado y con prácticas culturales, empresas, modos de operación, tanto al interior de las casas como afuera, radicalmente nuevos. La encuesta de comunicación social daba cierto alivio, pero faltaba aún probar que los ciudadanos lo hicieran en verdad y además que se adaptaran a un nuevo sistema de recolección en el corto plazo. (TP)

En efecto. El arranque del sistema fue caótico. El recuento de problemas que se observaron puede sintetizarse en los siguientes puntos: a) todas las empresas tenían zonas de operación nuevas y aún no conocían bien las rutas, especialmente aquellas que estaban dentro del 50% de la ciudad que operaba la nueva empresa poblana SUPSA, provocando retrasos, zonas sin recolección, etc. b) aunque había conciencia de la separación, los ciudadanos que-

rían que se recogiera toda la basura generada en diciembre y no respetaban los días de recolecta separada, problema agudizado por la irregularidad del servicio, c) las denuncias públicas de incapacidad entre las empresas añadía otro ruido al sistema y, desde luego, la acción subversiva de Coseyco de recolectar en abierta violación a la ley en la zona asignada a Pamplona.

Esta última empresa, SUPSA, sufrió problemas de muy diverso tipo que parecían mostrar su incapacidad de recolección con sólo doce camiones en una zona donde Pamplona utilizaba cuarenta. Sus principales problemas fueron los trabajadores; algunos antiguos empleados de los sindicatos entraron al sistema para boicotearlo, es decir, renunciaban al poco tiempo de la contratación; otros renunciaban por falta de entrenamiento ya que el sistema consistía en la recolección de acera realizada por ayudantes corriendo detrás de un camión compactador en permanente movimiento; algunos conductores de los camiones eran poblanos, sin conocimiento de las rutas de la ciudad; los trabajadores locales no tenían experiencia en el manejo de camiones compactadores y se hacían recorridos inútiles con camiones a medio llenar. Como consecuencia, los horarios y los días de recolección se trastocaban, ocasionando que amplias zonas de su territorio no fueran atendidas. En fin, el nuevo sistema de recolección de la basura era un caos.

Desde el lado ciudadano, las molestias eran nuevas y muchas: 1. Los horarios de recolección eran diurnos y nocturnos, por lo que los enojos ocasionados por el ruido del camión compactador en altas horas de la noche o primeras de la madrugada se multiplicaron en zonas residenciales; 2. La recolección era de acera, es decir, ya no pasaba el basurero al interior de los domicilios a cargar la basura y depositarla en los camiones, sino que debían instalarse pequeños contenedores en las puertas de las casas o bien, dejar las bolsas bien cerradas en las puertas. Esto facilitaba que animales callejeros destrozaran las bolsas y toda la vía pública se convirtiera en un gran tiradero; 3. La separación de la basura dejó de efectuarse ante la irregularidad del servicio y la necesidad de que toda la basura fuera eliminada de las puertas de las casas, de las vías públicas, de los parques y jardines, modificando la prioridad: primero el sistema debía funcionar, y después, vendría la separación; 4. Las amenazas de infección en zonas pobres de la ciudad aumentaban y las denuncias públicas también⁵⁶.

56 Una encuesta elaborada por el Municipio en febrero de 2004 afirmaba que las molestias más graves fueron la recolección nocturna con un 28% de las quejas; la irregularidad del servicio con un 14%; la separación doméstica, 13%; sacar la basura a las aceras y puertas de las casas, 10%; que sean varios días de recolección de diferentes tipos de basura, 9%; que sean más los días de recolección orgánicos que inorgánicos, 5%; que se deban comprar bolsas de colores, 5%; que no se lleven toda la basura sin costo adicional, 4%; el sistema de cobros y las tarifas, 3%.

El caos del nuevo sistema de recolección dio pie a grandes titulares en las primeras planas de los medios impresos y largas horas de debate en la radio y la televisión, trabajo abundante para el sistema telefónico de quejas del Ayuntamiento de Mérida y semanas intensas de supervisión y encuentro entre expertos, políticos, periodistas y ciudadanos. Los expertos tomaban decisiones sobre la base de los números: relaciones cuantitativas entre trabajadores, camiones, capacidad de compactación, cálculos sobre el tonelaje de la basura y distancias de las rutas. Las respuestas eran tranquilizadoras, el sistema funcionaría en un par de meses y era una condición natural de ajuste. Los ciudadanos y los periodistas denunciaban las alteraciones en la vida pública y pedían la cabeza del culpable de tal desorden.

Para el 6 de enero la prensa ya habla del lío de la basura. Las quejas de los usuarios por el retraso en la recolección, la falta de horarios adecuados, la atención municipal ineficiente y otros temas llenaban las páginas de los diarios, según dice el jefe de prensa municipal. “Sugerimos que se creara una brigada de atención emergente con vehículos de obras y servicios públicos o bien, lograr que SUPSA trajera más camiones recolectores de su plaza más cercana, que es Puebla”. El propio Mario Eyselé Pérez, director de Servicios Públicos, usaba la palabra psicosis para referirse al ambiente ciudadano, y a sus cálculos de días para resolver el problema se contradecían las declaraciones de los directivos de SUPSA que lo tasaban en semanas. (TP)

Ya no soportamos los malos olores y la basura ya la desperdigaron los perros y los gatos (...) ante la desesperación de tener su basura acumulada desde el 2 de enero pasado varios de sus vecinos están tirando sus desechos en las avenidas, parques y esquinas porque SUPSA no recogió parejo (...) Veo que Supsa no puede con tanto, es mucho lo que tiene; Pamplona sí cumplía y le hubiesen dado una parte del sector oriente. (*Diario de Yucatán*; 8 de enero de 2004; sección local, página 7)

Para esas fechas, la alcaldesa Ana Rosa Payán ya había autorizado brigadas de apoyo a fin de coadyuvar en la recolección de residuos acumulados de las fiestas navideñas, y confirmado a la opinión pública su voluntad de continuar con el proyecto y no dar marcha atrás, como en otras políticas públicas detenidas. Varias áreas municipales trabajaban en el monitoreo del sistema y algunas amenazas, incluyendo el retiro de las concesiones, ya habían sido formuladas por los actores de oposición, aumentando la presión sobre la nueva empresa recolectora:

No somos improvisados y tenemos la experiencia y la capacidad técnica para atender al sector que nos corresponde, afirmó en la prensa Eduardo Gasque Casares, uno de los socios locales de la empresa poblana (...) atribuyó a la falta de información de los usuarios, a la idiosincrasia del meridano, a las fiestas decembrinas y al retiro anticipado de los anteriores recolectores el sobrea-cumulado de desechos, lo que ocasionó la desesperación de los usuarios. El problema, indicó, no fue por falta de capacidad y que los doce camiones compactadores son suficientes (...) Aceptamos que hay un desconocimiento muy marcado de los días de recolección, la situación no está totalmente controlada y no descarto que hayamos desatendido algún sector (...) El desconocimiento de las frecuencias origina que la gente no saque oportunamente su basura y lo hace cuando ya pasó el camión recolector (...) confirmó que no cobrarán por el servicio sino hasta que esté totalmente regularizado. (*Diario de Yucatán*, 9 de enero de 2004; sección local, página 10)

Los políticos de oposición, apoyados de vez en cuando por alguno del partido gobernante, argumentaban en el sentido de la ineficiencia de los servidores públicos, de la incapacidad de la empresa poblana que abría la puerta para la reasignación de Pamplona y los sindicatos pequeños, el retiro de la concesión y, adicionalmente, sobre otros problemas suscitados por la rebeldía fomentada de Coseyco y las presuntas irregularidades en el apoyo de la comuna a la nueva empresa poblana,⁵⁷ en lugar de hacer valer los seguros de garantía.

La preocupación por las consecuencias acumuladas de las políticas públicas nos quitaba el sueño, opina el director de Comunicación del Ayuntamiento. Veníamos del caos del transporte público de agosto, de los incesantes enfrentamientos entre locatarios y autoridades por la construcción-demolición del mercado Lucas de Gálvez y nos acercábamos al proceso electoral que cambiaría al Cabildo y su presidente. Este caos, de repercusiones en toda la sociedad, se veía como una amenaza seria a la imagen del partido gobernante y de la propia alcaldesa de la ciudad. La producción de información contraria nos rebasaba y los recursos disponibles

57 El desorden en la zona de los operarios locales tardó poco ya que, conocedores al fin y al cabo del terreno, pronto ajustaron sus procesos y regularizaron el servicio. No obstante, se colgaban de la sensación generalizada de caos a fin de cobrar mayores cantidades por la recolección. Los supervisores municipales, diez en total, se dedicaron a atender la otra mitad de la ciudad a cargo de SUPSA. La incapacidad de esta empresa las primeras semanas fue avasallante. Fue necesario que el parque vehicular del municipio, correspondiente a parques y jardines, se añadiera a la flotilla de SUPSA a fin de ir bajándole la presión a la nueva empresa.

se utilizaban en información técnica: días y horarios de recolección; tarifas y empresas para cada zona; características del sistema y explicaciones sobre la situación que se veía. A veces parecía que la tolerancia del ciudadano se había agotado. (TP)

Aunque era un poco difícil, la estrategia de información desatada por el municipio trató de sacar a la alcaldesa de la telaraña periodística, mantener datos mínimos pero relevantes en el espacio público mediante una campaña de *spots* explicativos y salir del mundo de las declaraciones para acelerar el trabajo técnico real. A las debilidades naturales del inicio de un sistema completo, en el que la separación de la basura no era más que uno de los ingredientes, se sumarían otros como la recolección de residuos sólidos comerciales, los niveles de eficiencia y adaptación de la planta de reciclaje, así como la atención directa a los usuarios.

Un mes después, el caos se había eliminado y los índices de eficiencia de SUPSA subían notablemente. La normalización del servicio se logró en marzo de 2004⁵⁸.

El final de la administración requería estrategias comunicacionales y gubernamentales diferentes. Desde la Dirección de Comunicación se elaboraban reportes contradictorios. Hicimos, dice el jefe de Estudios de Opinión, algunas mediciones para saber cuál era el impacto en la imagen de la alcaldesa de los últimos sucesos. No estaba mal. El 71% de los encuestados daba calificación aprobatoria. Un indicador –si la alcaldesa toma decisiones sobre la base de lo que es necesario y útil para el Municipio- había subido del 27% de septiembre (luego del caos del transporte público) al 35%. Sin embargo, el indicador sobre los proyectos de gobierno “Buenos, pero mal aplicados” subió hasta el 55%. Incluso el nuevo sistema de recolección de la basura aparece con el 14% de ser el mejor proyecto impulsado por la administración. El 21% piensa que los problemas se debieron al mal trabajo de la alcaldesa, pero los demás distribuyen la responsabilidad entre las empresas, los recolectores, los choferes, etc. El 50% piensa que la alcaldesa actuó bien y oportunamente ante el problema y sólo el 13% cree que actuó mal. El 60% piensa que es un muy buen proyecto, totalmente normalizado en los siguientes meses”. (TP)

El estudio de grupos focales resaltaba otras cuestiones. Son notables, por ejemplo, las diferencias de agenda. Para mujeres de clase baja, lo más importante, falta de empleo y bajos salarios,

58 Los reportes al final de la administración, en junio del mismo año, decían que un 30% de los meridianos estaban separando la basura y que las quejas ciudadanas estaban reduciéndose al mínimo.

sigue igual; para mujeres de clase media, lo urgente es resolver el problema de la basura y para los hombres los temas importantes son la policía y la seguridad. Los diferentes grupos reconocen que la administración tiene muy buenas propuestas, pero que no se concretan por falta de organización, información y motivación a la ciudadanía. La información dicen, no ha sido oportuna ni eficaz y a veces hay falta de coherencia y claridad sobre lo que quieren. El consenso del grupo fue la necesidad de resaltar en su etapa final los proyectos que ya terminó, ya que han sido muchos entre éxitos y fracasos y al final no vamos, decían, a saber qué hizo y qué no. (TP)

El contexto político electoral influyó en cierto modo en los debates entre políticos y expertos al interior del gabinete municipal. Aunque las encuestas no mostraban un panorama irreversible, la politización de los actores de la oposición, grupos ciudadanos,

empresariales y periodísticos continuaba y el riesgo de mayores debates y movilizaciones en fechas cercanas al proceso electoral podría influir en sus resultados. Los expertos de la comunicación aconsejaban dar un golpe drástico de timón: suspender las medidas polémicas, implementar alguna política rápida de apoyo a sectores desprotegidos y desplazar recursos en destino hacia las plantas de composta, ya que la inversión era de varios millones de pesos y sus resultados no tienen efectos inmediatos y visibles en los ciudadanos. Otro sector se enfrentaba a esta idea, puesto que los procesos de licitación y los plazos administrativos para la realización de estos programas ya estaban en marcha y se dejaría inconcluso el paso final del sistema de recolección final de la basura. La decisión de la alcaldesa fue mantener los proyectos en curso y hacer un esfuerzo adicional para diseñar políticas rápidas y de alto impacto social acompañados de una campaña de información y de publicidad que mantuviera la imagen municipal hasta un mes antes del día de las elecciones municipales.

La situación era complicada. Teníamos, me comentaron funcionarios muy cercanos a la alcaldesa, la presión del tiempo sobre los proyectos. El movimiento de paraderos del transporte urbano no había concluido, pero sabíamos que no daríamos ni un golpe más; el gran mercado de San Benito aún no había podido inaugurarse y probablemente no nos daría tiempo de iniciar el traslado de los comerciantes ambulantes y menos de los locatarios que se habían opuesto sistemáticamente. El sistema de recolección de la basura estaba mejorando, pero aún faltaban las plantas de reciclaje y de composta. Además, el clima electoral se aclaró. Víctor Cervera

Pacheco, el caudillo priísta que entregó contra su voluntad el poder del estado al primer gobernador panista de Yucatán, estaba de vuelta. Había sido seleccionado por el PRI como su candidato a la alcaldía de Mérida y un clima de apoyo en su favor parecía dificultar un triunfo del Partido Acción Nacional que, por su lado, había seleccionado a un candidato con poca visibilidad mediática. Sin embargo, la alcaldesa se precia de conocer bien a los meridianos. No en balde han luchado juntos por el cambio político desde hace una década llegando a escribir páginas emotivas y gloriosas. ¿Por qué no iban a continuar luchando por el cambio de nuestros servicios públicos y las prácticas ciudadanas? Por otro lado, el vínculo entre Cervera y los regidores priístas era tan evidente que todos los conflictos que vivimos durante tres años, de repente se resignificaban: eran parte de la estrategia de Cervera para desacreditar la administración y preparar el terreno para su retorno. Es cierto que cometimos algunos errores y que las políticas públicas que escogimos eran de gran polémica y enfrentamiento. No obstante, creo que el esfuerzo intenso de la alcaldesa y el equipo estaban a la vista. Aunque con incertidumbre y enfrentamiento, estábamos dando pasos agigantados como sociedad. Claro, en el fondo, a veces nos entraba la duda sobre las premisas de este análisis. (TP)

El nuevo sistema de recolección de la basura fue completándose poco a poco en los siguientes meses de la administración. A la planta de separación inaugurada el 26 de diciembre de 2003, siguió la planta de composta, misma que terminó de construirse en los primeros meses del siguiente período de gobierno municipal. Aunque la administración cerró con informes periodísticos adversos —puesto que era muy difícil anunciar estadísticas espectaculares sobre la separación de la basura en una ciudad, donde no se había hecho nunca, y la repercusión de este comportamiento afectaba los indicadores de todo el sistema tales como las toneladas de material reciclado, las que se disponían finalmente en el relleno sanitario y los ahorros en los subsidios indirectos por manejo final de la basura— lo cierto es que Mérida es uno de los primeros municipios mexicanos en cumplir la NOM en materia de calidad ambiental en las ciudades, pues inicia de manera contundente con el proceso de selección y reciclamiento de residuos sólidos no peligrosos y diversifica sus mecanismos de tratamiento final.

PROYECTO INTEGRAL DE REORDENAMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Antecedentes

El transporte público del municipio es también un servicio público concesionado a particulares sujeto a factores de diversa índole: los legales y administrativos (la regulación del transporte es estatal y sólo algunos de sus aspectos son o pueden ser competencia municipal en la medida que las voluntades de los actores gubernamentales lo permiten); los políticos (el transporte público se ha desarrollado a partir de camioneros particulares, agrupamientos cooperativistas y modernos empresarios, algunos vinculados directamente con el PRI por medio del intercambio de favores y lealtades, como son las tarifas y el uso de los autobuses para casos de movilización política y electoral, etcétera.); urbanos y ambientales (el sistema tiene rutas que convergen todas en el centro histórico, contribuyendo al caos vial que se vive en esta zona, los crecientes niveles de contaminación ambiental –el ruido y el aire- y de accidentes con pérdidas humanas); técnicos (relacionado con los flujos de transportes vehiculares en general y de peatones, el diseño de rutas, sentidos y cargas de tránsito); culturales (de los diversos actores que intervienen en el proceso, desde los ciudadanos que no tienen la costumbre de caminar medianas distancias o de cuidar el equipamiento de la industria) y económico-empresariales (relacionados con las formas de operar las relaciones obrero patronales, de vender el servicio y la relevancia social y económica del servicio para los usuarios. Otro de los temas económicos asociados con este servicio, es la renta del suelo y el uso urbano comercial que tienen los espacios del centro histórico en función del flujo permanente de personas y la espera de usuarios en paraderos en plena calle.

Respecto del primer factor, el legal administrativo, se debe decir que, como parte de la voluntad de fortalecimiento del orden municipal, esta administración firmó un convenio con el Gobierno del Estado para la transferencia de facultades en materia de transporte de pasajeros el 26 de diciembre de 2001, como también lo haría con la policía municipal y los cementerios, después de votar en el propio Cabildo los programas correspondientes que contaron, como siempre, de apasionada oposición de los regidores priístas. Las facultades transferidas fueron: a) otorgar las tarifas del transporte de pasajeros en el municipio, b) ordenar el servicio sobre la base de la Ley Estatal de Transporte c) inspección, vigilancia y sanción del servicio, c) proponer programas de desarrollo y d) proponer nuevas rutas en conjunción con el Gobierno del Estado.

Este acuerdo facilitó la formación del Consejo Municipal del Transporte integrado por funcionarios municipales, estatales, regidores de los diferentes partidos políticos y representantes de concesionarios y conductores. Los temas que se tocaron con mayor insistencia a lo largo de sus sesiones fueron: a) el incremento a las tarifas, b) las condiciones de calidad del servicio, c) la modernización del equipamiento vehicular, d) la modernización de las prácticas de cobranza, e) los niveles deseados de seguridad y f) procedimientos para desconcentrar el Centro Histórico. La correlación entre algunos de los temas era fundamental: no habría más aumentos de tarifas si las quejas ciudadanas sobre el deficiente servicio se mantenían. Por tanto, era necesario proponer, realizar y cumplir programas de modernización sobre la base de las leyes y reglamentos de la materia y los acuerdos que pudieran lograrse en las conversaciones de este cuerpo colegiado. Todo esto podría impactar en las finanzas de los grupos empresariales, los sistemas de cobranza y boletaje, la eficiencia de los servicios, el control de su personal y la modernización de su parque vehicular.

Esta simple correlación era innovadora desde ya. Durante varias décadas la autorización de tarifas tenía un proceso silencioso y desconocido por los ciudadanos, quienes sufrían sus consecuencias sin mayor consulta y tampoco se cumplían los requisitos mínimos de calidad en el servicio según los ordenamientos de la Ley Estatal del Transporte. Condicionar nuevas tarifas al compromiso de participar y acordar procesos de modernización de cara a la luz pública era un evento novedoso. Aún más, el planteamiento de la alcaldesa de involucrar a los ciudadanos en el diagnóstico de necesidades y quejas sobre ese servicio público. Así, el Ayuntamiento de Mérida organizó su primera consulta popular a fin de conocer la opinión ciudadana en torno este servicio.

La consulta se organizó el 24 de febrero de 2002, mediante veintidós mesas de votación distribuidas en lugares ampliamente concurridos, lográndose una participación de más de cuatro mil personas que dieron su opinión sobre la calidad del servicio y sus opiniones para transformarlo. El reporte de dicha consulta afirmaba que 67% de los encuestados calificó el servicio de muy malo, 29% de regular, y sólo 3% de bueno. Respecto de las tarifas, los usuarios las consideraron en un 70% altas, 14% muy altas y 8% bajas. (*Diario de Yucatán*, 11 de marzo de 2002; sección local, página 10)

Aunque no se trata evidentemente de un sondeo profesional sino de un ejercicio democrático de participación, esta tendencia de opinión pública fue la piedra sobre la que se construyeron intensos procesos de negociación de frente a los meridianos. Ana Rosa Payán declaraba que los concesionarios deberían superar sus intereses personales y enfocarse a uno general: “el mejoramiento del servicio, porque los meridianos tienen un

servicio que no llena sus expectativas”. Los concesionarios, por su parte, aseguraban que si la comuna no autoriza el aumento a las tarifas “las empresas del ramo quebrarán ya que el problema se agravaría con la petición de otorgar un descuento especial a jubilados y pensionados”, aunque reconocían tímidamente también “que circulan unidades muy cansadas”.

En representación de cerca de 500 concesionarios del transporte, Raymundo Vargas Cruz denunció a las autoridades de “estar haciendo proselitismo político al no respetar los compromisos que hicieron de permitir un aumento de tarifas si mejoraban el parque vehicular” (*Diario de Yucatán*, 11 de marzo; sección local, página 10). Más que ese simple indicador, se planeaba conducir una verdadera revolución del transporte.

Queríamos, dice un regidor panista, romper viejos paradigmas y buscar nuevas formas de operar un sistema anquilosado y complicado en el que intervenían decenas de empresarios en diferentes ramos, tales como las combis, los taxis, las calesas, los minibuses, los autobuses, etcétera. Planeábamos elaborar un reglamento municipal de transporte que fijara bien a bien nuestras atribuciones, las formas de vigilar un servicio de calidad y las sanciones a sus violaciones. Ya teníamos un pequeño departamento de transporte –que no existía en el Ayuntamiento– con cerca de veinte inspectores que saldrían a las calles a supervisar todas las operaciones del transporte en la ciudad. Las tarifas eran un buen punto de negociación para lograr la aceptación explícita de otras obligaciones. (TP)

La negociación de las tarifas del transporte público fue, sin duda, una experiencia de negociación pública y transparente en varias etapas. El 26 de marzo de 2002, la alcaldesa de Mérida se dirigió a los meridianos en una rueda de prensa difundida simultáneamente por varias cadenas radiofónicas y presentó una propuesta de aumento a las tarifas de \$4 en autobuses, minibuses y combis, y \$2 para niños, estudiantes y jubilados, mientras que los autobuses muy antiguos y deteriorados no podrían aplicar la nueva tarifa sino hasta su modernización⁵⁹. Dos días después, la Asociación de Transporte Organizado de Yucatán hace pública una contrapropuesta: \$3.80 pesos como precio único y eliminación del descuento para niños, es-

59 La alcaldesa reconoció en la misma emisión que no tenía el consenso de los regidores, ni siquiera de los de su partido, pero que trabajaría para convencerlos. “Sé, dijo, que esta propuesta puede tener un costo político para mí, pero no lo hago para ganar votos sino buscando lo mejor para la ciudad”. El porcentaje de alza en minibuses sería de 25% al pasar de \$3.20 a \$4; de 33% en autobuses y combis, al pasar de \$ 3 a \$4 pesos y de 17% en estudiantes que pagarían de \$1.70 a \$2.00. Sin embargo, se ganaría un descuento nuevo para los pasajeros de la tercera edad.

tudiantes y jubilados, y el 2 de abril realizan otra: \$3.50 para adultos, \$2.50 para niños y estudiantes en autobuses modernos y \$3.50 y \$2, respectivamente, para los autobuses con más de diez años de circulación⁶⁰.

Una nueva propuesta municipal se hizo el 3 de abril, siendo ésta de \$ 2.00 para estudiantes y \$4.00 para adultos, y de \$3.50 y \$2 para los camiones antiguos. Una tarifa especial de \$4 para autobuses de primera clase con aire acondicionado. Además, debería considerarse la firma de un documento de veinte compromisos que incluía la voluntad de consensar y aplicar un plan ambicioso de transporte público para “eliminar los paraderos, delimitar zonas de ascenso y descenso, sustituir las combis por minibuses, entre otros”. (*Diario de Yucatán*, 7 de abril de 2002, sección local, página 9)

Aunque la propuesta tarifaria resultó aceptable para la mayoría de los concesionarios -con excepción de los taxistas- muchos de ellos no estaban de acuerdo en firmar, además, un convenio de compromisos. Finalmente, los que no apoyan con la firma dicho documento son Rápidos de Mérida y el Frente Único de Trabajadores del Volante.

El líder de los taxistas afiliados al Frente Único de Trabajadores del Volante, Sr. Nerio Torres Ortiz, declaró a la prensa su rotunda negativa pues sería aniquilar o signar el acta de defunción del servicio que prestan los taxistas en la ciudad (...) insistiremos en que el precio del pasaje en combi será de \$3.50 para todos (ahora cobran \$3.00) sin descuentos y renovamos las unidades en paquetes de cinco vehículos mensuales, enfatizó (...) si no hay otra alternativa preguntaré a los socios si quieren convertirse en camioneros, expresó (...) una de las condiciones es que los operadores se someterán a un *antidoping* periódico y estamos de acuerdo, siempre y cuando los exámenes los haga la Procuraduría, la SPV o la Secretaría de Salud al costo mínimo, porque ahora un examen de ese tipo cuesta \$500.00, añadió (...). La comuna no ofrece nada (...) no se compromete a despejar las aceras de vendedores ambulantes para evitar atropellamientos ni a dotar de

60 Durante la última semana de marzo y primera de abril, los medios de comunicación reflejaban los distintos puntos de vista enfrentados en el proceso: los ciudadanos arreciaban sus quejas mediante llamadas telefónicas y cartas a los diarios; los empresarios publicaban razones de tipo económico y cálculos sobre los gastos de insumos y su comparación con los ingresos, subrayándose las diferencias entre ellos, pues una tarifa podría beneficiar a autobuses y no a taxis, y las autoridades municipales trataban de hacer conciencia sobre la necesidad de diseñar programas de mejoramiento de mediano y largo plazos. Los regidores del PRI, por su lado, propusieron una tarifa de \$3.50 para los adultos y \$ 2 pesos para niños y estudiantes, pero únicamente para autobuses y minibuses ya que para el sistema de taxis no operaba el descuento para niños.

estacionamientos a las rutas. (*Diario de Yucatán*, 12 de abril de 2002; sección local, página 7)

Ante la cercanía de la sesión del Cabildo que debería aprobar las nuevas tarifas, el líder camionero Raymundo Vargas Cruz declaró a la prensa que están dispuestos a asumir el compromiso de modernización con el municipio y que la única tarifa impresentable es la propuesta por los regidores del PRI, su propio partido. La propuesta de los ediles del PRI no llega a populista, sino que es una burla y una vacilada para las empresas transportistas (...) y que están de acuerdo con la reubicación de paraderos, la capacitación de los choferes, la revisión de las rutas, que establece el proyecto de convenio. (*Diario de Yucatán*, 12 de abril de 2002; sección local, página 7)

El 12 de abril de ese año se aprueban las tarifas del transporte público de la ciudad de Mérida, bajo un esquema novedoso y una lista de compromisos irrefutables basados, sencilla y paradójicamente, en el cumplimiento de la Ley Estatal del Transporte que tenía años de no ser supervisada ni cumplida. El pago del billete de los adultos en general de \$4.00; niños, estudiantes y jubilados a \$2.00. La nueva tarifa sólo era válida para vehículos con menos de diez años de funcionamiento. Finalmente, se firmó un acuerdo de trabajo de veinte puntos, entre los que destacaban el retiro de unidades antiguas en un plazo de 6 meses y la participación de todos los concesionarios en la elaboración del proyecto de modernización del transporte público⁶¹.

La ingobernabilidad también está presente en la historia de las políticas públicas de modernización del transporte en Mérida. Tuvo varias facetas. La primera se refiere al desacato del líder de los taxistas a las tarifas publicadas y ordenadas por el Cabildo, ya que decidió junto con sus agremiados

61 Aunque durante este proceso el espacio público meridano se vio cruzado por diversas opiniones externadas en los medios de comunicación y en la propia consulta pública organizada por el Municipio, algunos editoriales del *Diario de Yucatán* resaltaban el hecho de que la decisión fue tomada a espaldas de los ciudadanos, mismos que no gozan de mecanismos para hacer valer las opiniones. Así, Roger Aguilar Salazar escribió un artículo titulado “El alza de las tarifas en el transporte” en el que resalta los perjuicios que las familias de bajo nivel adquisitivo tendrán a partir del mes de mayo cuando entren en vigor, por más que haya descuentos compensatorios para estudiantes y jubilados o pensionados y “sea plausible el interés del Ayuntamiento por mejorar el sistema de transporte”. No obstante, afirma el articulista, “mientras el bien común siga siendo dejado de lado, o cuando menos puesto en segundo término, mientras esos grupos y clases sociales no cuenten con organizaciones propias que les permitan hacerse oír y poner en la mesa de las negociaciones sus legítimos y eternamente postergados intereses, no podrán obtener beneficios ni siquiera de las mejores decisiones gubernamentales. Porque, el acuerdo del Cabildo, no obstante tener elementos muy beneficiosos, no ha sido la que podría esperar esa mayoría de meridianos: algo mucho mejor. O menos malo, si así se quiere decir”. (*Diario de Yucatán*; 16 de abril de 2002; sección local, página 4)

no hacer caso de tales disposiciones y cobrar las tarifas anteriores. El 1 de mayo de este mismo año, Nerio Torres Ortiz, en una magna concentración obrera, anunció su rebeldía a la normativa municipal. “Nerio Torres no es nadie para autofijarse las tarifas y si no respeta los nuevos precios del transporte urbano, entrará en desacato y se le aplicará la Ley” declaró la alcaldesa a la prensa ese mismo día.

Desde esa fecha y hasta el 25 de junio se realizó un episodio de enfrentamientos verbales y conatos de violencia entre inspectores del Departamento de Transporte y taxistas en las calles de la ciudad; entre abogados y funcionarios municipales y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, llegándose a hablar de paros en el transporte colectivo, acciones de requisa contra vehículos en desacato, sanciones económicas y hasta retiros de concesiones para prestar ese servicio público. El 23 de mayo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo concedió al FUTV la suspensión provisional de un acto que atribuye a la comuna meridana relacionado con las tarifas del transporte urbano, lo cual significa que esa autoridad no podrá imponer más multas a esa agrupación mientras se da a conocer un fallo definitivo. Otros actores se involucran en la escena legal, pues el líder de los camioneros Raymundo Vargas Cruz interpone un recurso de inconformidad como tercero afectado, ampliando el plazo del procedimiento legal.

Ante la expectativa de perder los recursos legales interpuestos, el líder taxista inició un proceso de acercamiento con el Municipio a fin de cobrar las nuevas tarifas con resignación, pero a cambio de no ser sancionado por las violaciones cometidas. El engorro administrativo para hacer válidas esas multas duró varios meses y la mayoría de ellas nunca pudieron cobrarse. Como afirmó el tesorero municipal C.P. Oscar Coldwell Cantillo en una entrevista periodística el 30 de enero de 2003, “los permisionarios del servicio de transporte urbano de Mérida le adeudan a la comuna más de mil multas cuyo importe supera el millón de pesos (...) hasta la fecha los concesionarios sólo han pagado 20 infracciones, con un monto de \$ 10,000, por lo cual la autoridad municipal espera el vencimiento de los plazos legales para iniciar, en algunos casos, procesos de embargo a fin de garantizar el pago de las sanciones”. (*Diario de Yucatán*; 30 de enero de 2003, sección local; página 12)

A este episodio de insubordinación siguió otro a partir del 9 de julio de 2002, recién cerrado el episodio del líder de los taxistas. Los concesionarios del transporte solicitan formalmente este día la exención del descuento de estudiantes durante el período vacacional de verano, ya que “cuando firmaron el convenio no se dieron cuenta de ese punto, pero así como la comuna es estricta con la vigilancia de las unidades en mal estado y en la aplicación del Reglamento del Transporte, también debe reconsiderar su

postura sobre este subsidio,” según afirmó en una entrevista personal, Rafael Canto Rosado, administrador único de Minis 2000.

En efecto, el Ayuntamiento estaba iniciando un proceso de revisión de unidades para aplicar las sanciones que conforme las leyes y reglamentos se obsequiaran ante la incredulidad de concesionarios que no habían tenido ese tipo de revisión en años. Relacionar este hecho con una confusión de terminología podía ayudar a presionar a las autoridades a modificar alguno de sus planteamientos. La respuesta oficial llegó inmediatamente: “El Ayuntamiento empezó ayer a sacar de la circulación camiones malos, según se prevé en la Ley, siendo cuatro en el primer día. Por otro lado, la petición de los concesionarios no se justifica porque la comuna los apoya al no permitir descuentos a estudiantes los domingos y días festivos de acuerdo con el calendario oficial de la Secretaría de Educación”.

A mediados del mes de julio se abrió otra puerta hacia la impunidad en este edificio maltrecho de la norma jurídica, en opinión de los abogados de la Dirección de Gobernación. “Siete empresas camioneras dejaron de cobrar el subsidio a los estudiantes y pretenden continuar con esa postura durante todo el período vacacional, avalados en la idea de que el descuento no vale en días festivos, aunque el calendario educativo establece diferencias claras entre períodos vacacionales, escolares y festivos (...) David Quintal, otro de los permisionarios inconformes, argumentó que en el convenio firmado se acordó un descuento válido en el ciclo escolar y no fuera de él (...) por lo que recurriría a las instancias legales correspondientes para definir la situación(...) no es una muestra de rebeldía, sino que únicamente estamos haciendo valer nuestros derechos, decía. Era paradójico que quienes presionaban y opinaban en contra de la rebeldía del líder de los taxistas, terminaran haciendo lo mismo. Ayer decían a voz en cuello: ¡imposible, Nerio violó la Ley, que pague! Ahora son ellos quienes la violan basados en argumentos ridículos”. (TP)

Los monitoreos de prensa, dice el jefe de información municipal, daban cuenta de otra presión adicional en el espacio público: las quejas sobre las ineficiencias en el servicio, los malos tratos de choferes, las descortesías a personas de la tercera edad y, en general, a personas con descuento de transporte se multiplicaban. Los ciudadanos esperan respuestas contundentes a sus reclamos y no parecen dispuestos a mantenerse silenciosos ni complacientes. (TP)

La experiencia en la gestión de la rebeldía taxista nos había hecho desconfiar en los procesos institucionalizados largos de apelaciones y recurrencias que diluían poco a poco en razones legales actos de impunidad manifiesta. Algunos funcionarios le

sugirieron a la alcaldesa operar de manera distinta en este caso: emplazar a los estudiantes a reportar a los operadores que no les dan descuentos y a no utilizar esos transportes violadores de la ley; exhortar a los camioneros a cumplir la norma, pues serán más las pérdidas por multas que por no hacer valer el descuento al final de la jornada. Esto, sin embargo, no podía evitar los procesos en los tribunales. (TP)

Este segundo episodio de ingobernabilidad se resolvió hasta mayo de 2003. Algunos concesionarios pusieron recursos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo considerando todos los plazos al límite para prolongar la decisión hasta tiempos inmanejables. Así, por ejemplo, el recurso se interpuso un día antes de las vacaciones del personal del Tribunal y las etapas del proceso se construían con demoras y todas las objeciones posibles. A fin de año, se seguían esperando las resoluciones respectivas y de vez en vez los actores hacían declaraciones en el sentido de suspender las concesiones a los desobedientes de la ley, o bien, de tener la razón legal sin contar con una sentencia definitiva.

En las reuniones del Comité Municipal del Transporte seguían debatiéndose temas como los nuevos mecanismos digitales para cobrar el servicio, las formas para evitar la clonación de credenciales de descuento estudiantil y de la tercera edad, y los cambios en el sistema del transporte público que estaban por venir.

Teníamos reuniones mensuales en la Comisión Municipal de Transporte, señalan funcionarios del pequeño departamento de transporte. A los camioneros sólo les interesan las tarifas; a nosotros, los problemas generales de modernización del servicio. Poco a poco debíamos convencerlos de que las cosas no podían seguir así. Hicimos una buena negociación de tarifas a cambio de poner en la mesa muchos problemas y algunos acuerdos. No obstante, eran relaciones tensas con frecuencia. En julio de 2002, por ejemplo, concluían los plazos que la Comuna dio a los permisionarios para reparar los vehículos con problemas físicos y mecánicos. Los camiones y minibuses que no fueran reparados serían retirados de la circulación. Tres días antes de terminar el plazo sólo el 60% de las 153 unidades habían sido reparadas, así que nos enfrentaríamos con problemas en las calles. Al mismo tiempo, discutíamos con ellos las quejas de los usuarios de la tercera edad por mal servicio, o bien por no reconocer el descuento de la tercera edad y también los problemas del boletaje. Queríamos que se usaran tarjetas inteligentes o vales pre pagados, en lugar del viejo y obsoleto sistema de pagarle directamente al cho-

fer. Algunas empresas ya estaban trabajando en eso. Entre tantos problemas, cualquier acuerdo sobre los mismos era un avance siempre y cuando se cumpliera. (TP)

Se habían planteado ya ciertas reglas del juego en las relaciones posibles entre autoridades municipales, empresarios del transporte y ciudadanos: respeto a leyes y reglamentos, negociación abierta de frente a los ciudadanos, innovación en las prácticas del transporte, vigor y audacia para resolver problemas que no habían sido enunciados en décadas y planeación integral de la modernización en el Centro Histórico, lugar de cruce de todas las rutas urbanas y suburbanas. Las propuestas iniciales de la campaña electoral –reubicación de paraderos en zonas periféricas al primer cuadro de la ciudad y la creación de un pequeño circuito de camioncitos ecológicos para unir estas zonas externas- se estaban transformando en un proyecto complejo e integral, acaso especialmente amenazado como otros proyectos fundamentales por el huracán Isidoro que azotó la ciudad de Mérida en septiembre de 2002. En palabras de la alcaldesa esto era así:

La devastación del municipio nos puso en una situación verdaderamente dramática. Teníamos pérdidas millonarias en infraestructura pública, riesgos de salud y desempleo en las zonas rurales, deforestación y bloqueo de avenidas y calles principales. La primera escena que vi después del paso del huracán fue impactante: decenas de postes de energía eléctrica yacían por los suelos en medio de una densa atmósfera de nubes, lluvia y desolación. La agenda municipal cambió totalmente durante dos meses intensos de recuperación de la ciudad y muchos aseguraban que los grandes proyectos municipales serían aplazados. No obstante, la escena del primer día tenía otra toma: en medio de esa atmósfera de desolación encontré a las siete de la mañana en una colonia popular un grupo de vecinos protegidos por impermeables que estaban en las calles troceando con cuchillos y machetes un gran árbol que impedía el tránsito. En medio del grupo, como dirigiendo con machete en mano, estaba un hombre en silla de ruedas, completamente lisiado, pero con una gran energía que se contagiaba en todos los miembros del grupo. Comprendí que debíamos recuperar la ciudad y el Ayuntamiento debía seguir con sus proyectos a la brevedad posible. (TP)

Así, en enero de 2003, se retomaron los proyectos con algunas mermas en la actitud de los mismos funcionarios municipales que empezaban a declarar sobre cancelaciones, aplazamientos, tareas inconclusas, etc. El mismo pro-

yecto que se encargó a la Sedesol para elaborar un diagnóstico profesional sobre las condiciones del transporte público y privado en el municipio no había terminado. Faltaban, ni más ni menos, un año y medio para concluir la administración y algunos proyectos eran de mediano plazo con logros parciales, pues las metas de renovación del parque vehicular se estaban cumpliendo por parte de los transportistas.

El diseño del proyecto. Las interacciones expertos-políticos-empresarios-periodistas

A diferencia de otras políticas públicas, en las que el diseño correspondió a funcionarios de la burocracia municipal o expertos de la ciudad, en materia de transporte se siguió un camino diferente. Con fondos de la Secretaría de Desarrollo Social se licitaron sendos estudios a mediados de 2002; uno de vialidad y transporte privado, y otro, de reordenamiento del transporte público, y se asignaron a dos empresas: Hueltron y Logit. La primera es una empresa mexicana dedicada al estudio y consultoría de problemas viales, mientras que la segunda es una empresa de origen brasileño, ambas con gran experiencia en el diagnóstico y diseño de soluciones a problemas viales, como lo demuestran sus estudios aplicados en Guadalajara, Monterrey, Santiago de Chile, Brasilia, etcétera.

El informe ejecutivo del estudio de vialidad y transporte de Mérida realizado por Hueltron (2002) y presentado en marzo de 2003 afirma que su realización estuvo de acuerdo con las políticas federales que incluyen como factor fundamental su viabilidad. “Las acciones, dice el estudio, de vialidad y transporte que resultaron técnicamente viables se evaluaron económicamente empleando la metodología que el Banco Mundial ha convenido con la Sedesol para determinar la elegibilidad de proyectos de vialidad y tránsito. De este modo, las carteras de acciones propuestas son susceptibles de incluirse en negociaciones crediticias con la banca de desarrollo”. (Documento ejecutivo, 2003)

Los objetivos del estudio fueron generar bases de datos para la planeación y la gestión del sistema de vialidad y tránsito, desarrollar, calibrar y aplicar modelos de simulación para el transporte privado, construir escenarios de movilidad, matrices origen-destino de viajes y proponer acciones para mejorar y desarrollar el sistema de vialidad y tránsito de Mérida. Sus resultados pueden jerarquizarse en acciones de planeación de corto, mediano y largo plazos.

Algunas de las etapas que se consideran en el modelo de simulación son: a) zonificación del área, b) construcción del modelo de la red, c) desa-

rrollo y calibración de funciones (impedancia: volumen-demora de tramos y penalización; movimientos en intersecciones), d) matrices origen-destino en transporte privado, e) calibración del modelo de asignación, f) simulación de escenarios.

Las conclusiones generales de este diagnóstico son: no está definida una red vial estratégica en la que se apliquen sistemas de gestión vial que consideren integralmente su planeación/proyecto/construcción/operación/mantenimiento/vigilancia/ monitoreo-evaluación. Hay una estructura vial con insuficiente vialidad primaria, falta de continuidad y con secciones transversales no acordes con las jerarquías de las vías. Tráfico importante de vehículos en vías principales. El 55% de las intersecciones presenta niveles de servicio D, E y F. La articulación vial requiere de un plan de circulación basado en el análisis de las trayectorias de tránsito, con intersecciones operando como semáforos de dos fases. Programación inadecuada de la longitud de ciclo de los semáforos y cambio del sistema por otro más moderno. Falta de semáforos en algunas intersecciones que ya lo requieren. 80% de ocupación de los estacionamientos públicos y, en algunos casos, saturación. La zona centro requiere de un sistema de gestión vial que considere la conformación de su red vial estratégica, con dispositivos que faciliten la progresión del tránsito, la reubicación de las paradas y supresión de paraderos en vialidades primarias y colectoras, entre otros.

Las políticas, estrategias y acciones del estudio están encaminados a: a) definir la red vial estratégica, b) establecer las condiciones de operación recomendables, c) mejorar los niveles de servicio en la circulación de los usuarios, d) disminuir las demoras en los viajes y los accidentes, e) aumentar la facilidad de acceso a estacionamientos y de movilidad de peatones. Considerando esto, el estudio propone diversas acciones de vialidad y tránsito que pueden realizarse en el corto, mediano y largo plazos con una inversión cercana a los mil millones de pesos, así como el impacto probable de la ausencia de esta toma de decisiones en diez años en término de demora de los viajes, zonas de congestión vial, impacto en la calidad de vida, etcétera.

Otras de las acciones institucionales que derivan del proyecto impactan el marco jurídico regulatorio de vialidad y tránsito; la estructura organizacional del Departamento de Tránsito del Municipio de Mérida; el equipamiento de análisis vial para la correcta administración de la red.

Estudio de estructuración del transporte urbano para Mérida

El estudio emprendido por la empresa Logit fue financiado por la Secretaría de Desarrollo Social, como el anterior, por lo que sigue criterios de

elegibilidad considerados por el Banco Mundial. Los objetivos que se persiguen son muchos, y se enumeran aquí los que son fundamentales: a) elaborar el inventario de agrupaciones y empresas que incluya sus características organizacionales, b) dimensionar la demanda de los usuarios del transporte público, c) desarrollar y calibrar un modelo de simulación que permita la planeación, d) elaborar un plan de modernización evaluando distintas alternativas de corto, mediano y largo plazos, e) conocer a detalle la situación actual y el desempeño de cada ruta, f) determinación de la normatividad y la rentabilidad que se pretende lograr, g) diseñar una red de transporte que integre elementos modernos de trazo, operación y supervisión.

El resumen ejecutivo del estudio señala datos importantes para comprender la problemática de la ciudad. El 41% de los movimientos se hacen mediante camiones públicos, mientras que 65% se realiza con otras modalidades. El rango temporal de mayor movimiento es de siete de la mañana a diez de la noche con una demanda diaria de 635,110 pasajeros, de los cuales 123,358 tienen su destino en zonas fuera del periférico. Los horarios pico son de 6.30 a 7.30 horas y de 13 a 14 horas. Las rutas están divididas en foráneas dadas el servicio con la modalidad de Vans y el servicio de suburbanos y de primera mediante la modalidad de autobuses. El total observado es de 123,358 viajes en rutas suburbanas que corresponde al 19.42% de los 635,110 viajes encontrados para las rutas urbanas. La antigüedad de las unidades es de acuerdo con la siguiente tabla:

Tipo de unidad	Unidades	Edad promedio	Unidades moda	Edad media promedio
Autobús	647	16	103	11
Minibús	678	11	93	10
Combi	245	13	28	12
Totales	1570	40	224	33

(Elaboración del propio estudio)

Otros datos muestran las tendencias de los destinos de los usuarios del sistema de transporte público, siendo que 35.83% de los movimientos corresponde a trabajo, 13.69% por razones de estudio y 50.48% por motivos diferentes.

La prestación del servicio público de transporte se realiza en su mayoría por 43 empresas concesionarias, divididas en 4 agrupaciones, la UCY, Unión de Concesionarios de Yucatán; ACY; Alianza de Camioneros de Yucatán; FUTV, Frente Único de Trabajadores del Volante, y la IND (independiente de reciente formación).

Perfil de las empresas

La organización de los transportistas es producto de agrupaciones que tienen los derechos de explotación de los servicios de transporte público o de organismos independientes que actúan en la misma manera. Cada agrupación contempla un conjunto de propietarios que opera una o más rutas. Las rutas conforman una unidad administrativa explotada por una diversidad de operadores autónomos. La alteración del perfil de la flota que opera una determinada ruta es más frecuente en las agrupaciones que operan con autobuses. Estas agrupaciones tienen flotas de microbuses que son vehículos más nuevos y más atractivos para el usuario. El objetivo de esta práctica, de alternar flotas entre diferentes rutas operadas por una misma agrupación, es obtener compensaciones de rentabilidad, garantizando a los operadores compensaciones de pérdidas y ganancias entre un día y otro debido al factor de que las rutas presentan rentabilidad diferenciada. Este tipo de solución para buscar equidad de rentabilidad entre los operadores establece un tipo de oferta con patrones variables y no considera el interés del usuario.

El diagnóstico se desarrolló sobre la base de los siguientes criterios: a) análisis del marco jurídico normativo, b) análisis del marco institucional, c) análisis del marco organizacional. Sobre el primer aspecto se considera que la alternativa de simple estructuración de las rutas es difícil de implementarse tanto políticamente como operacionalmente, debido a las necesidades de cambios relevantes en organizaciones y procedimientos ya consolidados. Se considera que la inercia del sistema actual (sistema con mercado desregulado, gestión de transportes con poderes limitados, organización de operadores en unidades administrativas pulverizadas, número excesivo de operadoras, flota con edad superior a la vida útil de los vehículos, etcétera.) no permitirá cambios relevantes sin medidas operacionales más radicales e inductoras.

El segundo aspecto, el marco institucional, se caracteriza por una centralización excesiva causada por la gestión estatal del transporte y del tránsito; desregulación del mercado de transporte, lo que lleva a la pulverización de la oferta; incapacidad de la estructura para dar respuesta a las necesidades generadas por los dos problemas anteriores.

El tercer aspecto, organizacional, es también complejo. Sorprende llegar a esta ciudad y notar un total desconocimiento respecto del transporte público. La debilidad estadística muestra lo precario de los dispositivos de gestión. Existen fuertes dudas acerca de las necesidades. Los datos presentan serias inconsistencias. De hecho, si reflejaran la realidad, la movilidad de la ciudad sería muy superior a lo que presenta el conglomerado urbano

de Mérida. Tampoco hay información fidedigna acerca de otros parámetros básicos, la distribución modal de los flujos motorizados y la cantidad de viajes de peatones. En consecuencia, es necesario emprender una política de largo plazo.

Una de las herramientas básicas del estudio fue la realización de un sistema de información y control formado por el Sistema de Información Geográfica, el catastro de vehículos, el módulo de informaciones operacionales, otro de dimensionamiento y programación de rutas y el último, de control de acceso de usuarios.

El modelo de simulación alimentado por los módulos anteriores generó información que muestra la red de transporte en el cual se señalan los derroteros, longitud, intervalo, capacidad, velocidad, tarifa, tiempos de recorrido y también su relación con las líneas de deseo en diferentes horarios. El desarrollo del modelo es detallado, como fueron hechas las asignaciones. Para la simulación del modelo, ya con las matrices origen-destino, se efectuó la asignación a la red de transporte público, a fin de calibrarla a partir de las comparaciones con los volúmenes reportados en los aforos realizados y los volúmenes obtenidos en las simulaciones. El resultado de la simulación dice que “72% de las rutas se presentan con relativo equilibrio para el horario pico. Sin embargo, de las 215 rutas se concluyó que 28% necesitan un redimensionamiento y / o estructuración, certificado por ciertos grados de los niveles de servicio por ruta”. También identificó 61 rutas que necesitan reestructuración, 11 rutas alternativas y 3 tipo circuito. (Documento ejecutivo, 2003)

Las conclusiones definitivas del estudio se organizan mediante un paquete de políticas generales que articulan tres planes –el Plan para el Desarrollo del Sistema de Información, el Plan de Modernización del Transporte Público de Pasajeros y el Plan de Implantación de la Modernización del Sistema de Transporte Público- que, a su vez, se desglosa en 7 programas, 27 subprogramas y 88 acciones de corto, mediano y largo plazos. La inversión prevista en el plazo inmediato es de \$35, 597,500, en el corto plazo de \$35,337,000; en el mediano plazo de \$11, 623, 500 y para el largo plazo de \$52, 185,000. La inversión total de estas acciones es de \$134, 743,000, de los cuales \$112, 484, 333, deberían provenir de los empresarios del transporte y las cantidades restantes entre instancias de gobierno.

Algunas de las acciones del Plan para el Desarrollo del Sistema de Información y control son las siguientes: a) diseñar el *software* para la gestión del sistema, b) capacitar al personal para la operación del programa, c) continuar con la aplicación de instrumentos para retroalimentar el sistema con datos actualizados. El Plan de Modernización del Transporte Público de Pasajeros es más ambicioso que el anterior. Pretende descentralizar y

desconcentrar las actividades del centro de la ciudad, reubicar las terminales, gestión de movilidad y de rutas, propuesta de corredores funcionales del transporte urbano, establecimiento del límite de penetración de rutas al centro urbano, estructuración de las rutas del transporte urbano, control de remuneración tarifaria, diseño de estrategias para la sustitución de flota vehicular obsoleta, creación de infraestructura de apoyo, reubicación y localización de paraderos oficiales del centro urbano. Otra gran área de trabajo de este plan, es el fortalecimiento gubernamental que requiere nuevas instituciones tanto legales como administrativas, para la regulación y la planeación estratégica de las acciones correctivas. Su impulso también requiere de un proceso de integración empresarial de los transportistas que pasa por la creación de un fideicomiso, procesos de capacitación y desarrollo de una nueva cultura empresarial y de usuarios.

No obstante lo profundo y detallado del estudio, la aplicación estructurada de un plan de acción que siguiera de manera lógica y ordenada sus recomendaciones resultó demasiado problemático: los camioneros no estaban en las mejores condiciones para compartir nuevas inversiones después de haber gastado capital en la renovación de parte de la flota vehicular; el Ayuntamiento había destinado partidas presupuestales importantes para otros proyectos y tampoco contaba con recursos suficientes; los ciudadanos y los periodistas deseaban ya observar cambios importantes en el sistema, luego de un año de debates sobre tarifas y procesos de modernización. Un plan extenso, lógico, encadenado, con metas pequeñas y relacionadas, no era la exigencia política de los actores. En consecuencia, se ajustaron algunas de las acciones puntuales a nuevas salidas institucionales.

El circuito de pares viales

La mayoría de las rutas del transporte urbano, salvo unas pocas que son periféricas, convergen en el centro de la ciudad. Los más de 600,000 movimientos de personas ocurren en esta parte de Mérida diariamente con el consecuente deterioro de su calidad de vida, aunque para muchas de ellas sea más importante sostener su rutina diaria con tiempos y dimensiones preprogramadas que tener conciencia sobre el impacto ambiental y la inseguridad de la zona. No obstante, el Ayuntamiento de Mérida propuso un cambio radical de prácticas y espacios donde se realizan diariamente las transferencias, ya que suprimió en el concepto el funcionamiento de paraderos por el de zonas de abordaje (en donde el camión no tendría por qué durar más tiempo que el transcurrido entre el ascenso y descenso

de usuarios) y, por otro lado, modificó los lugares donde estaban estos centros callejeros de operación de las más de 215 rutas que tiene la ciudad.

En lugar de estas zonas de paraderos de camiones que se encontraban en las inmediaciones del mercado Lucas de Gálvez y en algunos espacios populosos de los barrios de San Juan y Monjas, el proyecto municipal creaba un cuadrado mayor comprendido entre las calles 59 y 52, 69 y 64 desde el cual entrarían todas las rutas a diferencia de la propuesta original de Logit que retiraba aún más del Centro Histórico estas zonas. Junto con esta medida, se tomarían otras como la creación de rutas de enlace, la ampliación de algunas rutas periféricas, la regularización de títulos de concesión, la creación de rutas intermedias y transversales y la creación de una tarjeta única de descuento infalsificable.

Sus efectos negativos estaban en el orden del grupo de personas que realizan sus compras en el mercado grande, cerca de 30,000, o bien que tenían trabajo en lugares centrales, pues tendrían que caminar con bolsas, niños en brazos o herramientas de trabajo de cualquiera de los cuadrados estratégicos hasta el centro laboral o de abasto. Otros efectos colaterales impactaban al comercio organizado y a los empresarios de bienes raíces que rentan edificios comerciales en una zona saturada de pequeños y tradicionales comercios.

La reubicación de las terminales o paraderos de diversas modalidades del transporte público era una de las medidas sugeridas por el estudio de Logit. También lo era la sustitución de paraderos por zonas de ascenso y descenso y una reorganización de las rutas para evitar su excesiva afluencia en el Centro Histórico. El programa de modernización del transporte estaba teniendo su impacto, pues las nuevas tarifas se habían asociado al cambio de flotilla y se revisaban iniciativas para las tarjetas de prepago y modalidades de capacitación de las empresas más modernas. Pero no era suficiente para la alcaldesa. Ni eran acciones espectaculares, definitivas, ni se había justificado ese gasto millonario invertido en las empresas que hicieron los estudios de transporte público y privado. Por tanto, esta propuesta de modernización venía a llenar el vacío, las expectativas de cambio, las promesas de trabajo que daban frutos pero no los suficientes. Las medidas sin embargo, eran dramáticas, pues estamos hablando de modificar pautas culturales cotidianas, fuertes y prolongadas en el tiempo, el tiempo de los ciudadanos, las rutinas laborales y comerciales, etcétera. (TP)

A la propuesta inicial realizada el 22 de mayo de 2003 vinieron ajustes que los transportistas minimizaron dada su estrategia de conceder a la autoridad para luego negociar de nuevo otra alza de tarifas o, en su defecto, mayor benevolencia en el cumplimiento de la ley y los acuerdos de modernización de la flotilla. Este plan que sólo requería “ajustitos” nunca se aplicó ante la posibilidad de generar un fuerte enojo popular ya que alejaba notablemente a los centros de abasto de las rutas del transporte. Los técnicos municipales hicieron otro que combinaba la idea de los pares viales con el nuevo cuadrado de ascenso y descenso. Este plan se presentó a los camioneros en otra junta de la Comisión Municipal del Transporte celebrada el 14 de junio del mismo año.

“Según la nueva propuesta, las áreas de ascenso y descenso estarían de la siguiente forma: los camiones de las colonias norte llegarían sobre las calles 66, 62, 58 y 54, donde bajarían los usuarios. Seguirían su trayectoria sobre la 59 y doblarían en las calles 64, 60, 56 y 52, donde subirían pasaje. Los autobuses del poniente entrarían por las calles 59, 63, 67 y 71, doblarían por la calle 64 y harían su regreso sobre la 57. Los del sur vendrían sobre la 60, 56, 52 y 48, doblarían en la 69 y retornarían por la 62, 58, 54 y 50. Los del oriente entrarían por la 69, 65 y 61, doblarían en la 52 y regresarían por la 67, 63 y 59”. (*Diario de Yucatán*, 14 de junio de 2003; sección local, página 1)

A diferencia de la primera propuesta, ésta tuvo diferentes críticas y resistencias por parte de los transportistas. “Que con el plan solamente se trasladan los problemas a otras calles (...) se requieren áreas de transbordo como se está haciendo en la ciudad de León (...) necesitamos garantías de que el Ayuntamiento impedirá el funcionamiento de tricitaxis, mototaxis u otros vehículos pequeños que servirán de enlace entre unas rutas y otras, etc.” (*Diario de Yucatán*; ídem). Más críticas siguieron en días posteriores tanto de camioneros como de agrupaciones sociales y ciudadanos. El martes 17 de junio, durante una caminata de autoridades municipales y transportistas por las zonas afectadas, se tomó la decisión de aplicar el plan sin mayor demora, seleccionando los meses de julio o agosto para descargar el sistema de cientos de estudiantes que lo usan diariamente.

Tres días después, los transportistas presentaron una contrapropuesta pues pensaban que la combinación de pares viales en los cuatro puntos cardinales no funcionaría y ocasionaría graves molestias a los ciudadanos. En su lugar propusieron otra zona de ascenso y descenso comprendida entre las calles 60 a la 65; la 67 hasta la 58; la 69 hasta la 54 y 56; la 65 hasta la 54 y 54-A. En algunas rutas del oriente, como Fidel Velázquez y Vergel y Amalia Solórzano donde hay demasiadas unidades, proponen contar con dos calles de descenso, la 65 con 54; y la 65 con 54-A, aunque esta última tendría que cambiar el sentido de la circulación.



FIGURA 1: ZONAS DE ASCENSO Y DESCENSO.
(Infografía del *Diario de Yucatán*; 21 de junio de 2003, página 1)

Un período de discusión pública creció al calor de estas propuestas. Los diversos medios de comunicación hacían reportajes, consultas a especialistas en tránsito y vialidad y las encuestas sobre las opiniones supuestas de los ciudadanos se contradecían. El 15 de julio la comuna decide dar marcha atrás a su proyecto de pares viales en medio de nuevas críticas, ahora sí, de los regidores del PRI, al denunciar la inutilidad del estudio de Logit, en el que se invirtieron cerca de cuatro millones de pesos para no dar más que recetas fallidas.

El 20 de julio la comuna presentó un nuevo plan que la prensa bautizó con el nombre de ‘Carrusel de paraderos’. “Después de siete décadas de historia, los paraderos de autobuses del transporte urbano pasarían a la historia a partir del próximo lunes 28 y serían sustituidos, al menos en una primera fase de prueba, por zonas de ascenso y descenso en dos circuitos dentro del Centro Histórico (...) el circuito externo incluye las calles 55, 50, 73 y 68 para las rutas que van o vienen del oriente y del poniente de la ciudad. El circuito interno está formado por las calles 57, 66, 71 y 52 y en él desembocan las rutas del norte y del sur. Ambos circuitos están separados solo por una cuadra de distancia”. (*Diario de Yucatán*, 20 de julio de 2003; sección local, página 1)



FIGURA 2.- CARRUSEL DE PARADEROS.
(Infografía del *Diario de Yucatán*, sección local, 20 de julio de 2003, página 1)

La comunicación del proyecto

Los mismos problemas cognitivos y de información para el cambio social que se habían notado en el programa de limpieza afloraron de nuevo en este programa de modernización del transporte público meridano. Muchos hábitos tendrían que cambiar para lograr el éxito del programa: a) la existencia de tarjetas pre pagadas que facilitarían el acceso de usuarios a los autobuses, b) el manejo de moneda fraccionada y exacta para pagar el servicio, en tanto las empresas se ponían de acuerdo al punto anterior, c) las costumbres de los choferes y sus lugares informales de descanso en diversas partes de la ruta, d) la disposición de los usuarios del transporte a caminar un poco más entre paradero y otro para hacer los transbordos, e) la programación del tiempo personal para ajustar nuevos recorridos y

sincronizarlos con las llegadas y partidas de los autobuses, f) la tolerancia de caminar con bolsas y cargamentos de compras entre una zona y otra, g) la identificación de las zonas de ascenso y descenso, etc. Muchos cambios a la vez.

Sin embargo, lo fundamental para la comunicación social municipal fue la legitimación del proceso y la difusión de información sobre la ubicación nueva de las rutas, distribuidas en estos dos ejes viales, cuadrados, separados por una calle, en donde podía abordarse cualquier camión de cualquier ruta, sobre la identificación de los colores verde para las rutas del sur, y rojo para las rutas del norte. Estas prioridades –y la polémica tanto con transportistas como con comerciantes- llevaron a la alcaldesa a realizar su tercera consulta pública⁶² y encargar una campaña de medios para dar a conocer a los ciudadanos los cambios en el sistema, misma que, en los hechos, no estuvo “al aire” más de 7 días.

La campaña de información se realizó de manera focalizada y generalista al mismo tiempo. Por un lado se imprimieron 100,000 volantes con el mapa de los cuadrados urbanos y se pusieron –tardíamente- señalizaciones urbanas en las calles de nueva ocupación por el sistema. Se contrataron espacios televisivos, radiofónicos y periodísticos para la difusión de la información que también estaba disponible en Internet. A diferencia de la campaña sobre la basura, no se hizo una medición sobre el impacto de tales campañas en el conocimiento y en el ánimo de los usuarios del transporte público.

La consulta, de menor envergadura que otras, pues duró menos de una semana, mezcló su modelo con la información al ciudadano ya que se instalaron en los arcos del Palacio Municipal varias terminales de computación que contenían diagramas y flujos animados del proceso, de modo que los ciudadanos conocieran las explicaciones pertinentes y después llenaran una papeleta con su opinión y observaciones. La participación fue alrededor de 300 personas al día. El 74.4% de los participantes dijo estar de acuerdo con las medidas mientras que 24.2% contestaron que no. El porcentaje faltante es de votos nulos.

62 El Ayuntamiento de Mérida realizó en sus tres años de gobierno la mayor cantidad de consultas públicas de la historia de los municipios en Yucatán a la fecha. La primera fue para elegir a autoridades municipales auxiliares en las comisarías; la segunda fue sobre la calidad en el transporte y la vigencia de las tarifas del servicio; la tercera para validar su propuesta de modernización del transporte público de pasajeros; la cuarta, para validar el programa de rescate integral –demolición incluida del mercado Lucas de Gálvez- del Centro Histórico.

Aplicación del proyecto

Se tomaron numerosas previsiones para el 11 de agosto, fecha de aplicación del proyecto de reordenación del transporte público. Todo el personal del Departamento de Transporte estaba destacado en los nuevos paraderos. La aplicación se había hecho después de varias simulaciones, mediciones, aforos y conversaciones con los transportistas. A las cuatro de la mañana de ese mismo día, el personal de obras públicas aún no terminaba de poner las señalizaciones en los lugares adecuados. Todo salió mal. Creamos el caos vial más grave de la década. Los cuadrados viales estaban tan saturados de camiones que no podían circular pues unos se atoraban con otros, mientras que el transporte privado circulaba en las intersecciones agravando el problema. Los ciudadanos, desesperados, no encontraban sus camiones, sus rutas, y cuando encontraban las señalizaciones los camiones no llegaban, o bien, no salían. Dar a la vuelta a este circuito cuadrículado llevaba más de 2 horas, antes de poder salir a su destino. No buscábamos la salida. Los transportistas se echaban la culpa unos a otros; los policías decían que habíamos hecho mal los cálculos. Algunos asesores subrayaban lo evidente: los camioneros saturaron el circuito poniendo a todos los camiones en el centro a la misma hora y, además, habían sacado de golpe y porrazo todo su parque vehicular. Después de tres días, cancelamos el proyecto. (TP)

El lunes 11 de agosto se puso a prueba la primera parte de un plan para el mejoramiento del transporte urbano en sus modalidades de autobuses, minibuses y combis. El plan, en opinión de Armando Escalante Morales, asesor en esta materia de la alcaldesa, se conformó de manera híbrida entre dos alternativas, una de ellas propuesta por la firma consultora Logit y otra tomada de diferentes ciudades de México. El fracaso estrepitoso del plan obligó a posponerse debido a que presentó múltiples fallas atribuibles a factores externos, internos, técnicos y políticos que, finalmente, desencadenaron fuertes protestas y boicots de camioneros, usuarios, comerciantes y políticos:

Las fallas técnicas sirvieron de mucho para hacer surgir otros factores y motivar el ataque de los adversarios de la autoridad municipal hasta hacerlo fracasar: Creo, dice Escalante Morales, que el principal elemento que no funcionó fue el de la confianza, pues el Ayuntamiento creyó de buena fe que los transportistas cumplirían con su parte en el proyecto sin considerar sus costumbres, tradiciones y viejos vicios. Pero, claro, también hubo graves errores. Primero los autobuses que entraron al circuito no fueron,

en cantidad, los que los transportistas habían declarado; ellos saturaron a voluntad las rutas. El par de circuitos tenían cabida para 78 unidades en el exterior y 73 en el interior y el recorrido total en cada uno de ellos necesitaba entre 20 y 25 minutos; sin embargo, el día del inicio del programa, los camioneros metieron 50% de su parque vehicular de un jalón, haciendo imposible a los camiones salir del circuito y prestar correctamente el servicio lo cual afectó a miles de usuarios del transporte público. Factores de tipo cultural también influyeron: los choferes de los camiones no siguen un tiempo uniforme en sus rutas por diversas razones; la presión periodística no dio tiempo para probar de manera gradual un circuito y luego el otro; la rapidez con la que se realizó la nueva señalización de las rutas no dio tiempo a los ciudadanos a comprender los lugares correctos; los choferes tampoco tenían claro cuál era el esquema de operación. (TP)

Durante la entrevista, también manifestó que la premura de aplicación del plan evitó un correcto análisis de los factores técnicos y los modos de resolver los problemas en el caso de escenarios como el que ocurrió. Además, afirma el entrevistado, tampoco se informó adecuadamente a miles de usuarios de todo el sistema. “La escasa publicidad no sólo se vio afectada por aspectos económicos sino por el tiempo. Se imprimieron 100,000 mapas con los circuitos, se publicaron en los periódicos y se difundió en la televisión y la radio; en la plaza grande se instaló un módulo para recabar la opinión y explicar el nuevo esquema encontrando adeptos entre quienes lo comprendían. Sin embargo, si el Ayuntamiento hubiera impulsado una campaña de meses y gozara de fondos suficientes, de todos modos mucha gente que no lee periódicos, ni escucha radio, ni tiene televisión tampoco se habría enterado”. No me queda duda, dice el Sr. Escalante Morales, que “si todo hubiera estado bien planeado, de todos modos la mano negra seguiría influyendo, pero claro, con menor margen de éxito”.

La molestia ciudadana iba en aumento. Las historias conflictivas del proyecto de rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez y las del proyecto de modernización del transporte público se entrelazaban. Los intereses ocultos se hacían manifiestos. Rumores de marchas y movilizaciones se sucedían en el Centro Histórico, lo mismo que volantes apócrifos invitando a reuniones y protestas. Una de ellas se había convocado para el miércoles 13 de agosto de 2003, a las seis de la tarde sin que hubiera una organización o cabeza visible. La manifestación se haría enfrente del Palacio de Gobierno en la plaza principal de la ciudad.

Esta convocatoria sin nombre tuvo penosas consecuencias para la autoridad y su relación con los ciudadanos. Más de 500 personas, amas de

casa, niños, jóvenes, ancianos, agitadores profesionales y delincuentes se reunieron en la Plaza Grande sin que hubiera un responsable explícito de dicha convocatoria por algún sector de la política local. La reunión, acalorada en sus consignas y actitudes, fue propiciando motivo para la violencia e ilegalidad que culminaron con el secuestro de camiones del transporte urbano y su enfilamiento en las calles aledañas a la Plaza Grande de la ciudad. Lo que fue un hecho simbólico amenazó con convertirse en una turba violenta e incontrolable que sumaba otros camiones parados, e incluso, amenazaba con quemarlos. Los hechos requirieron la intervención policiaca, el uso de gases lacrimógenos y la detención de 28 sujetos que provocaron los disturbios.

Una manifestación de protesta contra el programa de transporte urbano derivó en un zafarrancho frente al Palacio Municipal ayer por la tarde, con saldo de 28 detenidos y varios lesionados, y obligó a la suspensión, por tiempo indefinido, del proyecto de la comuna. La violencia estuvo precedida por el secuestro de nueve autobuses por el grupo de inconformes y del bloqueo de tres calles: 62 entre 61 y 63; 63 entre 60 y 62 y 61 entre 60 y 62 (...) Los disturbios estuvieron rodeados de varios incidentes: 1) durante el día circularon volantes anónimos donde se invitaba a un plantón frente al edificio del Ayuntamiento. El objetivo, se decía, era pedir “el regreso de los paraderos a su antiguo lugar”, 2) a las 4 de la tarde comenzaron a formarse grupos en algunos sectores de la Plaza Grande. Media hora después se concentraron frente al Palacio Municipal, 3) Nueve autobuses fueron desviados de sus rutas para sumarlos a la protesta. Algunos choferes celebraban la decisión. Otros manifestaron su descontento, 4) el grupo de inconformes era de unas 200 personas, según cálculos de nuestros reporteros (...) No había una cabeza visible, al menos conocida, de la protesta (...) 5) una parte de los inconformes arrojó piedras que no sólo hicieron blanco en los agentes de la SPV, sino en otras personas (...) 6) a lo largo del día, al menos 50% de las unidades de transporte –autobuses, minibuses y combis– rompió de nuevo los circuitos. (*Diario de Yucatán*, 16 de julio de 2003; sección local, página 1)

Anoche en una sala del Palacio Municipal, la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera declaró lo siguiente sobre lo ocurrido minutos antes en la Plaza Grande: -sospecho que tres regidores (no mencionó sus nombres ni el partido al que pertenecen) estuvieron detrás de este disturbio. Ustedes (los reporteros) saben que en los dos años de mi administración esos tres regidores se han opuesto a los proyectos que impulsamos. No los puedo acusar

ahora porque no tengo pruebas, pero ellos están metidos. Tendremos la fuerza pública el tiempo necesario, tanto para que custodie el Palacio Municipal como para que vigile los circuitos. Fue oportuna la intervención de la policía uniformada porque unos vándalos secuestraron varias unidades de transporte, trajeron petardos, palos y piedras y alteraron la paz social que caracteriza a nuestra ciudad. Sí era necesario usar gases lacrimógenos y detener a los provocadores. Este incidente y el del mercado no manchan mi desempeño. Yo estoy en este cargo para buscar la mejoría de los servicios públicos y no temo el costo político. Hay quienes tienen intereses mezquinos y seguramente detrás de este movimiento están algunos militantes de algún partido. (Ana Rosa Payán Cervera en rueda de prensa posterior a la represión policial)

Para el 15 de agosto, los autobuses ya habían regresado a sus antiguos paraderos en una decisión tomada por las autoridades estatales y municipales de manera conjunta. El caos vial regresó a su lugar de costumbre y muchos ciudadanos sonreían al tener sus camiones tan cerca como antes. Los editorialistas del *Diario de Yucatán* elaboraban sesudos discursos sobre la gobernabilidad, las oportunidades perdidas en manos de los gamberros de siempre, mientras que el periódico *Por Esto!* señalaba los errores de aplicación de un proyecto que no contó con el suficiente tiempo para decantarse.

Los juicios conclusivos de esta experiencia colectiva son muchos. Los expertos municipales reconocen diversos errores de aplicación del plan, tales como la falta de tiempo para revisar las situaciones secundarias pero de influencia notable; la pobre difusión de los cambios; el exceso de confianza en los transportistas sin tener la supervisión directa de las cargas vehiculares y sus tiempos de desplazamiento en los circuitos. Los políticos de oposición resaltan los procesos antidemocráticos de las autoridades municipales que no dialogan ni consensan sus políticas antes de aplicarlas, ocasionando graves desórdenes y afectaciones a la paz pública. Los ciudadanos tenían un mosaico de opiniones entre “el plan era magnífico y lo echamos a perder por falta de paciencia para ajustarlo” hasta “el Ayuntamiento es responsable completo por no tomar en cuenta muchas molestias que ocasionaría”. Los editoriales resaltaban la necesidad de experimentar nuevas formas de interacción para lograr el consenso antes de aplicar cualquier proyecto; considerar formas de planeación que no se reduzcan a estudios sin control de sus aplicaciones, como en el caso de Logit, o bien, analizar las condiciones de maduración de proyectos sociales para no destruir buenas iniciativas antes de tiempo.

Desde el primero, de los tres escasos días que aguantó el ensayo de aplicación del programa, choferes y dueños de camiones hicieron lo que pudieron o les dejaron hacer para que el intento abortara. Tortuguismo, mala disposición a seguir las rutas, inadecuada planeación de horarios, comentarios a la gente de que ellos solo obedecían un capricho de la autoridad, instrucciones a los operadores de que mandase al diablo el plan y cambiasen de ruta cuando les pareciera (...) Ya lo dijimos, pero lo repetimos para que no se nos entienda mal: el diseño, promoción y aplicación del esquema difícilmente hubieran podido ser peores, con la agravante de una jefa de gobierno cada vez más autoritaria y con una popularidad menguante por una serie de características personales que incluyen una intolerancia creciente y la pérdida de claridad en sus objetivos políticos (...) Desde hace meses, prácticamente desde que perdió el gobierno del Estado, el PRI le apuesta a todo lo negativo, busca boicotear todo lo que provenga de las autoridades que son sus enemigas, se opone a todo, incluso irracionalmente, descarta cualquier idea que no sea la suya, -culpa sin memoria -¿Quién sentó las bases de todas las mafias, de los cotos de poder, de las miserias sociales que ahora padecemos? (Mérida, rehén de miserias políticas. Por Gínder Peraza Kumán; *Diario de Yucatán*, 15 de agosto de 2003; página editorial, 4).

Esta vez calculamos mal el tamaño del reto, comentó Ana Rosa Payán. Hubo falta de cooperación de los choferes que tienen un miedo horrible al cambio, a cualquier tipo de cambio; los ciudadanos tampoco desean modificar sus hábitos así sean tan sencillos como caminar una o dos cuadras para abordar su transporte. Los comerciantes son peores. Piensan que con la modificación de las zonas de transbordo todos sus clientes se van a ir a otro lado. No dudo que ellos hayan sido uno de los dedos de esa mano negra que intervino en los disturbios sin mostrar la cara. (TP)

La modernización del transporte: segunda etapa

Los errores cometidos en el primer programa de reubicación de zonas de ascenso y descenso no disminuyeron el interés y preocupación de la administración por generar un proyecto que resolviera de algún modo este problema añejo del Centro Histórico⁶³. Los expertos de ingeniería vial

63 Sí afectaron, en cambio, algunos índices de aceptación del trabajo municipal. La encuesta de septiembre de este año sobre la actuación de la alcaldesa confirmaba una disminución de la confianza que le dispensaba el ciudadano, pues sólo 13% admite tenerle mucha confianza contra 32% de mediciones anteriores; el indicador sobre cómo toma las decisiones se modificó en sentido inverso, pues la encuesta antigua señalaba que 13% de los ciudadanos piensa que las

de Desarrollo Urbano (que en realidad era una persona) y del pequeño Departamento de Transporte fueron preparando un segundo proyecto más modesto y paulatino. Se diseñó un paquete de cambios de paraderos tratando de modificar algunas variables de tráfico y circulación vehicular. Así pues, se consideró que en el perímetro de la calle 57 al norte, 52 al oriente, 71 al sur y 66 al poniente, se registran en la hora de máxima demanda –de 8 a 9 AM– 9,071 vehículos que entran al centro de Mérida, de los cuales 1664 son autobuses destinados al servicio público de transporte de pasajeros. Otro dato de la zona, es su altísima concentración de movimientos de personas, pues se hacen cerca de 550,000 transbordos todos los días, mientras que el promedio mensual de accidentes de tránsito es de 80. Otros cálculos consideran que se pierden 300,000 horas hombre que equivalen a 37, 250 jornadas de trabajo. Los cambios, distribuidos en tres etapas, querían orientar las prácticas culturales de cobranza del servicio, de modo que fuera más ágil el abordaje y liberar del tráfico importantes calles del centro meridano.

La primera se efectuó el 1 de noviembre de 2003, consistiendo en la reubicación de 14 rutas que comprenden 152 unidades entre autobuses, minibuses y combis que circulan por el primer cuadro de la ciudad. La segunda, inició el 8 de noviembre de 2003 con la reubicación de 8 rutas, que comprenden 63 unidades entre autobuses y minibuses del poniente de la ciudad de Mérida que circulan por el primer cuadro de la ciudad. La tercera etapa debía ocurrir el 15 de noviembre de 2003 para reubicar 5 rutas que comprenden 29 unidades entre autobuses y minibuses. Lo anterior significaría un total de 27 rutas reubicadas, lo que equivale a 17% de las zonas de ascenso y descenso, mientras que el 83% restante sigue en su mismo lugar, es decir, 124 rutas no modificarían sus zonas de ascenso y descenso.

toma basada en sus intereses personales, mientras que la más reciente sube al 25%. El carácter de intransigente e impositiva también sube del 18% al 20%, y 42% de la gente declaró que la percibe lejos de los ciudadanos contra un 32% anterior. En correspondencia, el defecto más visible es su aislamiento y desvinculación con los intereses ciudadanos. En otros temas, los ciudadanos observan con claridad la intervención de otros actores, pues casi 50% perciben que el PRI y sus afiliados son los principales obstaculizadores de sus acciones. Más concretamente, 47% de los ciudadanos se dijeron afectados por el nuevo sistema, sea como usuario o como conductor particular, mientras que 53% declaró no pasar por el Centro. El 49% están de acuerdo con la cancelación del proyecto pues 29% lo vio totalmente inadecuado, el 23% poco adecuado, el 35% adecuado con defectos y sólo 11% lo vio totalmente adecuado. Casi 32% piensa que no funcionó por la mala planeación, 27% por la falta de información y 10% y 15% por cuestiones políticas y de obstaculización de los choferes. Aunque 23% de los encuestados creen que el Ayuntamiento fue el culpable del fracaso del programa, 22% piensa que la responsabilidad fue de todos y 17% a grupos y partidos opositores, repartiéndose entre un 15, 12 y 10% los choferes, usuarios y empresarios del transporte. 46% declaró estar a favor de intentar de nuevo otro programa con mejor planeación y cuidado. (Reporte oficial de la Dirección de Comunicación Social. Encuesta de septiembre de 2003)

Conscientes de la necesidad de realizar acciones paralelas tanto en los espacios urbanos como en el mismo sistema de transporte, esta propuesta incluye la remodelación de ciertos espacios urbanos que faciliten el flujo continuo de unidades de transporte público, así como camiones propios del Municipio para dar servicio gratuito a niños, personas de la tercera edad y discapacitados que se vieran afectados por las reubicaciones.

La comunicación de tal propuesta no fue hecha de manera masiva mediante la prensa, sino sólo a los sectores directamente involucrados. Se colocaron con tiempo suficiente señalamientos verticales de cada ruta y horizontales (señalamientos de delimitación de cajones, leyenda sólo bus y flecha en el sentido de la circulación) y calcomanías informativas pegadas al interior de las unidades que se moverían de lugar. No obstante, no se realizó en esta ocasión una campaña de prensa y medios y sólo se confirmaron los cambios cuando éstos ya habían ocurrido de manera casi silenciosa, ya que uno de los asesores de comunicación del Gobierno Municipal atribuyó parte del estrepitoso fracaso del primer proyecto al comportamiento politizado de la prensa. El ruido informativo, en esta ocasión, se generó por su contrario: el Ayuntamiento de Mérida oculta la información de sus propios programas y esconde las medidas que afectan a miles de ciudadanos.

Estudios posteriores a los cambios de la primera etapa arrojaron que: a) 152 unidades dejaron de recorrer 1 km por vuelta que multiplicados por día y por un promedio de 10 viajes equivalen a 1,520 km diarios no recorridos, b) 20 unidades reducen su desplazamiento 400 metros por cada una lo que representaría 11.6 km diarios por unidad por 10 viajes en promedio. En un mes se dejarían de recorrer 3,480 Km. Entre el 1 y 6 de noviembre se reporta un 32% de disminución de accidentes viales en el Centro Histórico. Se reducen congestionamientos viales en la zona del parque Eulogio Rosado y las calles 65 y 67. Más de 6,000 personas han sido atendidas por los vehículos oficiales del Municipio que da apoyo gratuito a niños, discapacitados y personas de la tercera edad.

Este programa sólo se realizó en sus dos primeras partes. La Cámara de Comercio de Mérida intervino de manera enérgica solicitando aplazar los cambios hasta el 2004, o bien sustituirlos por un programa diferente que ellos proponían. Las razones no eran de naturaleza urbana sino comercial: los paraderos de camiones representan grandes cantidades de personas todo el día, circulando entre pequeños comercios que venden productos de ocasión y también tiene efecto en la ocupación de bienes inmuebles en el Centro Histórico de Mérida. Hay una problemática de rentabilidad del suelo que afectaría a unas cuantas familias de mayor peso económico en la entidad y otra de naturaleza comercial que impactaría a comerciantes

del Centro Histórico. La afectación sería decisiva, según ellos, dado que los cambios estaban programados para noviembre y algunos en diciembre, fechas claves para el comercio meridano.

En defensa de sus intereses, como en el proyecto de cierre de calles al transporte público en la zona del mercado Lucas de Gálvez, los grandes terratenientes de la ciudad y los medianos y pequeños comerciantes solicitaron diversas reuniones a la presidencia municipal para exteriorizar su total desacuerdo con estas medidas que ya se estaban implementando. Lograron parcialmente su cometido: detener las siguientes fases del proyecto.

Aunque las primeras dos reubicaciones habían generado malestar entre los ciudadanos, el cuidadoso control de cada uno de sus efectos negativos los había disminuido, logrando, por fin, que los usuarios del servicio de transporte público, los transeúntes y los choferes de vehículos particulares comprendieran que estos proyectos tenían lados positivos y un impacto visible en la seguridad de los ciudadanos, la calidad de vida, la comodidad de las relaciones sociales en el Centro. Estos dos meses del año mostraban imágenes inéditas, pues podían dibujarse calles y parques con ciudadanos caminando en las banquetas, con menos aglomeración y densidad en el movimiento, calles menos cargadas de transporte público, humo, contaminación, etc. Pero también, decían algunos comerciantes, con menos compradores. Las declaraciones en la prensa y las amenazas de los comerciantes contra el Municipio ponían en riesgo de nuevo medidas pequeñas, pero significativas para el proceso de reordenamiento vial. El resultado de estas presiones fue la posposición de las medidas hasta los siguientes meses, el último semestre de la administración, cosa que finalmente se prolongó dado que el nuevo sistema de limpieza y recolección de residuos sólidos ocupó los primeros meses del año.

Las reuniones de los líderes de la Canacome encabezados por Luis Alberto Rivas Polanco, empresario de la radio, eran frecuentes. En una de ellas propusieron realizar diversos actos de protesta para frenar los cambios del transporte si la alcaldesa no cesaba en su empeño de manera voluntaria. Así, se propuso: 1) suspender el pago de contribuciones fiscales al Ayuntamiento, como en el caso del impuesto predial, 2) realizar una manifestación masiva el 8 de diciembre en la Plaza Grande de la ciudad -el mismo día de la inauguración de la Conferencia Internacional de la ONU en contra de la corrupción-, y 3) elaborar un manifiesto dirigido a la sociedad meridana donde los comerciantes fijan su oposición a la reubicación de paraderos en el centro de la ciudad. Dicha Carta Abierta se publicó el 5 de diciembre en los principales diarios del estado, diciendo básicamente que las medidas eran decisiones

locas y arbitrarias de una autoridad alejada del bien común para cimentar de manera egoísta su propia carrera política. (TP)

Aunque en el Ayuntamiento habíamos declarado que no se daría marcha atrás a estas transformaciones porque estaban dando buenos resultados y un grupo de disidentes del comercio organizado nos estaba apoyando, la beligerancia del grupo dirigente y la cercanía con estos eventos internacionales propició frenar los cambios hasta el siguiente año. Ya en el 2004 no los realizamos porque otro de los proyectos fundamentales de la alcaldesa, el del nuevo sistema de recolección de la basura, entró a su fase de aplicación compleja y en mayo tendríamos las elecciones para renovar las autoridades municipales. En pocas palabras, el tiempo dio al traste a proyectos importantísimos para la ciudad. (TP)

Los esfuerzos del Ayuntamiento de Mérida en esta asignatura fueron inéditos. En primer lugar, era la primera administración en recuperar para sí algunas de las atribuciones de regulación del transporte público en la ciudad; la primera en décadas en poner a funcionar el Consejo Municipal del Transporte a fin de consensuar medidas con los empresarios del transporte y otros actores involucrados; la primera en encargarse de la realización de estudios que arrojaran información confiable sobre transportistas, flotilla, rutas, etcétera. La primera en exigir el cumplimiento básico de la Ley Estatal de Transporte que imponía reglas a la flotilla, condiciones y antigüedad; en proponer tarifas con descuentos a personas de la tercera edad; en entregar a los ciudadanos una flotilla renovada en un 30% y, desde luego, en proponer modificaciones esenciales a las prácticas del transporte público en Mérida.

El último informe de gobierno, en relación con este proceso de modernización, afirma que “gracias al compromiso formal de los transportistas se logró (...) tener un mejor parque vehicular al contar con casi 400 unidades renovadas y las 1,000 faltantes están ubicadas dentro del rango de antigüedad que marca el acuerdo del Cabildo”. Con relación al plan original de dos cuadrados de circulación, se afirma haber fracasado debido a “fallas que se magnificaron por intereses ajenos y a los acuerdos originales”, aunque dos meses después “implementamos el programa de reubicación de zonas de ascenso y descenso que existe ahora”.

PROYECTO INTEGRAL DE DESARROLLO DEL CENTRO HISTÓRICO Y DEL MERCADO LUCAS DE GÁLVEZ

Antecedentes

La ciudad de Mérida tiene un centro histórico problemático, populoso y nostálgico. Se trata de un espacio donde la presencia de estilos arquitectónicos coloniales, afrancesados y modernos coexisten con la prestación de servicios comerciales que dan servicio a miles de personas que se mueven en dirección a los cuatro puntos cardinales de la ciudad, pero deben pasar por el centro debido a un sistema radial de transporte público. La calidad de vida del Centro Histórico dista mucho de ser representativo de lo que puede sentirse en otras partes de la ciudad. Aquí, se viven problemas de alta densidad poblacional, contaminación ambiental de ruidos, humos y gases, falta de seguridad e higiene, incomodidad y otros males sociales como prostitución, tráfico hormiga de drogas, alcoholismo y una gran cantidad de ambulantes obstaculizando el libre tránsito por las angostas calles, tráfico de locales municipales y la corrupción de una clase de representantes populares de cooperativas y sindicatos de locatarios, palanganeras, cargadores, locatarios, baratilleros, afiliados casi todos al PRI.

Al interior del Centro Histórico hay zonas como la del mercado Lucas de Gálvez. Se trata de un espacio de más de 15,900 metros cuadrados alrededor del centro de abasto más grande y antiguo de la ciudad, creado como tal en la década de los años cuarenta. Aquí hay una abigarrada conjunción de supervivencias arquitectónicas prehispánicas, coloniales, afrancesadas, neo mayas, con una vida bulliciosa, popular, espontánea y desordenada. En esta zona hubo asentamientos mayas prehispánicos; en la Colonia albergó el convento de San Francisco para después convertirse en ciudadela de San Benito que tenía funciones militares y de reclusorio hasta convertirse en el siglo XX en centro de abasto.

En los diferentes procesos de planeación municipal se menciona con insistencia la necesidad de diseñar un programa de rescate integral de la zona⁶⁴ que le dé una nueva vida y supere sus problemas de contaminación, deterioro, caos vial, entre otros. La zona del mercado Lucas de Gálvez, como señalamos anteriormente, es un lunar especialmente notable. Su intervención tiene factores especialmente conflictivos de naturaleza política

64 Una primera versión de este proyecto integral de rehabilitación y mejoramiento del área del mercado Lucas de Gálvez incluye acciones de intervención en los edificios más representativos como lo son: el Portal de Granos, los portales de Elizalde, el edificio de Correos (que se convertiría en Museo de la Ciudad), la ampliación del programa de rescate de fachadas y la desconcentración del transporte público.

(ya que en dicho centro de abasto operan varios sindicatos de voceadores, cargadores, verduleras, etcétera, representados por líderes de escasa preparación y con avaricia del tamaño de su poder de movilización de esos sectores. Además, su afiliación al PRI es antigua e incondicional y han protagonizado zafarranchos y escenas de choque en los procesos electorales de los años del autoritarismo). Otros grupos organizados están representados por los pequeños comerciantes y los grandes tenedores de edificios del Centro Histórico, usualmente organizados en la Canacome, Cámara de Comercio de Mérida, dirigida en este período por Luis Alberto Rivas Polanco, empresario de la comunicación radiofónica y pieza cercana al ex gobernador Cervera Pacheco. Hay factores jurídicos puesto que el mapa de la propiedad es muy variado, pues coexisten espacios de propiedad privada con los de propiedad pública y, dentro de ésta, una impresionante y compleja red de problemas formados por tantos años de impunidad y desarreglo institucional: aunque el reglamento de mercados municipales determina que sólo pueden otorgarse concesiones validadas por el Cabildo y por el Congreso a particulares y sólo puede ser una concesión por persona, el mosaico de variantes es asombroso. Hay locatarios ocupando espacios desde años sin concesión alguna; locatarios “propietarios” de varios locales al mismo tiempo que subarriendan; locatarios con concesión pero que no tienen ocupación; quienes ocupan espacios de sus familiares muertos que alguna vez tuvieron la concesión; locales registrados de una manera que han sido divididos, aumentados, sumados a otros por “compras sucesivas” de varias generaciones; reclamos de ocupantes, concesionarios, desplazados, seudo propietarios, etcétera.

Otros problemas son de naturaleza social, pues el mercado es un sitio populoso donde convergen miles de personas, prostitutas, alcohólicos, indigentes, delincuentes y comerciantes ambulantes, añadiéndole inseguridad, falta de higiene y deterioro de la imagen y la calidad de vida en la ciudad. En la argumentación de los programas oficiales aparece que las demandas mediáticas de mejoramiento social y urbana de la zona han sido frecuentes y que se intentará responder a éstas y a las necesidades generalizadas de la población meridana que hace uso de estos espacios. “La necesidad de remodelar y recuperar este espacio público, ha sido una demanda de carácter social (manifestada) en los medios de comunicación a través de informaciones, reportajes, etcétera”.

Los beneficios para toda la zona de un proyecto integral serían, en opinión de los gestores del proyecto de la Dirección de Desarrollo Urbano, aumento de la calidad de vida de los usuarios y de los visitantes; devolverle al peatón la seguridad y la comodidad de transitar libremente por las calles; crear infraestructura pública con servicios culturales, turísticos, turísticos

y comerciales; reducir la inseguridad social, mejorar y garantizar las inversiones comerciales.

El diseño del plan integral (Expertos-políticos-periodistas-ciudadanos)

Una de las primeras acciones de la autoridad municipal el primer mes de trabajo fue realizar un recorrido de diagnóstico en todos los mercados de la ciudad, ya que la oferta electoral comprometía la voluntad institucional de atenderlos como nunca antes. El 4 de agosto de 2001 se efectuó una reunión entre la alcaldesa y los diferentes líderes de la Unión de Locatarios del Mercado Lucas de Gálvez para intercambiar puntos de vista y pactar los mecanismos de intervención en este inmueble muy deteriorado: uno de los compromisos de esa reunión fue remozar el viejo edificio y aumentar la seguridad, pues los males identificados eran la inseguridad y su notable fealdad. De manera paralela, el 8 de agosto del mismo año, la alcaldesa informó que “proyecta construir un mercado en el terreno del ex Chetumalito, que se integraría al Lucas de Gálvez como parte de un plan para darle nuevo rostro a ese centro de abasto”. En los siguientes meses se especuló sobre las características que debía tener el nuevo centro, los tiempos para convocar a los proyectistas, las convocatorias a los comerciantes ambulantes, puesto que ese sería un lugar para ellos y dejaran libres, de nuevo, las calles al peatón. Lo que se deseaba lograr con estas acciones era mejorar la calidad de vida, tránsito e imagen del Centro Histórico libre de ambulantes.

El nuevo Chetumalito sería para 700 ambulantes y tendrá estacionamiento, áreas verdes y otros elementos para darle un toque agradable de modo que todos quieran ir a comprar ahí, nos dicen funcionarios de la Dirección de Desarrollo Urbano. Aunque se veía muy difícil que los comerciantes ambulantes aceptaran trasladarse al nuevo mercado porque las mercaderías que ofrecen son de consumo rápido, la ciudadanía apoyó rápidamente el proyecto. Solicitamos una encuesta –cuyos resultados fueron publicados en el *Diario de Yucatán* el 19 de noviembre de 2001– a la Dirección de Comunicación para saber el sentir ciudadano y arrojó: 65% de los ciudadanos piensa que los comerciantes obstruyen las vías públicas haciendo más peligroso caminar y 43% afirmó que el ambulante deja más cosas malas que buenas a la ciudad. El sondeo del *Diario* mostraba también las otras fuerzas: los ambulantes no quieren otro mercado, están bien vendiendo en la vía pública bajo el sol y la intemperie, pero cerca de los caminadores. (TP)

Algunos meses después, en febrero de 2002, comienza a delinearse un programa integral de intervención en la zona. “El proyecto para construir un mercado en terrenos del ex Chetumalito forma parte de un plan muy amplio que el ayuntamiento ha enfocado a regenerar los alrededores del mercado grande (...) El rescate de esa zona que también infructuosamente intentaron realizar otras administraciones municipales, se enlaza con el recién anunciado programa para reestructurar el transporte urbano de pasajeros (...) De acuerdo con el plan, todo lo anterior acabaría con el desorden funcional y visual que hay en esa parte del Centro Histórico” (*Diario de Yucatán*; 6 de febrero de 2002; sección local, página 7).

El plan integral del rescate de la zona del mercado Lucas de Gálvez fue conformándose como un rompecabezas que no sabía cuál era la imagen final. Las piezas sueltas se acomodaban y removían una y otra vez, sin que se viera con claridad su forma y sus jugadores.

Así, empieza a hablarse de un grupo de discusión formado por funcionarios públicos y miembros del Colegio de Arquitectos que desarrollan una investigación histórica sobre las características de cada uno de los edificios más importantes de la zona, de modo que se vuelvan a constituir las unidades arquitectónicas como estaban, en unos casos y, en otros, generar intervenciones para edificios que pudieran tener nuevos usos sociales. Se plantea cerrar la Segunda Calle Nueva al tránsito vehicular y restituir la arcada de Elizalde que se encontraba en el parque Eulogio Rosado junto con el mantenimiento de este espacio público; la remodelación del edificio de Correos para instaurar ahí el nuevo Museo de la Ciudad de Mérida; desaparecer los kioscos de la Calle Ancha del Bazar y en su lugar restituir la imagen urbana del Paseo de las Bonitas (una gran avenida arbolada y exclusiva para el tránsito peatonal); la demolición del viejo mercado Lucas de Gálvez para construir en su lugar una plaza pública, la plaza de la ciudadela y los locales para los kioscos eliminados de la Calle Ancha; la construcción del nuevo mercado de San Benito para comerciantes ambulantes que circulan en el primer cuadro de la ciudad y locatarios del Lucas de Gálvez. El San Benito también tendría un estacionamiento, aunque también se habló durante un tiempo de construir ahí, debajo, una central camionera para responder a las inquietudes del comercio organizado que temía el desplazamiento de personas lejos de sus tiendas.

Cada una de las etapas de este proyecto integral tiene programas parciales de intervención en cada uno de los edificios, siendo la demolición del mercado Lucas de Gálvez y la construcción del mercado de San Benito los que tienen mayor complejidad social, política y arquitectónica. Este mercado, construido en 1948 con un estilo funcionalista, tiene un área

de 14,100 metros cuadrados en una sola planta, donde 1,800⁶⁵ locatarios venden carnes, flores, zapatos, herramientas y abarrotes. Sin embargo, el edificio original ha sido intervenido en múltiples ocasiones haciéndole adecuaciones, remodelaciones, adosamientos para responder a la demanda creciente de espacios de comercio, creando una estructura parchada, laberíntica, totalmente anti funcional. Los problemas más graves de este edificio son: a) mala o nula iluminación, b) insalubridad ante la falta de planta de tratamiento de aguas negras, c) falta de lugares bien ventilados, d) fugas y filtraciones en las instalaciones sanitarias, e) saturación de oferentes y clientes en espacios tan reducidos que propicia mayor criminalidad, desorden, etc. Este edificio, dice el reporte de arquitectos encargados del proyecto, “ha cumplido ya con su función y excedido su capacidad instalada”.

La problemática urbana tiene que ver con la saturación de vialidades, déficit en la oferta de cajones de estacionamiento, discontinuidad de la calle 67 que se corta por el edificio, carencia de instalaciones para personas con discapacidad, incremento desmedido del ambulante, contaminación ambiental y deterioro de la imagen urbana, falta de espacios públicos y áreas verdes. Los desórdenes arquitectónicos son la pérdida del esquema y carácter original del conjunto, desborde de la escala de servicios, inadecuado sistema de drenaje, carencia de recolección de residuos sólidos y alta contaminación del subsuelo.

Los expertos que elaboran y promueven el plan, tienen consideraciones sobre temas urbanos y arquitectónicos y sólo de manera tangencial reportan la problemática social que se vive en el viejo mercado. Aunque no se encargaron otros estudios adicionales como de impacto político-social, económico empresarial, técnico-jurídico y de riesgos que supondría la obra, el gabinete ampliado del Municipio realizó prolongadas reuniones que sugerían un camino empedrado de problemas. De un lado, se puede afirmar que corresponden a la tramitología de la administración pública (gestión para la transferencia de las tierras para la construcción del nuevo mercado del Gobierno del Estado al Municipio; los trámites para la

65 Se verá que a lo largo del trabajo se citan diversos números de locatarios con concesión en el Mercado Grande. La primera cifra oficial fue ésta, de 1,800, aunque después se habló de 2,100 y al inicio del proceso de traslado de locales, el número era de 2,500. Los datos oficiales de la convocatoria para el diseño arquitectónico consideraban 2,090 locatarios fijos. Los regidores del PRI daban, por su lado, otras informaciones con el propósito de convencer a la ciudadanía de la inviabilidad del nuevo centro de abasto, por la cantidad de locatarios que tendrían que ser ubicados en un terreno, cuyas dimensiones no eran adecuadas para todos. La ambigüedad del dato sugiere vacíos administrativos entre el Municipio y los locatarios del centro de abasto, pues al no tener los datos actualizados, el cobro de los impuestos y el control es irregular. El impacto de estos vacíos para el proyecto fueron fundamentales, porque el diseño y planificación de los espacios podía verse afectado por números equivocados como, en efecto, sucedió, debiendo después reducir muchos espacios para que pudieran caber algunos sectores de comerciantes.

aprobación de un crédito en la banca mexicana de desarrollo⁶⁶; la solicitud de permisos, licencias de construcción, de uso de suelo, etc. del mismo municipio y de algunas dependencias federales como el Instituto Nacional de Antropología e Historia; las aprobaciones respectivas en el Cabildo y en el Congreso, etc.) De otro, estaba la gestión del proceso mismo de construcción de la obra y de generación de espacios alternos provisionales para la reubicación temporal de los locatarios del mercado actual y, más allá, la construcción del consenso que hiciera justificada y demandada la propuesta en cuestión.

Aunque el plan de desarrollo arquitectónico hacía mención de una denuncia sistemática del *Diario de Yucatán* de los procesos de deterioro del Centro Histórico y, en especial, el del Mercado Grande, la idea de demolerlo y construir otro no estaba en la mente de los ciudadanos y menos en los intereses de los locatarios priístas, regidores del mismo partido, académicos y empresarios que realizan operaciones en ese lugar o en espacios contiguos. El proyecto de rescate integral del mercado Lucas de Gálvez se planteaba como una necesidad arquitectónica y urbana, pero era más que eso: reestructuraría los lazos sociales entre líderes, empresarios, locatarios y el Ayuntamiento, desapareciendo la jugosa oportunidad de seguir haciendo negocio con la propiedad municipal. La modernización no sería sólo la de un centro de abasto, sino de relaciones sociales, políticas y comerciales. ¿Cómo se transformó la idea original, conversada con la Unión de Locatarios del mercado Lucas de Gálvez y los sindicatos de ambulantes, de remozar el primero y construir otro diferente en los terrenos contiguos para cobijar a los ambulantes? ¿Por qué se dio marcha atrás en un proyecto estaba logrando sus primeros consensos en otro de radical confrontación con uno de los sectores sociales más combativos del priísmo clientelar?

Las interacciones expertos-políticos-ciudadanos-periodistas

Este proyecto municipal es un conjunto de ideas y líneas de trabajo sobre los diferentes edificios de la zona del Centro Histórico. La voluntad política del gobierno y las aproximaciones presupuestales y urbanas ponen de manifiesto que el desarrollo del programa está sujeto a numerosos procesos intermedios, estudios y diseños, que supuestamente se irán reali-

66 La realización del Proyecto de Rescate Integral de la zona del Centro Histórico tendría un costo aproximado de 150 millones de pesos y los fondos municipales no alcanzaban para su realización, considerando otros compromisos ya adquiridos. Este hecho hacía necesario aumentar la deuda del .53 % al 6.44% de las participaciones federales y estatales a un plazo mayor a los tres años de la administración. En la medida en que el proyecto continuaba, los presupuestos y la inversión llegaron a más de 155 millones de pesos.

zando conforme el proyecto avance. La conclusión definitiva del proceso de planeación que incluía desde la presupuestación hasta la realización de estudios de impacto ambiental, de exploración arqueológica del subsuelo, la donación de terrenos del gobierno municipal, el trámite de construcciones, de préstamos bancarios y las convocatorias para diseños y etapas de construcción no podría realizarse de manera silenciosa en la esfera administrativa, sino que implicaba altos niveles de publicidad. No obstante, la presentación en sociedad del proyecto se hizo de manera descontrolada y azarosa; manejada por manos ajenas a las municipales, se diría.

En las oficinas municipales se realizaban reuniones privadas con la alcaldesa y aún la Dirección de Comunicación no recibía indicaciones para formular una estrategia para difundir el proyecto. De pronto, empezamos a ver notas de sensibilización en el *Diario de Yucatán* que difundían el punto de vista de arquitectos extranjeros sobre la recomendación de demoler el mercado y asomos de resistencias. Por ejemplo, el 12 de junio el *Diario* publicó un pequeño reportaje ubicado en la primera plana de la sección Imagen con las ideas del arquitecto austriaco, Bernhard Rehn, en el sentido de demoler el viejo mercado Lucas de Gálvez. Aún no había proyecto, sino ideas generales. Es más, el 2 de julio de 2002, la CP. Ana Rosa Payán Cervera asistió a la Cámara de Comercio, invitada por su líder Luis Alberto Rivas Polanco a presentar las innovaciones municipales en materia de e-gobierno y transparencia. Al final de dicha reunión, algunos socios de la Cámara preguntaron sobre el proyecto, pues habían oído algunas especulaciones al respecto. La alcaldesa contestó en broma que, efectivamente, había un plan municipal y que demolería totalmente el mercado viejo Lucas de Gálvez. No obstante, inmediatamente rectificó diciendo que el estudio no estaba terminado y que no se preocuparan porque serían consultados de todas las decisiones que se tomaran en la zona. Al final de la reunión y una vez que las autoridades municipales habían abandonado el recinto empresarial, su líder, Luis Alberto Rivas Polanco⁶⁷ convocó a

67 La actuación de Luis Alberto Rivas Polanco al frente de la Canacome es clave para entender la politización del proyecto pues con esta declaración abrió el debate público y en constantes ocasiones presionó al municipio para dar información antes de que los proyectos estuvieran terminados o, por lo menos, adelantados. En los siguientes meses continuó exigiendo a las autoridades la difusión de su proyecto de intervención en el Centro Histórico que incluía el cierre de calles, la reubicación de paraderos, etcétera. El 3 de septiembre del mismo año aseguró que la alcaldesa se negaba sistemáticamente a hablar con él para darle a conocer sus ideas y, sin embargo, en actitud dolosa había “iniciado un censo de los comerciantes ubicados en áreas afectadas por el posible cierre definitivo a la circulación del parque Eulogio Rosado, la Segunda Calle Nueva y la Calle Ancha del Bazar”. (*El Mundo al Día*; 3 de septiembre de 2002, sección local, página 1)

una rueda de prensa para confirmar que existía dicho proyecto y que empezaría por demoler el viejo mercado. (TP)

A partir de esa fecha y sin un proyecto definido y sin estrategia de comunicación inició un proceso de politización incesante que acompañó todas las etapas, pues el peso específico del proyecto estaba cargado de intereses. El Colegio de Arquitectos quería conseguir el compromiso explícito de las autoridades municipales a sus ideas, los medios de comunicación estaban alertas y desesperados para confirmar una noticia así, mientras que los rumores agitaban la imaginación de locatarios y comerciantes sobre el impacto que dicha decisión tendría en sus vidas. A la rueda de prensa de la Canacome, siguieron preguntas obligadas y la búsqueda de confirmación del proyecto por parte de todos los medios de comunicación.

“Estamos analizando varias propuestas, entre ellas, la demolición del mercado. Vamos a ver cuál, dijo la alcaldesa Payán Cervera al diario *El Mundo al Día* el 5 de julio. Prefiero esperar, continuó, no quiero alertar a la gente e inquietarla en algo que es un sueño. No nos vamos a adelantar. (...) Hay que dar los pasos adecuados para no crear falsas expectativas, ni alarmar a la gente o algo que pueda entorpecer el trabajo de quienes dependen del mercado. (...) Lo que sí queremos es hacer un proyecto importante (en el mercado) que evidentemente traerá modificaciones importantes”. (*El Mundo al Día*; sección local, 5 de julio de 2002)

La rueda informativa, sin embargo, ya había sido estimulada y era difícil frenarla con ambigüedades o respuestas dilatorias⁶⁸. Los diversos sectores de la sociedad ya habían sido alertados y las especulaciones aumentarían presionando sobre los tiempos de avance técnico del proyecto y la defensa

68 A la declaración ambigua del 5 de julio de 2002, siguió una rueda de prensa definitiva: el 4 de septiembre se presentó a los ciudadanos el Plan Integral de Rescate de la Zona del mercado Lucas de Gálvez (demolición del viejo mercado, construcción del mercado de San Benito, construcción de la Plaza de la Ciudadela en el lugar del primero; demolición de los kioscos de la Calle Ancha del Bazar para reedificar el Paseo de las Bonitas y construcción de nuevos locales para estos comerciantes desplazados en lugares aledaños al nuevo mercado) Al día siguiente, las declaraciones de los funcionarios estaban en la línea de un plan en marcha y totalmente decidido, por no decir impuesto: “El arquitecto Manzanilla Estrada precisó que la Dirección de Desarrollo Urbano ya tiene la información sobre los requerimientos del nuevo mercado que sustituirá al Lucas de Gálvez y ahora elabora el programa arquitectónico que establecerá, entre otras cosas, la superficie necesaria para el inmueble, el tamaño de los pasillos, la altura de los techos, el número, dimensiones y distribución de los locales comerciales y otros aspectos de ese tipo (...) En tanto, el Ayuntamiento empezará la excavación del terreno del ex Chetumalito para construir el estacionamiento, con capacidad para 600 vehículos, no 800 como se anunció (...) También se verán aspectos de vialidad y de transporte público de pasajeros para que el movimiento de camiones de volteo y maquinarias afecte lo menos posible las actividades de la zona (...) El siguiente paso, explicó, será comenzar el nuevo edificio”. (*Diario de Yucatán*, 6 de septiembre de 2002; sección local, página 1)

de los intereses de sectores involucrados⁶⁹. Las primeras manifestaciones de debate público vinieron de los expertos en arquitectura y los comerciantes y sindicatos con intereses en el área. Entre los detractores de la idea estaban profesores, académicos y funcionarios de la Universidad Autónoma de Yucatán y del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Del otro lado, se oponían los locatarios del viejo mercado Lucas de Gálvez y la mayoría de los comerciantes organizados del Centro Histórico afiliados en la Canacome. Más allá, los regidores priístas del Ayuntamiento de Mérida esperaban un nuevo conflicto para gestionar y obstaculizar en sus diferentes etapas: a) la gestión y aprobación de la solicitud de los terrenos del Gobierno del Estado, donde se construiría el nuevo mercado, b) la gestión y aprobación de los créditos para el financiamiento de la obra, c) la gestión y tramitación de las licencias para modificaciones arquitectónicas en el Centro Histórico en el INAH y el INBA, d) la organización de las resistencias y movilizaciones de comerciantes y locatarios afiliados y simpatizantes del PRI, a cualquier desalojo o reubicación temporal, e) la organización de la resistencia a la construcción, a la información y traslado de locatarios al nuevo mercado.

Así pues, el inicio de esta política pública parece estar caracterizada por una decisión inalterable de promoverla por parte de las autoridades municipales y, al mismo tiempo, una reacción idéntica para impedirlo de varios actores sociales y políticos en defensa de sus intereses sectoriales.

Empecemos con el debate entre los expertos. El director de la Facultad de Arquitectura, Edgardo Bolio, expresó públicamente su desacuerdo sobre la demolición ya que “ese edificio, desde el punto de vista de la arquitectura, marca una época y posee valor distintivo (...) la zona donde se encuentra el mercado tiene valor. No podemos olvidar que ha pasado prácticamente por todas las etapas históricas importantes de la ciudad. Seguramente habría en ese sector vestigios prehispánicos que, si se hace un buen trabajo de arqueología seguramente aparecerían (...) el Portal de Granos, el parque Eulogio Rosado y el antiguo Paseo de las Bonitas poseen la calidad de un conjunto urbano que pocas ciudades han tenido. En vez de demoler el mercado hay que integrarlo mediante un proyecto serio”. (*Diario de Yucatán*, 19 de junio, sección Imagen, 2002; página 6)

69 Algunas entrevistas periodísticas daban cuenta desde el principio de razones que podríamos considerar de dos tipos: a) las de tipo económico y comercial y b) las de tipo político o legal. Las primeras, enfatizaban la probable pérdida de clientes si se ubicaban los puestos comerciales en otro lugar y la inversión que cada locatario habría hecho en sus locales en muchas ocasiones de manera conjunta con el Municipio. “En cada una de las obras que se han hecho en el mercado, los locatarios han pagado el 50%. Por lo que para tirar el mercado, Ana Rosa Payán no le tiene que pedir permiso a nadie más que a los locatarios”. Las segundas tenían que ver con los procedimientos de traslado al nuevo mercado y el respeto por los derechos de todos los locatarios.

Voces en favor fueron miembros del Colegio de Arquitectos y hasta académicos internacionales afines a esa red. Bernhard Rehn, profesor de la Universidad Técnica de Graz, Austria, había terminado su posgrado elaborando un estudio sobre el tema, cuya conclusión fue “la demolición de un edificio sin ningún valor histórico o arquitectónico como la mejor forma de resolver ese caos”. Los despachos con más prestigio en el sureste mexicano, como los de Augusto Quijano Axle, Jorge Muñoz Menéndez, Roberto Ancona y otros también participaron en el debate:

Ese mercado es obsoleto -dijo Quijano Axle en una entrevista-. Estoy de acuerdo con tirarlo y construir otro totalmente moderno de varios pisos que mantenga los espacios para la cultura popular que se asienta aquí. Podría tener un estacionamiento subterráneo y resolver el problema de déficit de cajones en el Centro; los ambulantes y los locatarios estarían en un mismo lugar. El Centro Histórico estaría ordenado y con mayor calidad urbana. Es tiempo que las autoridades piensen en proyectos integrales y no en soluciones aisladas, pues hay miles de opciones que podrían aplicarse para modernizar el Mercado Grande en todos sus aspectos y convertir el área que ocupa en un comercio alternativo de artesanías. (TP)

El rescate de la zona del mercado se catalogó como un proyecto prioritario desde la administración de Herbé Rodríguez Abraham (1985-1987) pero nunca se avanzó porque el tema se politizó hasta el absurdo, me aseguró el presidente del Colegio de Arquitectos Francisco Rodríguez Vadillo. Los comerciantes que se oponen, dijo, están dando las pautas para un suicidio comercial porque el creciente, imparable hacinamiento en esa zona impedirá a corto plazo que los clientes de clases media y media alta hagan sus compras ahí (...). El Colegio de Arquitectos apoya el Plan Municipal, pero considera que es una idea que sólo tomará forma de proyecto cuando se logre el consenso con los locatarios y comerciantes. (TP)

La oposición más activa y mejor documentada fue representada por el Arqto. Arcel Espadas Medina, primer director de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Yucatán, quién se desempeñaba como miembro de la Junta de Conservación de Edificios Históricos y Arqueológicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia y editorialista del periódico de inclinación priísta *Por Esto!* El también miembro del Colegio Yucatanense de Arquitectos –de muy reducida membresía y en contraposición permanente con el dominante Colegio de Arquitectos- escribió

largos artículos para explicar cómo a lo largo de la historia la centralidad urbana ha sido objeto de disputas por el poder.

Así como en el pasado grupos políticos se organizaron para quitar a los franciscanos el espacio, hoy se tejen intrigas y estrategias, corrupciones y traiciones, para eliminar el mercado Lucas de Gálvez sacando al grupo más débil económicamente de este codiciado sitio histórico. (...) La disputa por este espacio se ha repetido en diversos momentos de la Colonia, la Independencia y ahora, en la época contemporánea. Recuerdo que con éste ya lleva dos intentos de demolición, el primero en época de Aspe Armella, Secretario de Hacienda, quien veía en el Chetumalito un foco de venta de productos ilegales. Así, se declaró que ‘el edificio era un peligro para la sociedad yucateca y no era histórico por ser del siglo XX, y era deber del gobierno proceder a su demolición inmediata’. La miedosa y débil oposición vino de la Facultad de Arquitectura. Así, en 1990 se demolió el ex Chetumalito, donde estaba el centro escolar Felipe Carrillo Puerto, quedando sus tierras desocupadas. A partir de entonces se presentaron, por los intereses oligárquicos en contubernio con los gobiernos, diversas y disfrazadas propuestas para la utilización de esos terrenos. Pero ninguno ha tenido la menor intención de contemplar una intervención integral. (*Por Esto!*, 10 de diciembre de 2002, sección La Ciudad, página 14)

En siguientes entregas periodísticas, Espadas asegura que el proyecto del Ayuntamiento no existe, sino que es un documento virtual de computadora. Y no existe porque no se ha hecho un análisis sobre los procesos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, políticos, sociales, económicos que inciden en la zona. En su lugar, los jóvenes arquitectos que hicieron los trazos con entusiasmo tan inconsciente como juvenil, sólo presentaron dibujos animados por una computadora donde hasta el cielo es azul y sin nubes. En opinión del primer director de la Facultad de Arquitectura, la alcaldesa sucumbió ante la nostalgia de rescatar el esplendor de una zona imposible de reconstruir en los mismos términos del pasado, porque los usos sociales y urbanos han cambiado.

La intención de construir un mercado nuevo en terrenos del ex Chetumalito, para sustituir al mercado popular Lucas de Gálvez y demoler éste, no puede ser una etapa inicial sino final, la consecuencia fundamentada en un proyecto o planeación previa. (...) El plan requiere, (SIC) entre otras cosas: 1. Analizar los mercados existentes y su función, (...) 2. Analizar las plazas comerciales y

su función, (...)3. Analizar la continua y permanente sustitución de las tiendas de la esquina por otras modernas del gran capital, (...) 4. Analizar la conveniencia de la construcción de un sistema periférico de mercados, (...) 5. Conocer y analizar cuál es el estado de la zona definida y prefijada como del Lucas de Gálvez, (...) 6. Analizar el estado y funciones del mercado Lucas de Gálvez, (...) 7. Un estudio de factibilidad económica y de inversión. (...) La ausencia de todo lo anterior demuestra que la presidenta municipal no tiene un proyecto integral de zona del mercado Lucas de Gálvez y sólo realizará por sus intereses políticos unas cuantas obras desarticuladas, sin interrelación alguna. (*Por Esto!*; sábado 11 de enero de 2003, sección La Ciudad, página 16)

Más artículos vinieron después de éste. En los siguientes, Espadas Medina aborda todas y cada una de las zonas a intervenir, ofreciendo razones arquitectónicas, históricas y urbanísticas, marcando acuerdos y desacuerdos con los subprogramas de remodelación que había planteado la autoridad municipal. De la defensa de métodos, planteamientos y marcos conceptuales e ideológicos del urbanismo, Aercel Espadas –uno de los dictaminadores del INAH sobre los proyectos municipales en el Centro histórico– pasa a la simpatía y solidaridad históricas con el Comité de lucha contra el Ayuntamiento y en contra de la demolición del viejo mercado.

Acertada y pertinente resulta la política de la coalición de organizaciones para la defensa del Centro Histórico de Mérida. (...) de dar a conocer a la sociedad emeritense su amplia alternativa (...) al proyecto integral elaborado unilateralmente por la presidenta municipal y sus técnicos como la única y necesaria solución posible. (...) En primer lugar, demuestra que es posible desarrollar otras soluciones al problema, distintas y amplias a las de la propuesta del Ayuntamiento de Mérida (...) La contrapropuesta de la coalición coincide con la propuesta en la mayoría de lo que ésta pretende (...) además de resolver los problemas específicos del mercado Lucas de Gálvez. (...) No a la demolición del actual mercado Lucas de Gálvez tanto por razones económicas, ya que esta demolición es un despilfarro inmobiliario, como por razones sociales, porque destruye el capital intangible de los locatarios. Por razones histórico arquitectónicas: la demolición es un atentado al patrimonio histórico construido, ya que parte del mercado es el edificio funcional construido en 1948, y que si bien no está protegido por las leyes obsoletas, esto no implica automáticamente su descalificación (...) La decisión de su demolición indiscutiblemente está determinada por un proceso

histórico-político que requiere de esta acción para construir un escalón de ambición personal y continuar con la histórica entrega del contrapunto de la centralidad urbana emeritense, en última instancia al gran capital transnacional. (*Por Esto!*, 23 de enero de 2003; sección La ciudad, página 10)

La participación de Aercel Espadas Medina se sitúa a lo largo de todas las etapas relacionadas con el proyecto -desde su presentación hasta las fases de convocatoria del concurso del diseño, la construcción de la obra, etcétera- y no se limitó a la redacción de artículos periodísticos sino que se reunió en varias ocasiones con los regidores priístas Ingrid Priego Cárdenas, Ignacio Mendicuti y Gabriela Santinelly, a quienes dio sus razones y argumentos, mismos que fueron amplificados por éstos a lo largo del debate público a través del periódico *Por Esto!* También de manera más silenciosa y técnica se pronunciaba negativamente contra todo trámite realizado por la Dirección de Desarrollo Urbano en la Junta de Conservación de Monumentos Históricos del INAH⁷⁰, del cual formaba parte. De manera coherente, el primer director de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Yucatán, repetía incesantemente sus argumentos, como lo hacía desde hace años contra todo aquello que significara el triunfo, el ascenso de los arquitectos oligárquico formalistas en la arquitectura yucateca. En efecto. El debate tenía, desde luego, como centro el proyecto municipal, pero también se inscribe en otro mayor relacionado con las esferas académicas de la arquitectura yucateca, las mismas que removieran al Arqto. Aercel Espadas de la dirección de la Facultad del ramo después de más de 10 años de encabezarla.

En lugar de la demolición proponemos la restauración del edificio funcionalista y su conversión en museo de la arquitectura yucateca donde todas las influencias, incluso las oligárquicas tengan su lugar. Contrariamente a algunos arquitectos que quisieran contratar a un tal Bush para que les limpie la ciudad de Mérida y puedan implantar en cualquier lugar sus esquemas formalistas,

70 Aunque el edificio del mercado Lucas de Gálvez no es un edificio histórico, está situado en el Centro Histórico por lo que el INAH tiene que avalar cualquier proceso de intervención urbana y arquitectónica en esa zona. La oposición de los miembros de la Junta de Conservación fue sistemática llegando a solicitar los documentos y estudios que el Arqto. Espadas sugería en sus artículos periodísticos, más allá de lo obligado por la normativa de los procesos de dictaminación. Ante tales hechos, el Ayuntamiento de Mérida recurrió a las instancias federales del mismo Instituto y de la INBA, Instituto Nacional de Bellas Artes, institución de la que dependen los dictámenes relacionados con edificios no históricos, pero que pueden tener algún significado estético. Muchas de las gestiones atoradas en los espacios locales tuvieron que ser gestionadas con resultados positivos en la capital del país.

sudoarquitectónicos en los que el usuario no cuenta, porque siempre está ausente. (*Por Esto!*; 30 de marzo de 2003; La ciudad, página 2)

En otros artículos, Espadas Medina continúa con esta línea de argumentación contra los arquitectos formalistas que han secuestrado el Colegio de Arquitectos y a la propia alcaldía de Mérida, y contra su repercusión en cada una de las siguientes partes del proceso de convocatoria y construcción del nuevo mercado. Los ejes de sus ataques son: a) la elitización de los concursos del diseño que “deja fuera despachos que no dispongan como mínimo \$40,000 para pagar los gastos directos de diseños que quizás no sean aceptados”, b) el proceso antidemocrático de hacer la convocatoria de la obra, como antes ya lo habían hecho otras administraciones panistas, que no incluyó a ningún experto que no fuera funcionario municipal. Como escribió en 1996 respecto de otra obra, “el proceso no es propiedad de una autoridad, una institución o de algún grupo selecto de arquitectos, por tanto, los procedimientos que se sigan para el concurso convocado por autoridades del Ayuntamiento de Mérida... tienen que ser adecuados, claros y públicos”, b) la determinación de los terrenos donde se construiría el nuevo mercado es incorrecta y violatoria de la misma legislación municipal, pues ha incluido la invasión de la calle 56 y de otros predios cercanos c) la asignación autoritaria y antidemocrática del Jurado que designaría al diseño ganador, d) la ilegal y sectaria publicación de la convocatoria en un sólo diario afectando a los arquitectos que no leen el *Diario de Yucatán*, favoreciendo sólo a los miembros del Colegio de Arquitectos oligárquicos y formalistas. Otras ideas desarrolladas en los siguientes meses al dictamen⁷¹, abril, mayo y junio de 2003, se relacionan con “el ocultamiento de todos los proyectos que participaron en lugar de una exhibición pública para que todos pudieran ver los proyectos que perdieron y conocer sus razones; las impugnaciones de algunos arquitectos participantes al proyecto ganador, pues se alegaba que no habían cumplido con las bases y que su diseño no contaba con el número de espacios que solicitaba la convocatoria, entre otros detalles técnicos.

La terquedad de Ana Rosa de realizar esas demoliciones denota más que fortaleza una gran debilidad de ella, porque está demostrando falta de capacidad para abordar con agilidad política los

71 En el concurso participaron nueve proyectos y ganó el despacho de arquitectos Quijano y Muñoz, un grupo que podría ser calificado como oligárquico formalista, según las clasificaciones de Espadas Medina, y que suele ganar grandes concursos locales, regionales y nacionales, dada su gran capacidad técnica para el desarrollo de proyectos. Los vínculos con grupos empresariales y mediáticos de estos profesionales son cercanos.

problemas que van surgiendo en el agitado camino de un presidente municipal. Hay, por tanto, ya tres planteamientos en pugna: el planteamiento de un nuevo mercado municipal propuesto por un pequeño grupo del Colegio Yucateco de Arquitectos encabezado por su presidente, en un esquema subjetivo e idílico, totalmente abstracto, pues está desligado de toda realidad. (...) El esquema (...) conlleva el entendimiento de que todo el que se le opusiera y todo lo que se le obstaculizara, es obstáculo resultante de la politización del problema por las fuerzas que se oponen al rescate de la zona del mercado. Este rescate, obviamente, consiste en la deformación del sitio y la eliminación de la memoria y el patrimonio históricos y artísticos de la zona y por tanto todos los que argumentaban elementos confirmativos y comprobatorios de los distintos valores que se ven afectados con las demoliciones son acusados de políticos retardatarios al servicio de los gobiernos antidemocráticos pasados y, por consiguiente, democráticamente tienen que ser callados y no deben tomarse en cuenta en sus argumentos. Y lo que se oponga es resultado de la politización. Este esquema *light* (...) sólo era un dibujo del volumen abstracto de un edificio con un patio central circular, simulando el futuro nuevo mercado; este esquema fue presentado a la presidenta municipal, la cual sin más lo adoptó y quedó apresada por la idea que, al parecer, reiterada y permanentemente le fue retroalimentada por sus secuestradores. Este ‘dibujo-edificio-mercado’ y su parque fue el que le sirvió a la presidenta para publicitar toda su campaña para ‘rescatar’ la zona del mercado. (...) Otro planteamiento fue el resultante de los ‘proyectos’ de los arquitectos participantes en el concurso convocado (...) que tuvieron que irse aproximando a la terca realidad (...) en los que se distribuyeron los espacios en tres plantas porque materialmente no cupieron en menos (...) y sólo uno de los 9 proyectos presentados en el concurso, ajustándose a la legalidad y al convencimiento de los valores edificados en la zona se concretó al terreno autorizado y respetó el edificio funcionalista del Lucas de Gálvez (...) el tercer planteamiento es el de la “Coalición de Organizaciones para la Defensa del Centro Histórico que expresa conceptualmente su aceptación de la remodelación del mercado Lucas de Gálvez y sus ampliaciones al Oriente y para la construcción de una nueva ampliación en los terrenos del ex Chetumalito, creando una nueva y adecuada realidad urbano arquitectónica (...) Para resolver de raíz el problema actual del mercado en esa zona, se requieren dos cosas: 1. Tomar en cuenta el planteamiento que la Coalición ha hecho para la remodelación del Lucas de Gálvez y sus ampliaciones y la construcción de un nuevo mercado en el ex Chetumalito

propuesta que ha salido fortalecida con los limitados resultados del concurso, al mismo tiempo que debilita notablemente las propuestas tanto del Colegio como de los proyectos del concurso y 2. La autoliberación de la presidenta municipal de sus secuestradores, para tener la posibilidad de razonar y decidir libremente una solución que atienda el problema y sentir de la comunidad entera en torno de la zona del mercado, con lo que ella se engrandecería políticamente al cobrar una auténtica personalidad, y se proyectaría políticamente más allá de lo que es posible hacer con la limitada decisión que ha tomado actualmente. (*Por Esto!*; 8 de mayo de 2003, sección La Ciudad, página 13)

Esta línea de argumentos acompañó todo el proceso de construcción del mercado de San Benito y la operación política de sus detractores, quienes los usaron como base para sus posiciones ante la prensa. En distintos momentos, el arquitecto Espadas estimuló y legitimó desde las páginas del periódico *Por Esto!* las acciones del Comité de lucha y posteriormente de la coalición pro rescate de la zona del mercado Lucas de Gálvez, a contracorriente de otros editorialistas del *Diario de Yucatán* que apoyaron la idea prácticamente a ciegas y dejando de ver circunstancias fundamentales.

La politización de nuevos actores: periodistas, políticos, locatarios, comerciantes

El 4 de septiembre de 2002 se presentó en una rueda de prensa el Plan Integral para la Reordenación del Centro Histórico con una inversión calculada de 150 millones de pesos y más de seis edificios intervenidos, además de vialidades y nuevos usos urbanos del suelo. El Plan, en su totalidad, comprendía: a) reconstrucción de los portales de Elizalde, b) convertir la Segunda Calle Nueva en pasaje peatonal comercial, c) rehabilitar el edificio de correos para adecuarlo como Museo de la Ciudad, d) remozamiento de fachadas, e) demolición y traslado de los Kioscos comerciales de la calle 65 a los costados norte y oriente de la nueva plaza pública, f) readecuación del Paseo de las Bonitas, g) demolición del mercado Lucas de Gálvez para la construcción en su lugar de la plaza de la Ciudadela, h) construcción del nuevo mercado de San Benito en los terrenos del ex Chetumalito para 1800 locatarios del mercado viejo y 800 lugares para ambulantes, i) continuidad en calles truncas, como la 67 y construcción de un estacionamiento subterráneo con 800 cajones.

Las pretensiones municipales eran iniciar los procesos de demolición y construcción en enero de 2003, mientras se lograban los consensos en

torno de las obras más pequeñas como las señaladas en los incisos a y b. Entre tanto, se harían simulacros de cierre de calles y reuniones con los comerciantes agrupados en la Cámara a fin de comprobar los efectos positivos o negativos que pudiera tener la medida.

A partir de este anuncio público, las reuniones de cabildeo se hicieron frecuentes e intensas. La alcaldesa y los funcionarios públicos iniciaron una ronda de conversaciones con sectores diversos: cámaras de comercio y empresariales, uniones de baratilleros, uniones de palanganeras y comerciantes ambulantes, grupos estudiantiles y académicos.

Las adhesiones tuvieron poco impacto mediático. No así las detracciones, Luis Alberto Rivas, dirigente de la influyente Cámara de Comercio, evolucionó muy rápidamente de comentarios positivos a la confrontación directa. Algunas de sus opiniones iniciales afirmaban que “el proyecto era bueno, ambicioso y audaz (...) pues acabaría con esa lacra para el comercio organizado que es el comercio callejero que no sólo ensucia, afea y afecta a los comerciantes sino que obliga a las personas a caminar sobre el pavimento pues las mercancías se venden sobre las banquetas”. Sin embargo, también opinaba que el cierre de calles, el cambio de paraderos (que se incluía en otro programa paralelo a éste) y la demolición del Mercado Grande era complejo, negativo y llevaría un gran trabajo de conciliación de intereses.

Los comerciantes agrupados en la Cámara de Comercio, muchos ellos con negocios en el Centro Histórico, superaron pronto la ambigüedad de sus intereses ya que, por un lado, estaban de acuerdo con la construcción de un mercado para retirar a los ambulantes de las calles⁷², pero, por otro, no querían movimientos en los paraderos de transporte público ni modificación al sistema de vialidades⁷³. La superación de la ambigüedad se tradujo en una serie de propuestas para debilitar el proyecto original del

72 Aunque era previsible ese interés, tampoco fue rotundo pues muchos comerciantes establecidos eran también padrinos de los ambulantes y rentaban incluso parte de las entradas de sus establecimientos. Acabar con el ambulante era una demanda antigua y persistente pero no totalmente unificada por estas variaciones de interés y de estrategia comercial. Por otro lado, la demolición del viejo mercado también afectaría los intereses de grandes terratenientes del centro que, poco a poco y de manera ilegal, se habían apropiado de locales municipales que rentaban a locatarios y pequeños comerciantes a bajo costo. De esta manera, las transformaciones que parecían favorables a las demandas clásicas de los comerciantes respecto de los ambulantes, no impidieron su posterior y sorpresiva unión en la oposición a este proyecto.

73 La evaluación que el 8 de septiembre hacen los comerciantes del cierre experimental de calles fue negativo, aunque no existían suficientes razones para tal calificación, pues diversas declaraciones de empleados de los comerciantes publicados por la prensa, sugieren que la medida no afecta al comercio organizado. No obstante, la representación de los comerciantes fue más allá de esa demanda de aplazar el inicio del programa hasta después de terminada la temporada navideña, gracias al liderazgo de otras figuras empresariales como Luis Peraza Duarte, Antonio Abud, Martín Luna, Jorge Arias y Janet Becil, muy vinculados con el PRI y con Cervera Pacheco.

municipio, entre los que estaba la oposición sistemática. Los argumentos fueron transitando de “nos ocultan la información”, “proyecto bueno, ambicioso y audaz” a “obras promovidas al vapor y caprichos de la alcaldesa” hasta terminar siendo “atentados contra el patrimonio de los más pobres” y “peldaño político de la nueva faraona de Yucatán”.

Ya para el 11 del mismo mes, las declaraciones subían de tono en ambos sectores. Ana Rosa Payán, la alcaldesa, calificaba de “egoísta e inadecuada” la postura de los comerciantes y anticipada y de mala fe, puesto que no se habían divulgado aún los detalles de planeación del programa, pues ésta sólo era una propuesta integral que reclamaría un trabajo administrativo detallado. Aún más, la Canacome exigió al Ayuntamiento un programa administrativo que aclarara (y acatará) los siguientes puntos: “1. El Ayuntamiento presentará en forma detallada, por escrito, su proyecto desde del punto de vista arquitectónico, de vialidades, de costo e impacto social y mercantil, 2. El ayuntamiento procederá de acuerdo con el orden lógico siguiente: a) obtener los terrenos del ex Chetumalito del Gobierno del Estado, b) obtendrá los fondos para realizar la obra, c) obtendrá el acuerdo de los locatarios del actual mercado y de los kioscos de la calle 65, d) obtendrá el acuerdo de los permisionarios de autobuses afectados, e) construirá el nuevo mercado, f) demolerá el mercado actual, f) reubicará a los locatarios actuales, g) construirá el nuevo parque y la nueva estación de autobuses urbanos, h) reubicará los autobuses, i) remodelará el parque Eulogio Rosado, 3. No cerrará el tráfico vehicular a la llamada Segunda Calle Nueva, ni tampoco la calle del lado norte del parque Eulogio Rosado que va de la segunda calle nueva a la calle 56, 4. No se construirán las arquerías de Elizalde, 5. Los paraderos de las actuales rutas de autobuses que tienen su ascenso y descenso en el Parque Eulogio Rosado, así como los de la Calle Ancha del Bazar, serán reubicados a una estación de autobuses urbanos a ser construida en parte o debajo del parque proyectado en lo que actualmente es el mercado Lucas de Gálvez, 6. El costo de la obra, en su totalidad, correrá a cargo del Ayuntamiento y por lo tanto no se crearán impuestos⁷⁴, contribuciones, licencias o derechos adicionales, especiales o de ningún otro tipo a la ciudadanía para sufragar los gastos; los impuestos existentes como el predial⁷⁵ no serán aumentados para ese

74 La financiación del proyecto era otro de los temas relevantes, pues el Municipio no contaba con un capital entre 150 y 200 millones de pesos para realizar la obra. En consecuencia, la alcaldesa había dejado abierta la posibilidad de que fuera mediante una modificación a la Ley de Hacienda para 2003, cosa que finalmente no ocurrió, pues se optó por el crédito de la Banca Mexicana para el Desarrollo.

75 La voluntad de cambio institucional de este ayuntamiento está expresada en numerosas acciones que no aparecen, sino de manera coyuntural y tangencial, en este estudio que se centra en las políticas públicas de mayor dimensión. La queja subrayada por la Canacome en este punto se

fin, 7. El nuevo parque y el parque Eulogio Rosado no serán usados para eventos antes de las nueve de la noche y las vialidades adyacentes no serán cerradas para realizar o preparar dichas actividades, 8. El Ayuntamiento se comprometerá por escrito y de forma pública a no permitir el ambulante de ninguna forma en el Centro Histórico y, para lograr tal fin, el Ayuntamiento firmará un convenio con el Gobierno del Estado para contar con el apoyo de la policía en los desalojos que fueren necesarios”. (*Por Esto!* 11 de septiembre de 2002, sección La ciudad, página 3)

Las reuniones con las diferentes agrupaciones del mercado Lucas de Gálvez tampoco conducían a acuerdos. Las primeras declaraciones de los líderes fueron discretas y algunas elogiosas:

El proyecto es bueno para la ciudad, pues dará mejor imagen a la zona de mercado y hará más segura esa parte del centro. No me opongo, porque los comerciantes estarían en mejores condiciones que las actuales. Si mis agremiados están de acuerdo, pues yo lo diré. (Porfirio Castillo Peraza, líder del sindicato de vendedores de paletas y productos congelados)

El proyecto es bonito. El principal pero que le veo es que al cambiarse los locatarios tendrían que desembolsar una cantidad que no tenían planeado gastar. Ese cambio seguramente incluirá una inversión de nuestra parte. (René Velázquez, líder de la Unión de Baratilleros)

El proyecto me gustó. Se construirá un mercado tipo gran plaza con locales higiénicos y más bonitos que los de ahora. (Felipe Estrella Baas, líder de la Unión de Locatarios de la sección de recados)

Otros líderes, como Ramón Ortiz, secretario general de Pequeños Comerciantes Fijos y Semifijos, y Wilberth Parra, presidente de la Unión Sindical de Pequeños Comerciantes Ambulantes, también se expresaron bien del proyecto, pero dijeron que sólo fijarían su posición hasta conocer el punto de vista de sus agremiados. En consecuencia, solicitaron una reunión informativa para que, junto con otros gremios de baratilleros y loca-

refiere al aumento notable del impuesto predial que realizó el propio municipio durante los primeros 6 meses de su ejercicio. Más que aumento en el impuesto, se trató de una actualización de los precios catastrales, base para dicho impuesto, ordenada por una reciente actualización constitucional del artículo 115. Esto generó un aumento en los pagos, ya que los precios catastrales no habían sido actualizados desde una década y muchas de las zonas más caras de la ciudad tenían condición de tablajes rústicos con precios en el catastro de 4 o 5 pesos el metro cuadrado y valores comerciales entre 40 y 50 dólares. Esta política aumentó hasta en un 300% los pagos de las zonas más ricas de la ciudad construidas en espacios campestres y mantuvo en su nivel los predios de las clases bajas.

tarios, las directivas conocieran de viva voz estas pretensiones. El evento, sin embargo, se convirtió en concentración de cientos de agremiados con resultados desastrosos. La reunión se efectuó el 11 de septiembre de 2002.

Más de quinientas personas sin control y con prejuicios graves sobre el proyecto, interpelaron a las autoridades municipales reclamando la no destrucción del mercado viejo, pues era su única fuente de recursos. Entre empujones, gritos, insultos y pancartas, la presentación del proyecto fue interrumpida desde el principio y en numerosas ocasiones, sin que se lograra explicar sus características. Incluso, fue necesario formar una doble valla para poder sacar a la alcaldesa de un auditorio abarrotado de personas intransigentes y violentas que ponen en riesgo la seguridad de quienes habían asistido.

El rotundo no de los casi dos mil locatarios a la demolición del Lucas de Gálvez y la terquedad de Ana Rosa Payán Cervera en insistir de que sí será derruido a pesar de la oposición que manifestaban los comerciantes, ocasionó una acalorada discusión que derivó en empujones y gritos y la obligada huida de la alcaldesa a un salón de la planta alta del Olimpo. (*Por Esto!* 12 de septiembre de 2002, La ciudad, página 2)

En los contingentes fue notoria la presencia de jóvenes con tatuajes, cabello largo y lentes oscuros, algunos con aliento alcohólico. Sin esperar la presentación de los planes municipales, los presuntos locatarios comenzaron a ofender a gritos a la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera, quien a las 9.50 hrs. en el interior de la sala número cuatro del Olimpo expresó: mientras más griten, menos diálogo. Como no hay posibilidades de dialogar, se da por concluida esta reunión. La funcionaria salió por el corredor oriente que comunica al Palacio Municipal, pero fue detenida por un grupo de locatarios. Regresó a la sala del Olimpo, pero sus colaboradores de inmediato organizaron una valla para preparar una segunda salida. La reunión fue tensa, se prolongó casi dos horas y la alcaldesa abandonó el recinto protegida por la valla humana, tal y como se había planeado, en medio de empujones y gritos. Los representantes de los joyeros entraron a una reunión privada con la alcaldesa en la Sala de Juntas del Palacio Municipal y el resto de los locatarios regresó al mercado. (*Diario de Yucatán*, 12 de septiembre de 2002; local 1)

Las principales dudas, propuestas y rechazos planteados son: a) temor a que no se les respeten sus espacios y medidas que actualmente poseen, b) a la pérdida de clientela, c) rechazo a otorgar nuevas aportaciones económicas debido a que muchos no han terminado de saldar el dinero que les exigió el anterior Ayuntamiento de Xavier Abreu Sierra para reparar sus locales,

en algunos casos de 14 a 20 mil pesos, d) el nuevo mercado que se pretende en el Chetumalito no tendrá el suficiente espacio para albergar locatarios y ambulantes, e) temor a que no les respeten las concesiones, f) lo presentado no es un proyecto, sólo es una idea y por lo tanto carece de todo sustento técnico y legal, g) consideran que es mejor remozar el mercado Lucas de Gálvez en vez de demolerlo, h) sí a la construcción del mercado en el Chetumalito pero sólo para ambulantes como en campaña prometió Ana Rosa. (*Por Esto!* 12 de septiembre de 2002, sección La Ciudad, página 3)

En la reunión fueron identificados presuntos gamberros del Lucas de Gálvez y agitadores que caldearon los ánimos, entre ellos algunos conocidos por sobrenombres como ‘El pulga’, los temidos ‘Taqueros’ y ‘El camarón’, quien ayer hizo acto de presencia de nueva cuenta, ya que fue uno de los principales desestabilizadores de la primera administración de Payán Cervera. (*El Mundo al Día*; 12 de septiembre de 2002, sección local, página 1)

Poderosos intereses económicos (la alta plusvalía de los locales fijos y los ahorros fiscales que representa el comercio informal) sociales (una micro ciudad que se resiste a una reubicación) y políticos (minar un proyecto emanado de Acción Nacional) son las barreras que tendrá que superar el Ayuntamiento para dotar a Mérida de un centro de abasto acorde con una ciudad de más de 700,000 habitantes, manifestó ayer el regidor de mercados, Armando Ceballos Cetina. (*Diario de Yucatán*, 12 de septiembre de 2003, sección local, página 1)

En el mercado (continúa el regidor Ceballos) se reparten volantes apócrifos que aseguran que la comuna pretende construir una plaza comercial que desplazaría a los locatarios (...) tenemos informes de algunos veteranos locatarios que poseen contra la ley hasta seis locales que vende o rentan (...) los comerciantes también tienen intereses pues ellos son los que promueven el ambulante. (*Idem*)

No hay nada más cómodo que no meterse en problemas, no hay nada más cómodo que no hacer nada y dejar que las cosas sigan como están; lo difícil es lo que estamos haciendo en este momento ustedes y yo, dialogar, construir y buscar un mejor futuro para ustedes. Señores, este mercado, ustedes lo saben (...) hay una permanente pestilencia y contaminación (...) no hay posibilidades arquitectónicas de poder hacer un nuevo drenaje sin tocar los cimientos del edificio. (Fragmento del audio oficial del evento, entre cortado por gritos y sonidos inaudibles. Voz de la alcaldesa de Mérida)

No queremos áreas verdes; no somos turistas; no tenemos tiempo para pasear; te elegimos para que nos ayudes, no para que nos destruyas. (Voz de locataria en el audio oficial, entre gritos y otras voces)

El 11 de septiembre de 2002 fue el inicio de las hostilidades contra un proyecto municipal que fue desarrollándose contra viento y marea en los siguientes año y medio de la administración. El 20 del mismo mes se constituyó un frente de oposición⁷⁶ comandado en primer lugar por los líderes de los locatarios del viejo mercado y, después, por un comité ampliado al que se sumaron los miembros de la Cámara de Comercio que, por razones diferentes, tampoco estaban de acuerdo con la realización del proyecto.

Tendrá que pasar sobre los cadáveres de 2,500 locatarios, advirtió el secretario general de la Unión de Baratilleros “Andrés Ortega”, René Velásquez (...). Dijo que aunque la autoridad se entere y lleve maquinarias para derribar el mercado, los locatarios no lo van a permitir. (...) La alcaldesa no va a lograr dividirnos como lo hizo con los locatarios de Santa Ana, a quienes les prometió una cosa y ahora anuncia otra. (*El Mundo al Día*, 20 de septiembre, sección local, página 1)

El 13 de noviembre del mismo año se constituyó la Coalición de Organizaciones para la Defensa del Centro Histórico y en su primera acción firmaron un manifiesto contra el proyecto para remodelar la zona del mercado Lucas de Gálvez (...) dirigido al presidente Vicente Fox Quesada. Firman el documento Luis Alberto Rivas, de la Canacome, René Velásquez Franco de la Unión de Baratilleros de Yucatán, Javier Leal Rodríguez de la Canacope, Gilmer Castillo Guémez, presidente de la Unión de Comerciantes y Detallistas del Estado de Yucatán, Felipe Magaña Pérez, presidente de la Asociación de Comerciantes de la Calle Ancha del Bazar y Felipe Estrella Baas, presidente de la Unión de Locatarios Similares y Conexos del Estado”. Dicho manifiesto fue conocido en la ciudad como el manifiesto del no,

76 El Frente estaba formado por Felipe Estrella Baas de la Unión de Locatarios, Similares y Conexos; de Ángel Enrique Sánchez, directivo de la Unión de Baratilleros de Yucatán Andrés Ortega; Candelaria Uicab Can, presidenta de la Unión de Expendedores y Pequeños Comerciantes; Gilmer Castillo Guémez, del sector de calzado, entre otros. A este frente se sumó el periódico *Por Esto!* de manera directa, pues su director, Sr. Mario Renato Menéndez, declaró posteriormente a una visita de locatarios a su periódico que su rotativo estará al servicio de los trabajadores del viejo mercado: “*Por Esto!*, estará al lado de ustedes, ni por delante ni por detrás, al lado para luchar de manera consecuente”, dijo en esa ocasión.

aunque aceptaba parcialmente el programa⁷⁷. (*El Mundo al Día*; 14 de noviembre de 2002, sección local, página 1)

La politización de este proyecto municipal era grave. Los partidos políticos, sus representantes en el Cabildo y otros niveles de gobierno declaraban en los diversos medios de comunicación⁷⁸—que también disponían de una posición militante-su rechazo u aprobación. El PRI advirtió de manera oficial que no permitiría la demolición del Lucas de Gálvez, mientras que el PAN pugnó por abrir una mesa de análisis de ese plan.

Los priístas eran representados por diversos voceros. El presidente del Comité Municipal en Mérida, Víctor Caballero Durán, declaró que “los panistas incurren en lo mismo que criticaban de los gobiernos emanados del PRI: que trabajan con base en caprichos e ideas de momento, no en estricto cumplimiento de los planes de desarrollo que ellos mismos diseñan” (...) pues este programa no está inscrito en el Plan Municipal de Desarrollo aprobado por el Cabildo meridano. Este programa, añadía el líder partidista, está creando “condiciones de enfrentamiento social” (...) vigileremos que los locatarios no caigan en provocaciones y divisiones y que se mantengan firmes en su postura. Los inconformes son locatarios que han rebasado a sus propios líderes”. (*Diario de Yucatán*, 13 de septiembre de 2002, local 3)

En doce años de administraciones panistas se han invertido en remodelaciones del Lucas de Gálvez decenas de millones de pesos, lo cual se constituirá en un fraude de grandes proporciones al erario municipal en caso de derruir el mercado (...) tan solo en la pasada administración (...) se invirtió más de ocho millones

77 Los dirigentes de esta coalición firmaron por el NO. No a la demolición del mercado Lucas de Gálvez, NO al cierre de la calle y reubicación de paraderos de autobuses en el área del parque Eulogio Rosado, NO al derroche y despilfarro de recursos públicos, NO a la demolición de los kioscos de la Calle Ancha del Bazar y Sí al nuevo mercado de San Benito para alojar a los ambulantes, Sí al rescate de fachadas en la zona del mercado, Sí al rescate del edificio histórico de Correos, Sí al rescate del parque Eulogio Rosado. La respuesta oficial en torno a esta nueva coalición fue de extrañeza: “Ningún socio de la Cámara de Comercio de Mérida tiene locales en el Lucas de Gálvez. No puede ser. Ahora sí que me sorprendieron, porque cuando estuve con ellos a todos les encantó el proyecto, pero ahora no los entiendo,” declaró la alcaldesa de Mérida al mismo rotativo citado.

78 Aunque con diferentes niveles de profesionalismo, el *Diario de Yucatán* y el periódico *Por Esto!* asumieron una agenda polarizada respecto del Plan. Los editorialistas, reporteros y caricaturistas de ambos medios de comunicación buscaban argumentos, declarantes e informaciones colaterales capaces de generar una opinión favorable / opuesta al nuevo proyecto y poder gestionar el conflicto de manera que grupos sociales y políticos pudieran —y ellos mismos— usufructuar del derrotero de las acciones y la legitimación social. El minoritario periódico *El Mundo al Día* hizo una cobertura favorable a los locatarios.

de pesos en trabajos de remodelación, con un monto similar de aportación de los locatarios, porque el Ayuntamiento no hace nada gratis (...) pareciera que la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera pretende que los recursos públicos sirvan para financiar empresas privadas que en la mayoría de los casos están vinculadas con gente de su partido (...) Nos preocupa, manifestó, que las decisiones de su gobierno estén basadas solamente en percepciones de tipo personal, en la intención de hacer obras magnas que dejen huella y que no se hagan obras y se implementen servicios que realmente beneficien a la sociedad. Tan es así que estas acciones están al margen del Plan de Desarrollo Municipal: en la parte específica de las líneas de acción con base en ese diagnóstico, el Ayuntamiento de Mérida establece como una línea de acción la creación de una red de mercados periféricos para atender precisamente los sectores de la población que más demandan el equipamiento de mercados. En lo que se refiere al mercado Lucas de Gálvez, lo que plantea como línea de acción es específicamente desarrollar un proyecto de rescate de la zona, en ninguna de sus partes el Plan Municipal de Desarrollo contempla el derrumbe o nueva construcción de dicho mercado. Es obvio que a pesar de que el mercado tiene problemas, hoy por hoy atiende al sector más importante de la ciudad en materia de abasto, y derrumbarlo en este momento para construir otro no resolvería absolutamente en nada el problema de abasto de la ciudad, que es realmente lo que procura en el caso del mercado Lucas de Gálvez. (Declaraciones de Víctor Caballero Durán; *Por Esto!*, 11 de septiembre de 2002; La ciudad, página 4)

Otros actores del PRI también tuvieron un papel protagónico en la crítica al problema y al programa. Los regidores⁷⁹ de obras públicas, de mercados y de desarrollo social, Ing. Ignacio Mendicuti, y Licdas. Ingrid Priego Cárdenas y Gabriela Santinelly Recio, formaron parte directa no solamente de la oposición sistemática sino de la operación política en contra de las pro-

79 El grupo de regidores priístas estaba conformado por ocho elementos, de los cuales estos tres asociados al grupo político de Víctor Cervera Pacheco mantuvieron de principio a fin de la administración una posición de rechazo sistemático y operación obstaculizadora en virtud de que defendían los intereses de locatarios y comerciantes. La posición del trío es diferente de otros regidores del mismo partido. Antonio Morales Balderas repetía en privado su adhesión al proyecto y su censura a las malas estrategias de sus compañeros de partido. Rafael Acosta y Joel Barbosa Novelo mantenían una beligerancia mediática pero no participaron en procesos de organización de la oposición. Una de las pocas sorpresas fue el aval que el diputado federal del tricolor Jorge Carlos Ramírez Marín dio al proyecto panista: "El Lucas de Gálvez ya no aguanta. Es insalubre y la inmensa mayoría de los locales está pestilente y olvidada (...) el hecho de que sea priísta no quiere decir que deba descalificar todos los proyectos de la Comuna, mucho menos si son buenos, declaró. (*El Mundo al Día*; 18 de septiembre de 2002, sección local, página 3)

puestas municipales. Su participación decidida no se limitaba a este caso, sino que también –como se recuerda- asumieron un papel protagónico en otro de los proyectos modernizadores de la comuna meridana, como lo fue el nuevo sistema de recolección de la basura urbana. Los momentos de enfrentamiento y la organización de actividades de protesta se multiplicaron a lo largo del año con argumentos técnicos, administrativos, políticos, periodísticos, arquitectónicos, económicos, etcétera.

Es un total engaño e irresponsabilidad de Ana Rosa Payán cuando asegura que todos los 2,500 comerciantes tendrán cabida en el nuevo mercado que pretende construir pues técnicamente con la superficie proyectada es imposible acomodar a la totalidad (...) los cálculos de la inversión están mal. No se requieren 150 millones, sino más de 250 (...) el tamaño de los locales será tan pequeño que nadie querrá vender ahí (...) locales como los molinos, los tablajeros, las zapaterías no podrían funcionar en espacios de cuatro metros cuadrados (...) además, el anuncio de este proyecto es para desviar la atención ante el cúmulo de irregularidades y denuncias de corrupción que día a día se evidencian en esta administración. No entendemos cómo la autoridad anuncia un programa así careciendo de todo: de los proyectos, los permisos del INAH, el terreno, el dinero y el consenso de los directamente involucrados. (*Por Esto!* 7 de septiembre de 2002, sección La Ciudad, página 6)

Por su lado, las autoridades municipales, los regidores mayoritarios y los líderes municipales del PAN⁸⁰ iniciaron un proceso intenso de comunicación que diera a conocer los pormenores del proyecto, las etapas, las condiciones del mercado actual y la zona, así como los efectos positivos que produciría para la ciudad. El Ayuntamiento de Mérida inició una ronda de medios y una campaña publicitaria para dar a conocer estos detalles a toda la ciudadanía.

El Ayuntamiento no cederá ante las presiones de grupos, y de ser necesario, convocará a una consulta popular para conocer la opinión de los meridianos, subrayó la alcaldesa en una reunión con los comités municipales del PAN.(...) Los panistas defenderemos el plan de la alcaldesa ante las agresiones de los grupos o-

80 Aunque el PAN apoyó abiertamente el proyecto, algunas voces distinguidas lo criticaban como el ex alcalde de la ciudad, Lic. Xavier Abreu Sierra, quien comentaba públicamente que desde su administración existía el plan para la construcción de un nuevo mercado, pero que esto sería sólo para los comerciantes ambulantes y limpiar las calles. La crítica de otros era más discreta y facilitaba el flujo de información entre regidores de un partido y otro.

sitores, porque es una obra que beneficiará a la comunidad y embellecerá la ciudad, afirmó Rodolfo González Crespo, miembro municipal del PAN (...) La obras se realizarán no por terquedad de la alcaldesa sino porque contribuirá a resolver varios problemas urbanos (...) y nosotros privilegiaremos el diálogo siempre, por lo que en poco tiempo volveré a reunirme con los diferentes grupos descontentos, declaró la C.P Ana Rosa Payán, alcaldesa de Mérida. (*Diario de Yucatán*, 18 de septiembre de 2002; local, página 12)

Algunos otros sectores apoyaban de manera total o condicionada. La unión de carniceros del viejo mercado mostró su conformidad siempre y cuando los locales tuvieran cortinas metálicas, aire acondicionado, cuartos fríos y demás infraestructura para el traslado y manejo higiénico de carnes. La unión de abastecedores de carne mantuvo durante todo el proceso una voluntad de negociación para influir en el proyecto, de modo que estuvieran beneficiados de manera directa y clara. La CMIC, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, manifestó su apoyo decidido al proyecto y subrayó “la necesidad de erradicar los tiempos en los que intereses particulares se anteponian a los de la comunidad (...) pues con él saldrían ganando la ciudad y los locatarios de ese centro de abasto, (...) Mérida, sus habitantes y los turistas merecen que se haga ese esfuerzo para lograr el consenso necesario. (*Diario de Yucatán*, 18 de septiembre de 2002, entrevista a Ariel Cantón, presidente de CMIC)

Otras agrupaciones que alentaban la realización de este proyecto eran la Asociación de Autotransporte Organizado, el Gobierno del Estado, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (siempre que se cumplieran los trámites y las condiciones que la delegación impondría al proyecto por situarse en zona histórica), el Museo de Arte Contemporáneo.

La politización excesiva tuvo como salida institucional la organización de una consulta popular⁸¹ que conociera la opinión de los meridianos sobre

81 Como se observa, entre las primeras confrontaciones durante el mes de septiembre y la realización de la consulta en diciembre median 3 meses. En esta pausa, la ciudad de Mérida vivió el huracán más devastador del siglo. El huracán Isidoro dejó pérdidas de más de 200 millones de pesos, daños en prácticamente toda la infraestructura urbana, problemas de abastecimiento de agua, víveres. No se presentaron, por fortuna, pérdidas humanas. Entre el 22 de septiembre y 8 de diciembre, las prioridades del municipio cambiaron drásticamente: lo urgente era activar la ciudad y recuperar los servicios públicos, antes de continuar con el trabajo proyectado. El gabinete gubernamental realizó esfuerzos dramáticos por restituir la normalidad en Mérida, cosa que fue logrando en poco tiempo. La sesión edilicia del 6 de octubre de 2002 da cuenta de un prolongado debate en relación con el uso del préstamo de Banobras para el proyecto del mercado y su posible reclasificación para el seguimiento de los daños de Isidoro. En medio de este proceso continuaron los enfrentamientos sobre las políticas públicas con el añadido argumental de que “no se atendía adecuadamente a los damnificados de Isidoro por los caprichos de grandeza de la alcaldesa de Mérida”.

el tema y sujetara a esa voluntad, la decisión de las autoridades y de las partes en conflicto. Así, las autoridades municipales y el Cabildo crearon un consejo ciudadano integrado pluralmente por las partes en el conflicto, pero con distinguidas personalidades del mundo académico como responsables del comité. Catorce fueron los miembros de este comité organizador: los regidores de las comisiones de mercados, desarrollo urbano y seguridad pública; los representantes de la Coparmex, Canacome, Canirac, Coordinadora Turística de Yucatán, y del Colegio de Arquitectos, así como el cronista de la ciudad, el Prof. Jorge Álvarez Rendón, como ciudadano el presidente del Consejo Electoral del Estado Prof. Ariel Avilés Marín, un funcionario de la Dirección de Gobernación de la Comuna y como presidente, el Dr. Luis Ramírez Carrillo, representante del Centro Regional de Investigaciones de la UADY. El objetivo de este consejo fue el de organizar la consulta pública con imparcialidad y objetividad, dando garantías a todas las partes y claridad y precisión al conteo de los votos, sean por el sí o por el no.

Si participara el 10% o un 20% del padrón electoral de Mérida sería extraordinario, tomando en consideración que no es una elección de autoridades sino una opinión sobre un proyecto. (...) Nosotros daremos garantías para que el proceso sea limpio y transparente, por lo que no daremos opinión ni fijaremos nuestra postura en torno al plan oficial de rescate, sino nos vamos a limitar a recabar la opinión de los meridianos y entregar los resultados a las autoridades municipales a fin de que sean tomados en cuenta. (Declaraciones de Luis Ramírez Carrillo al *Diario de Yucatán*, 21 de noviembre de 2002; sección local, página 9)

El proceso de organización de esta consulta pública –al margen de la ley que no contempla a la fecha de su realización el referéndum municipal o cualquier tipo de consulta ciudadana- estuvo llena de contradicciones dado el papel que los actores realizaron en su interior. Entre los miembros de este Comité estaba Luis Alberto Rivas⁸², presidente de la Canacome y miembro de la coalición pro rescate del mercado Lucas de Gálvez, los regidores Priístas Ingrid Priego Cárdenas y Antonio Morales Balderas.

82 El líder de la Canacome fue invitado a participar en el grupo organizador, pero declinó por considerar que no tenía, en lo personal, una posición neutral, pero promovió en su lugar la participación otro directivo de la Cámara de modo que pudieran representarse sus intereses, sin quitarle el protagonismo que Luis Alberto Rivas Polanco estaba teniendo en la coalición opositora.

Temían perder la consulta. Desde el principio, observamos que este grupo afín al NO aceptó entrar al Comité con la encomienda de reventarlo. Solicitaban presupuestos descomunales, tiempos diferidos, reglamentaciones del Cabildo, publicidad en todos los periódicos para el proyecto, dinero para impulsar la campaña del no en medios, ya que el Ayuntamiento estaba haciendo su propia campaña por el sí. Con el paso de las semanas, los regidores del PRI y los miembros de la Canacome que estaban en el Comité renunciaron en pleno y quisieron poner en jaque la organización y el grupo. No obstante, seguimos adelante con la organización y con la información neutral que la ciudadanía solicitaba. Incluso, pedimos al Ayuntamiento de Mérida fondos para anunciar objetivamente la consulta y el proyecto en todos los medios, hasta en el diario *Por Esto!*, periódico que no era considerado por la Comuna usualmente dentro de sus paquetes de publicidad.

Decidimos retirarnos de este Consejo –dice Ingrid Priego Cárdenas- por considerar que la consulta pública que el Ayuntamiento de Mérida pretendía realizar estaba descaradamente inducida y sólo beneficiaría a la alcaldesa para que pueda realizar el mencionado proyecto. Vimos a lo largo de las sesiones actitudes y posiciones que no garantizan la imparcialidad del mencionado organismo, especialmente la intervención del director de Comunicación Social de la Comuna, Irving Berlín Villafaña. La alcaldesa juega con los dados cargados, pues todo el mundo sabe que está utilizando recursos del erario para realizar una campaña de desinformación e induce al voto de la población a favor de su proyecto. Además, los integrantes del consejo ciudadano tampoco quisieron instalar un mayor número de casillas en las comisarías, especialmente donde viven cientos de las personas que todos los días acuden al mercado Lucas de Gálvez a vender lo que cosechan en sus milpas o unidades productivas. Está en manos de Luis Ramírez Carrillo desenmascarar todo lo que está sucediendo y evitar que la Comuna participe con dados cargados en la pretendida consulta pública, ya que tiene las manos metidas en el proceso: en caso contrario se estaría jugando su prestigio y reputación de universitario e investigador serio, al convertirse en cómplice de la alcaldesa. (TP)

La consulta popular sobre el programa de rescate del Centro Histórico se realizó el 8 de diciembre de 2002, pese a las críticas de políticos priístas y el respaldo, por otro lado, de editorialistas del *Diario de Yucatán*. La boleta decía sí al mercado y enumeraba las acciones e intervenciones programados para los edificios de la zona y no a los mismos detalles. Se pusieron mesas de votación en 45 zonas de la ciudad y sus comisarías durante todo

el día y se convocó a la consulta mediante *spots* de radio y televisión. La participación fue de 15,438 personas, de las cuales 83.65% manifestó conocer el plan, mientras que 2,229 indicaron que no. El resultado fue de 11,254 votos a favor del sí y 3,931 a favor del no. Se registraron 253 votos nulos.

Los resultados de la consulta no pararon la politización del proceso. La Canacome, la Coalición Pro Rescate de la Zona del Mercado Lucas de Gálvez y el periódico *Por Esto!* denunciaron irregularidades⁸³ sin comprobarlas que, según ellos, estaban afectando el cómputo de la votación hecha por los ciudadanos. En su lugar propusieron una campaña de recolección de firmas en contra del proyecto que, después de quince días según los organizadores, había conseguido más de 22,000. Es decir, a la legitimidad cuestionada de la consulta popular, se le oponía una nueva consulta hecha por los interesados en el no mediante firmas directas. Diciembre fue la guerra de las encuestas y las consultas hechas sin reglamentación alguna, dados los vacíos de la Constitución yucateca.

El siguiente año sería decisivo para la realización del proyecto. Los trámites de donación del terreno, los estudios preparatorios del subsuelo a fin de asegurar que el sitio no tuviera vestigios arqueológicos, la reubicación de asentamientos irregulares de ambulantes en los terrenos del ex Chetumalito, los preparativos para la asignación de partidas presupuestales y las corridas financieras del préstamo de la banca privada y la banca para el desarrollo se cumplían. El 6 de enero de 2003 iniciaron los trabajos de excavación para los cimientos y el estacionamiento subterráneo –ya no central camionera- del nuevo mercado de San Benito. El banderazo de la obra se realizó con protección policíaca y riesgo de amotinamiento, pues cientos de locatarios lo rodearon en medio de gritos ofensivos y de protesta.

Desde este momento, 6 de enero de 2003 y hasta el 2 de junio de 2004, un rosario de conflictos enfrentaron a los grupos que hemos estado reseñando. Los litigios sobre supuestos derechos violados de locatarios; la obstaculización *in situ* de vendedoras de verduras que ponían sus pequeños puestos bloqueando las entradas de la construcción; los debates entre expertos y el INAH; las denuncias contra las licitaciones públicas de la obra; los concursos de asignación de parcelas de la construcción y de dise-

83 Mientras el 9 de diciembre, el *Diario de Yucatán* titulaba “Buena participación en las casillas instaladas en el mercado” y “Respaldo al plan de la Comuna sobre el mercado”, el *Por Esto!* lo hacía en sentido inverso: “Red de irregularidades” (apertura tardía de casillas, ánforas rellenas y funcionarios de casillas sin identificación, entre las más notables; también se practicó el carrusel de votantes y hasta la compra y coacción del voto) o “Gran abstencionismo” (sólo sufragaron 15, 438 ciudadanos, ni el 10% de la población, y sólo 11 mil dijeron sí al rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez) y hasta “Fraudulenta y amañada. Locatarios denuncian una serie de lunares durante la consulta popular. Quitaron voz y voto a los habitantes”.

ño; las negociaciones con locatarios y ambulantes cercanos a la obra para su reubicación; el cambio temporal de paraderos de autobuses; el cierre de calles para facilitar el acceso de vehículos de construcción, los riesgos y accidentes de una construcción de 10, 136 metros cuadrados, fueron centro de polémicas incesantes. Aunque el diálogo no estaba totalmente roto, es verdad que no existían condiciones para avanzar, dado que la obra ya estaba en curso. “Ella podrá construir su mercado y los que quiera, pero nosotros no lo queremos, ni nos vamos a trasladar” decían los locatarios por medio de sus líderes.

El 23 de julio de 2003 otro episodio violento se escribió. Una manifestación callejera paró en las puertas del Palacio de Gobierno para exigir a las autoridades la suspensión del cierre de una calle aledaña al viejo mercado. Ante los intentos infructuosos de los líderes de dialogar con la alcaldesa por las disposiciones de seguridad del edificio, la C.P. Payán decide bajar de sus oficinas para atenderlos directamente en las puertas del palacio, donde fue conminada a acudir al sitio de la calle cerrada para constatar las afectaciones negativas que podría causar. En el transcurso fue conducida a empujones al local sindical de baratilleros, rodeada por más de 300 locatarios y privada de su libertad en tanto no firmara documentos en contra del cierre de la calle en cuestión, fundamental para la construcción del nuevo mercado. El secuestro terminó horas después, cuando la alcaldesa y un grupo de funcionarios municipales salieron escoltados por la prensa en medio de agresiones, golpes y graves riesgos para su seguridad.

Inconformes por la intención de cerrar la calle 56 por 67, los comerciantes del Lucas de Gálvez realizaron ayer una marcha que partió precisamente del punto de referencia y culminó frente al palacio municipal, donde intentaron dialogar con la alcaldesa, quien en primera instancia trató de dialogar con ellos, pero ante la gritería de los locatarios optó por subir a su oficina con la promesa de que en 30 minutos acudiría al sitio de la obra para detallar cómo quedarían las calles (...) al llegar sobre la calle 69 entre 54 y 56, a unos metros del local de la Unión de Baratilleros, los líderes la invitaron a pasar y con la promesa de que 20 locatarios dialogarían con ella en busca de una solución al conflicto (...) una vez dentro del local inició un estira y afloja en el que los dirigentes de locatarios le pedían desistir de su intención de cerrar la calle 56 por 67 porque si ahora con la lejanía de los paraderos de autobuses las ventas se han desplomado, con el cierre de la citada arteria sería peor (...) ante las fuertes presiones y gritos Ana Rosa no tuvo más remedio que tomar una hoja de papel y redactar el siguiente compromiso: siendo las doce horas con

cuarenta minutos de hoy, me comprometo a que no cerraré la calle hasta el día en que efectuemos un diálogo satisfactorio para ambas partes; empero los comerciantes no aceptaron el escrito con el argumento de que no era oficial porque era un simple papel que sirve para limpiarse (...) entonces empezaron los empujones, golpes y agresiones hasta que los periodistas salieron y detrás de ellos, la alcaldesa (...). (*Por Esto!* 24 de julio de 2003, sección La ciudad, páginas 3,4 y 5)

Aunque presenté una demanda penal en contra de las personas responsables de este incidente, también convoqué a los líderes a una urgente reunión para darles garantías. Este proyecto desea mejores condiciones de vida para todos, no violencia ni afectaciones negativas. Es injustificable que la autoridad sea secuestrada y que sean violadas sus garantías individuales. No obstante, pongo por delante la vocación de servicio. El mercado se hará porque así lo decidió la sociedad en una consulta abierta y los locatarios deben entender que el proyecto también es para su beneficio. Me reuní también con los arquitectos para valorar la necesidad de cerrar esa calle o bien, de encontrar alternativas que lesionen lo menos mientras la obra termina. La situación había sido de mucho riesgo personal, pero creo que los ciudadanos identificaron bien a los agresores. Estaban, desde luego, los líderes del mercado y diversas personas relacionadas con los regidores priístas que ya todos conocemos: Ingrid Priego, Gabriela Santinelly, todos bajo las órdenes de Cervera Pacheco y de su candidato perdedor a la gubernatura del estado, Orlando Paredes Lara. (Declaraciones de la alcaldesa en rueda de prensa ocurrida en el palacio de gobierno el 23 de julio de 2003)

Los ocho regidores priístas del Ayuntamiento de Mérida expresaron en una Carta Abierta que lamentan profundamente el incidente, apoyan el diálogo para encontrar soluciones y señalan que “no debemos perder de vista que este sector de la sociedad (los locatarios del Mercado Grande) sienten amenazado su patrimonio. (*Diario de Yucatán*, 24 de julio de 2003; local, página 10)

Los siguientes meses fueron de pacífica resistencia. El gran mercado de San Benito siguió su construcción y la información generada se relacionaba con accidentes de trabajo, las técnicas y mecanismos de seguridad en el proceso de colocación de grandes planchas prefabricadas, con escasas intromisiones de los líderes del viejo mercado que tampoco fueron investigados y apresados por los desórdenes de julio. El traslado de locatarios de un mercado a otro empezó a organizarse a través de una oficina creada por el Ayuntamiento que convocaba por radio, televisión y volantes a todos

los inquilinos que desearan estrenar el nuevo inmueble tan pronto como estuviera listo. Los locatarios del mercado Lucas de Gálvez que pidieron su reubicación fueron poco más de 400, motivados, entre otros eventos, por la finalización de las obras del mercado de Santa Ana, mismas que tuvieron un impacto positivo en las ventas y por la campaña de difusión que se desarrolló. Por su lado, los ambulantes del Centro Histórico también formaron parte del paquete de comerciantes que empezaron a gestionar su relocalización.

El sector de obras públicas tenía retrasos en la construcción de la obra y siempre nos cambiaban las fechas. Otros temas de la agenda gubernamental como la basura y el transporte se habían acumulado para los meses finales de la administración. En este catálogo de pendientes, el traslado de los ambulantes y locatarios era otra de las prioridades. Montamos un despacho, confirma la alcaldesa, con la participación de la tesorería, el Departamento de Mercados, la Dirección Jurídica de Gobernación, la Subdirección de Relaciones Públicas, Desarrollo Urbano y los arquitectos encargados de la obra. Juntos diseñamos un procedimiento para registrar a los locatarios que voluntariamente solicitaban su traslado. El proceso no era sencillo, ya que no existía información confiable del estado actual de los locatarios y sus espacios. Era necesario verificar el estado de las cuotas municipales, la concesión legal de los lugares que casi nadie tenía, acreditar en su lugar la posesión continuada, atender y dictaminar los conflictos entre concesionarios y poseedores, comprobar el tamaño de cada uno de los locales que se decía poseer y encontrar mecanismos justos para la reasignación de lugares en el nuevo mercado, de acuerdo con dimensiones estandarizadas y ubicadas por ramos de servicios. Mientras en marzo de 2004 el inmueble tenía un avance del 85% el traslado de locatarios parecía un proceso sin fin. (TP)

Los tiempos para la entrega del nuevo mercado de San Benito a la sociedad fueron aplazándose una y otra vez. La primera fecha fue el 31 de marzo, luego el 15 de mayo y, finalmente, se entregó el 2 de junio de 2004, a escasos días de terminar la administración municipal. En una ceremonia emotiva en la que participaron los presidentes de los poderes legislativo y judicial y representante del gobernador del estado, la alcaldesa de Mérida entregó a los meridianos dicho mercado con la salvedad de que aún no se inauguraría, porque falta “el acondicionamiento de los locales de acuerdo con los gustos de sus nuevos inquilinos; además, faltan detalles de energía eléctrica, gas y otros servicios”.

La ceremonia fue impecable. Cientos de personas se dieron cita para ver el final de una obra tan polémica y obstaculizada. El monumental mercado de más de 2,800 locales estaba de pie, pese a los esfuerzos de quienes se opusieron al mismo. El ambiente era de fiesta y de gloria. La alcaldesa estaba visiblemente emocionada y su discurso fue vibrante y comprensivo de los temores y recelos de los locatarios: “Ahora que está listo, añadió, verán que el sitio dará mejores condiciones para la venta y sus clientes aumentarán notablemente. Ganarán ustedes y también la ciudad”. Era, sin duda, la nota de ocho columnas de la prensa del día siguiente. No obstante, nos quitaron la nota, comenta el jefe de prensa del Ayuntamiento: por la tarde una amenaza de bomba movilizó a equipos del ejército mexicano y policías de elite, sin encontrar ningún artefacto explosivo. Pero el daño estaba causado. La nota de la violencia posible se sobrepuso a la entrega del polémico edificio, con excepción del *Por Esto!* que sorpresivamente había disminuido sus ataques al proyecto y la administración municipal. (TP)

El programa de rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez se cumplió sólo en algunas de sus partes: a) el portal de granos había recibido el mantenimiento planeado, b) el Museo de la Ciudad no alcanzó a concluirse ni a diseñar sus espacios de exposición dado que el edificio era de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal y la firma de convenios de transferencia se retrasó considerablemente c) el mercado de San Benito estaba terminado en su primera etapa, ya que la segunda etapa de la construcción debía hacerse en una zona ya desocupada de locatarios, d) la plaza de la Ciudadela no se había podido construir sobre los vestigios del viejo Lucas de Gálvez, pues no logró demolerse, e) los paraderos de camiones del transporte urbano habían cambiado de lugar dejando grandes espacios para caminar sin riesgos. Otras partes del proyecto como la demolición de los Kioscos y la remodelación del Paseo de las Bonitas no llegaron a intentarse.

Las estrategias de comunicación del proyecto

El recorrido por los diversos momentos de conformación de este proyecto sugiere un déficit importante de planeación estratégica y comunicacional, así como la intervención inicial de otros actores cuyos intereses se manifestaron muy pronto en el espacio público mediante filtraciones, declaraciones, especulaciones, etc. Así, la politización prematura secues-

tró el proceso antes de tener, efectivamente, los estudios de factibilidad que dieran solidez a un conjunto de ideas promovidas por el Colegio de Arquitectos.

Se observa, en consecuencia, que los propios creadores de la idea iniciaron un proceso de sensibilización ciudadana para poner el tema en la agenda periodística, como lo demuestran artículos y reportajes donde se comentan los aportes de arquitectos extranjeros sobre la demolición del viejo mercado Lucas de Gálvez, sin que efectivamente, el Ayuntamiento de Mérida aparezca como su promotor e impulsor. No obstante la información limitada, el rumor de su posible demolición surge de las reuniones de trabajo con la alcaldesa de Mérida y llega también a uno de los grupos interesados: la Cámara de Comercio. Y de ahí, en otro comunicado no oficial, sale por voz del líder de los comerciantes en una rueda de prensa donde se exponen algunas características del proyecto, apurando a las autoridades municipales a anticipar la información disponible.

La prensa y sobre todo los actores interesados presionan una vez difundida la idea a fin de conseguir una confirmación o negación del proyecto sin que éste estuviera totalmente acabado. No podía ser de otra manera si se considera: a) el interés social y periodístico del proyecto, b) el nivel de politización y de conflictividad que las medidas ocasionarían, c) la cantidad de personas, intereses y recursos que se podrían afectar.

La prematura presentación del proyecto sorprendió a las autoridades municipales, entre cuyos funcionarios había de nuevo ideas contrapuestas. Documentos oficiales de la Dirección de Comunicación hacen un análisis de los escenarios informativos del caso y utilizando el modelo narrativo del conflicto proponen que no sea la alcaldesa de Mérida quien presente el proyecto, sino que sea defendido por el grupo promotor. “Habitualmente, dice el estudio, la C.P Ana Rosa Payán Cervera aparece como sujeto de las acciones y ya es necesario que tenga el papel de destinador. Es decir, un actor que observa los conflictos entre otros y cuando la tensión está madura interviene inclinando la balanza hacia alguno de los polos enfrentados. Este modelo es de menos protagonismo de conflictos, de menos desgaste de imagen y tiene el beneficio de que la autoridad se convierte en la dadora definitiva de la última palabra y la fuerza necesaria para la definición”. (Mejoramiento integral de la zona del mercado; plan de comunicación; 2002)

El análisis propone que fueran los propios arquitectos quienes presentaran y defendieran su proyecto o bien, que el Plan Estratégico de Mérida condujera el cabildeo entre otros organismos sociales, hasta hacerlo totalmente suyo e, incluso, le permitiera construir un consorcio empresarial o social que lo impulsara y gestionara de cara a la opinión pública. Algunas

dependencias municipales, como Desarrollo Urbano, las Direcciones de Cultura o de Obras y Servicios Públicos podrían ser coadyuvantes en el proceso y mantendrían a la presidenta municipal en posición neutra. “La alcaldesa, dice de nuevo el documento citado, es destinador de la historia, no sujeto. Es decir, no propone directamente nada y se comporta como observadora de los debates y solamente declara cuando sea necesario orientar el debate hacia un fin predeterminado. En el momento cumbre del debate puede entrar para orientar el desenlace y definirlo. Esto debiera ocurrir cuando el tema ya esté suficientemente desgastado en los medios”. (*Idem*, 2002)

Otras de las recomendaciones de este plan eran: a) observar en el avance el comportamiento de los actores sociales oponentes y su grado de flexibilización, b) elaborar un mapa de actores y sus posibles reacciones, c) graduar la intervención municipal en función del estado de las fuerzas, d) realizar simultáneamente a estos procesos de opinión pública la planeación estratégica fina del proyecto que incluyera apartados de comunicación, encuestas y *focus group*. Este planteamiento narrativo permitiría ganar tiempo y espacio en la discusión pública, en tanto se realizaba el diseño completo del proyecto y se producían materiales comunicativos de respaldo a la iniciativa cuando se convirtiera en política municipal.

Los públicos de interés eran abismalmente diferentes. De un lado estaban los grupos políticos -los regidores y los diputados- y los sectores empresariales, comerciantes, de la construcción que podrían conocer el proyecto en presentaciones directas. De otro lado, estaban situados los locatarios del mercado Lucas de Gálvez, entre los que palanganeras, chicharroneros, zapateros, ambulantes, verduleras, etcétera, representaban un sector social de bajo nivel de estudios, lealtad ciega a sus líderes políticos y con un temperamento fácilmente resuelto en la violencia verbal o física. El rumor y la comunicación oral en los pasillos, baños, calles, era el circuito de interrelación más frecuente e influyente. Más allá de estos grupos extremistas, estaba el resto de la sociedad meridana, para quienes el mensaje tendría que ser mediático, entre informativo y publicitario.

Aunque el plan de comunicación alertaba sobre escenarios de intensa politización, acre debate en los medios y gran incertidumbre sobre el derrotero del proyecto que, incluso, podría “llevar a interpretar la promesa de un bien como algo peor al mal actual”, no se aceptó. Algunos miembros del gabinete y la misma autoridad municipal mantuvieron la idea de que una estrategia como la planteada debilitaría el proyecto al no contar con el peso decisivo de la autoridad desde el inicio de los debates, que se preveían muy fuertes. Otros actores con menor capitalización política y liderazgo no aguantarían esas presiones y el proyecto abortaría antes de

crecer. Era necesario, en consecuencia, que la primera figura municipal asumiera totalmente la responsabilidad y sumara a los actores necesarios para defenderlo.

Además de los argumentos del Director de Obras y Servicios Públicos, Arqto. Pedro Manzanilla Estrada, curiosamente miembro del Colegio de Arquitectos que propone el proyecto, también pesó el temperamento de la alcaldesa. Líder curtida en la oposición, Ana Rosa Payán es conocida como mujer fuerte que asume totalmente sus responsabilidades y no teme enfrentamientos, cuando está convencida que las metas son adecuadas y necesarias para el desarrollo de la sociedad. Sólo así se explica el que haya asumido el riesgo del proyecto y encarado hasta con desfachatez en sus inicios, pues, sorpresivamente dio cuerda a la rueda informativa diciendo en una reunión con la Canacome: Voy a tirar el Mercado Grande, ¿creen que no puedo?. (TP)

En consecuencia, el proyecto de rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez se implementa mediante la conducción directa de la alcaldesa de Mérida y apoyado en el liderazgo y habilidades de negociación de la primera edil. En efecto, la suma y resta de voluntades individuales, de asociaciones civiles, de grupos empresariales se plantea desde el principio como resultado de las negociaciones directas de la alcaldesa, acompañada por algunos cuantos coadyuvantes institucionales como pueden ser los funcionarios públicos, los regidores del PAN, algunos sectores comerciales como los relacionados con el turismo y los servicios colaterales. Desde el punto de vista periodístico, dada la simpatía del Colegio de Arquitectos con el *Diario de Yucatán*, la línea editorial de ese periódico por la arquitectura tradicional y la afinidad política entre los gobiernos emanados del PAN y la prensa de referencia, podía esperarse un apoyo decidido y en el peor de los casos, una presentación moderada y neutral. El periódico *Por Esto!* se convirtió en un actor fundamental para la instrumentalización política de la obstaculización a proyecto y *El Mundo al Día* actuó cargado hacia los intereses de los grupos opositores.

Los apoyos de mercadotecnia y de paquetes especiales de información se relacionan con momentos álgidos específicos como: a) la realización de la consulta popular para determinar la opinión de los ciudadanos en torno del proyecto, b) el inicio del proceso de registro de locatarios para la asignación de locales en el nuevo mercado y c) inauguración del nuevo mercado de San Benito. El primer momento es, evidentemente, un tiempo de persuasión sobre las bondades del proyecto con todos los miembros del municipio que pueden votar, mientras que el segundo se trata de informa-

ción y persuasión focalizada en los espacios del viejo mercado y para un segmento de audiencia popular muy especial.

Ante el vacío de la ley sobre el tema de las consultas públicas, el Ayuntamiento jugó dos posiciones diferentes en la organización de dicho proceso de comunicación social. Si bien había creado un organismo ciudadano a cargo de universitarios y personas con calidad moral probada, también es cierto que había nombrado a algunos funcionarios municipales para hacerse cargo de las partes operativas. Así, la organización de las mesas, la entrega de la documentación, el traslado de las cajas de la votación fue hecha por trabajadores municipales, de la misma manera como en la Dirección de Comunicación se elaboraron dos estrategias diferentes: por un lado, se destinó una partida presupuestal para difundir con neutralidad la consulta, las fechas, los términos, las preguntas y los requisitos para votar y, por otro, recursos paralelos para realizar una campaña por el sí.

Esta participación dual de funcionarios municipales, en especial los de Comunicación Social y Gobernación, ocasionó que los regidores del PRI abandonaran dicho Consejo al denunciar parcialidad en los procesos. No obstante su ausencia, la consulta se realizó como estaba previsto bajo el control de distinguidos ciudadanos, quienes supervisaron cada una de las acciones, vigilaron las mesas de votación, abrieron y contaron los paquetes electorales y entregaron un documento a la alcaldesa de Mérida el mismo día de la votación con los resultados que señalamos en otra parte del trabajo. Así, mientras la consulta popular promovida por este consejo ciudadano consiguió la participación de 15,438 ciudadanos, la coalición de lucha encabezada por Luis Alberto Rivas realizó su propia medición consistente en la recolección de 22,000 firmas entre comerciantes, locatarios y meridianos en general que, evidentemente, firmaron por el no y nadie por el sí. No obstante, esta recolección de firmas sólo sirvió para la declaración periodística, pues no existen pruebas documentales o notariadas de su realización.

Tanto en este momento comunicacional como en los otros (inicio de la edificación, organización y convocatoria para la reubicación de los locatarios e inauguración del nuevo edificio) se dinamizaron dos grandes estrategias opuestas. Una que circulaba a través de los medios masivos de comunicación difundiendo las propuestas entre todos los meridianos y otra popular y/o alternativa que echaba mano del rumor, la desinformación, el comentario familiar o personal entre líderes, locatarios y clientes del viejo mercado.

En lo general, la difusión entre los meridianos del proyecto era adecuada. En las diversas etapas del proceso elaboramos cam-

pañas publicitarias que venían a sumarse a la gran cantidad de declaraciones que se producían. No obstante, el reto mayor era poder llegar y convencer a los mismos locatarios, pues podíamos construir los edificios sin ellos, pero no serían habitados sin su consentimiento. En efecto, la comunicación con los locatarios era prácticamente imposible, pues los líderes impedían cualquier acercamiento y era arriesgado entrevistarse con ellos de manera directa. No podíamos volantear en el viejo mercado ni convocar a reuniones en las oficinas de la administración del centro de abasto. Era un público fundamental, de difícil acceso, controlado por esquemas clientelares y un lenguaje popular con un imaginario extraño. La ola de rumores promovida por el miedo y el interés, ocasionaba que cualquier error, obstáculo o accidente en el proceso de construcción del nuevo edificio se magnificara. Así, se inventaron muertos y cadáveres de albañiles que eran sepultados de noche; fuerzas sobrenaturales que amenazaban con tirar el pesado inmueble y vaticinios que auguraban poca y mala vida al nuevo mercado de San Benito. El mismo día de inauguración del edificio circuló el rumor de que estallaría una bomba en el sitio, demeritando la nota informativa y la acción constructora del gobierno municipal. Uno de nuestros asesores de comunicación propuso iniciar una campaña con medios populares: canciones y cumbias con el tema en boca de los conjuntos más conocidos; bolsas de mano, delantales y enseres domésticos podían ser parte de un paquete de publicidad dirigido a los futuros locatarios del nuevo mercado. La falta de recursos económicos impidió realizar estos proyectos. Así, los locatarios fueron el público más difícil de informar y confiamos en el efecto colateral que la información masiva estaba generando. (TP)

Esta dualidad de circuitos comunicativos fue uno de los problemas más difíciles que impidieron una eficaz convocatoria para lograr que los locatarios hicieran sus trámites de reubicación. El Cabildo había aprobado facilidades administrativas, condonación de deudas y recargos, de modo que tuvieran más incentivos para solicitar su traslado al nuevo mercado. Por otro lado, la campaña de información reproducía voces de locatarios de otro mercado, el centro de abasto conocido como de Santa Ana, mismo que había sido intervenido por este Ayuntamiento con muchas protestas al principio, pero con un saldo altamente favorable después de su reinauguración. Algunos de ellos tenían parientes y amigos en el viejo mercado central que sería destruido.

No obstante, el Ayuntamiento 2001-2004 terminó sus últimos días de ejercicio gubernamental con un proceso que llevó a cerca de 1,084 loca-

tarios a gestionar su reubicación al nuevo mercado de San Benito, de los cuales sólo 464 corresponden a comerciantes situados en el Lucas de Gálvez, mientras que los 620 restantes son comerciantes ambulantes. Si consideramos que la suma de ambos, locatarios y ambulantes, es cercana a los 2,800, entonces nos referimos a la gestión del traslado de menos del 40% del total, y cerca del 20% de los situados en el viejo mercado. Los otros comerciantes agrupados en diversos sindicatos y uniones cooperativas se negaron a realizar los trámites para ser reubicados y sus líderes terminaron de rodillas, pidiendo ayuda y protección al candidato del PRI a la Presidencia Municipal de Mérida, Víctor Cervera Pacheco⁸⁴.

Aunque el mercado de San Benito abrió sus puertas el 2 de junio de 2004, la puesta en marcha de los procesos de reubicación de locatarios continuó meses más tarde en manos de una nueva administración municipal encabezada por el también panista, Manuel Fuentes Alcocer. Algunos procesos pendientes como la electrificación de un sector del mercado, el sellado de techos, el montaje de toldos para el sector de comidas y otros detalles de la construcción demoraron más de lo planeado por la administración anterior. No obstante, los primeros locatarios empezaron a cambiarse el 26 de febrero de 2005, por lo que el alcalde Manuel Fuentes pregonó uno de sus primeros y notables éxitos: lograr que las calles del Centro Histórico quedaran limpias de comerciantes ambulantes sin conflictos con los líderes o con los agremiados. Todos habían obtenido buenas negociaciones de la repartición de los locales en complicidad con los líderes de las uniones y cooperativas. Los locatarios del mercado Lucas de Gálvez permanecieron en sus puestos, sin que la nueva administración determinara moverlos, de modo que los dos grandes mercados, el viejo Lucas de Gálvez y el nuevo San Benito coexisten uno enfrente del otro, con riesgos mayores en un breve plazo para el congestionamiento de la zona, que era uno de los temas que se quería evitar.

84 Es literal. El 1 de abril de 2004, el *Diario de Yucatán* publicó en su primera plana una fotografía que dio mucho de que hablar los siguientes días: se trata de una imagen del sonriente candidato priísta Víctor Cervera Pacheco en una visita al viejo mercado, rodeado de locatarios, todos de rodillas, que también sonrientes e implorantes le piden –viendo con devoción la cara del candidato– su apoyo para no demoler ese centro de abasto. En la foto, un líder opositor al Municipio, Gilmer Castillo Güémez, festeja la ocurrencia de sus agremiados.

CAPÍTULO

4

EPÍLOGO. COMUNICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EXPERTOS, POLÍTICOS, PERIODISTAS Y CIUDADANOS

Las agendas gubernamentales suelen incluir políticas públicas de muy diverso tipo. Si nos atenemos a la naturaleza de los problemas que se incorporan a la agenda formal, ésta pueden ser de conflicto o consenso; altamente focalizada o altamente difusa, (Conolly, 1977). Si se consideran las políticas públicas desde su impacto social, entonces se habla de mayoritarias, donde los beneficios y los costos para resolverlos están bien distribuidos; de grupos políticos de interés, donde ambos, los beneficios y los costos están concentrados; de clientela política, donde los beneficios están concentrados, pero no los costos, y los de política empresarial donde los beneficios son difusos, pero los costos están concentrados. (Cobb y Elder, 1981)

Existen otros esquemas que suelen clasificar los paquetes de acción gubernamental en políticas de iniciativa externa, de movilización y de iniciativa interna, según las cuales la cuestión se origina en los problemas y conflictos de varios grupos sociales; en el interior del equipo de gobierno, y se debe implantar en la agenda pública y, finalmente, aquellos que naciendo al interior de la esfera gubernamental no reclaman una validación pública sino sólo la de los expertos. (Cobb y Ross, 1976)

¿Cómo se clasifican las políticas públicas más importantes desarrolladas por el Ayuntamiento de Mérida? ¿Cuál es el impacto de la selección de determinado tipo de políticas para la comunicación gubernamental? ¿Qué clima político comunicacional generan las selecciones de la agenda formal?

Entre los temas seleccionados por esta administración destacan aquellos que tienen que ver con la organización, fortalecimiento y consolidación del territorio gubernamental. El diagnóstico de la situación inicial del gobierno municipal, según informes de sus autoridades, reconoce zonas

de debilidad institucional que podemos enumerar de la siguiente manera: a) formas organizacionales centralizadas, b) obsolescencia normativa de reglamentos, planes y leyes, c) debilidad organizacional para hacer valer la fuerza de gobierno y sancionar la aplicación de los reglamentos municipales; d) dependencia de otros órdenes de gobierno para tomar decisiones de vigencia mayor a su propio período constitucional, e) bajo nivel de institucionalización de los procedimientos internos lo cual abre la ventana para desarrollar relaciones clientelares y otras de naturaleza informal, f) ambigüedad de jurisdicción sobre su territorio y población, pues existen conflictos de colindancia con otros municipios cercanos como Umán y Kanasín y f) la modernización de servicios públicos municipales.

Entre sus fortalezas están la estabilidad financiera, el buen control de los recursos públicos y la eficiencia en la prestación de los servicios y la construcción de obra pública.

De esta agenda sistémica, el gobierno incluyó de manera formal los temas siguientes: a) la incorporación de patrones menos verticales a la organización, b) la actualización de los reglamentos municipales que competen al Cabildo, c) la transferencia de servicios públicos nuevos, tales como la policía y la administración de los panteones y d) la creación de la contraloría municipal dependiente del Cabildo y la ampliación de zonas de transparencia de recursos públicos e información administrativa mediante el programa de e-gobierno.

El tema con mayor relevancia es, sin lugar a dudas, el de la transferencia de los servicios policiales al municipio, pues reivindica una lucha política de años y consolida la función pública. Esta política municipal fue seleccionada de manera controvertida entre los actores políticos panistas del momento –el primer gobernador de este instituto político en Yucatán, Sr. Patricio Patrón Laviada y la alcaldesa por segunda vez, C.P. Ana Rosa Payán- pues se trataba de una transferencia obligada por la Constitución mexicana y retrasada estatalmente por las discordias entre gobernadores priístas y alcaldes panistas. De todos modos, la selección formal no era automática por más que el tema fuera discusión obligada en el espacio público de manera intermitente y obedeciera a un mandato legal superior, ya que la transferencia implica el reconocimiento de capacidad de administración que muchos municipios en México no poseen.

En efecto, Mérida reclama aún diversos servicios públicos que no fueron priorizados luego de una valoración presupuestal y administrativa tales como la Junta de Agua Potable y Alcantarillado o la creación de zonas de reserva territorial. Ambos temas fueron motivo de debates durante las campañas electorales y también durante los primeros días de la administración municipal. Incluso, se hicieron declaraciones anticipadas sobre el gra-

do de avance en los procesos, llegándose a decir que todo estaba listo para realizar dichas transferencias, cosa que nunca ocurrió. ¿Por qué la policía de Mérida debía regresar al municipio en la coyuntura actual y no en otra?

Algunos autores que han estudiado las oportunidades de selección (Kingdon, 1984) llaman *policy windows* a los escenarios favorables para la fácil adopción de determinadas políticas públicas. En este caso, las ventanas de la oportunidad estaban abiertas de par en par, dada la coexistencia de actores políticos con análogos planteamientos doctrinales en varios órdenes de gobierno. Otros factores coadyuvantes eran la estabilidad financiera del municipio, el paraguas retórico del gobierno del cambio derivado de las campañas nacionales que llevaron a Fox a la presidencia de la república y la reciente, pero cruda rivalidad entre los actores mismos de ese partido en el estado⁸⁵, sin menospreciar el papel del *Diario de Yucatán* como guardián de la memoria histórica de esas luchas.

Esta ventana de oportunidades estaba abierta, pese a que existían vientos invisibles suficientemente fuertes para entornarla, y acaso cerrarla a escasos centímetros del candado, pues existían motivos técnicos y políticos para no ceder el poder de los cuerpos de seguridad a la esfera municipal, si no fuera por la reivindicación histórica del panismo y la política federal de consolidación municipal. Así, la transferencia de los servicios policiales está caracterizada por la confrontación política con la oposición, pero también el enfrentamiento silencioso, oculto entre las nuevas autoridades panistas que, sin embargo, tuvieron la discreción suficiente para generar beneficios propagandísticos para sus clientes en un modelo de iniciativas externas al gobierno municipal. En términos de la distribución de recursos políticos, se podría decir que la alcaldesa ganó espacios importantes en la opinión pública, mientras que el gobernador acumuló actores para instrumentalizar acciones contra la autoridad municipal.

85 Patricio Patrón Laviada y Ana Rosa Payán Cervera, gobernador y alcaldesa de Mérida, respectivamente, habían sido los principales contendientes en la selección interna del PAN para la candidatura gubernamental, lo cual los enfrentó en distintos tiempos, pues representaban dos formas diferentes de hacer política en ese partido político. Así, la transferencia de servicios policiales venía a consolidar no sólo el aparato burocrático de un nivel de gobierno sino también a los actores capaces de gestionar las iniciativas y llevarlas a cabo, pese a que representarían pérdida de poder, en uno, y ganancia en otro, tanto en la esfera social como en la partidista. En consecuencia, los procesos que dan inicio al programa no parecen ser producto del consenso sino del arrebato, ya que desde los primeros días de la administración municipal se planteó unilateralmente el proceso y se dieron pasos para su realización, llegándose a dar como un hecho sin la intervención formal del Gobierno del Estado que actuaba de manera reactiva y lenta a los reclamos. Como se puede observar en el seguimiento del programa, las primeras declaraciones del gobernador son consecuencia de las demandas municipales y siempre son en sentido afirmativo y generoso ofreciendo apoyos presupuestales, equipo, personal y otros recursos que, en el plano de los hechos, ocurrieron de manera limitada.

Los ajustes entre la ambición municipal de “recuperar la policía para los meridianos” y las condiciones administrativas impuestas por el gobierno estatal casi convierten el programa en simbólico, pues no se transfirió el aparato de seguridad existente, sino se crearon las condiciones para ir desarrollando otro paralelo que paulatinamente podría sustituir al estatal luego de consolidar de manera autónoma sus capacidades. El Gobierno del Estado limitó su coadyuvancia a la donación de equipamiento maltrecho, la capacitación de oficiales de tránsito y al reconocimiento jurídico político de la nueva corporación mediante un convenio que le autorizaba operar en el Centro Histórico. El Ayuntamiento, por su parte, soportó presiones presupuestales en contra de la obra y los servicios públicos, la cultura y los programas asistenciales, así como el desarrollo de otras áreas de inspección municipal a cambio de iniciar un proceso de transferencia poco más que simbólico. Es decir, para avanzar en un área de total rezago y dependencia al Gobierno del Estado, se retrocedió en la distribución presupuestal destinada a otras áreas de desarrollo municipal.

El trabajo de los expertos se limitó a formalizar legal y administrativamente las posibilidades que los líderes gubernamentales acordaban, notándose recelos, frustraciones y fricciones entre los equipos de negociación. Se llegó a decir en los ambientes municipales que uno de los principales frenos al proceso de transferencia era la falta de voluntad de realizarla por parte del Secretario de Protección y Vialidad, quien gozaba de la confianza del gobernador, pero no de probada militancia panista, lo cual sesgó la interpretación del problema y las soluciones posibles.

El proceso de toma de decisiones no estuvo basado en las relaciones costo beneficio, sino en los niveles de partidización coyuntural que produciría la acción y, al mismo tiempo, en un planteamiento estratégico de fortalecimiento institucional para equilibrar los poderes -y de paso ubicar estratégicamente a los actores reales- en un escenario de poca transformación real pero de gran actuación simbólica. Mientras el desarrollo e implementación de la política se realizó de manera discreta, publicitando sólo los avances y en muy pocas ocasiones los desacuerdos, la inauguración de la misma fue apoteótica pues estuvo acompañada de ceremonias oficiales y discursos de corrección de la historia. La realidad de la nueva policía implicaba una jurisdicción muy limitada y un acomodamiento a las costumbres viales de los distintos actores del Centro Histórico, en especial los comerciantes y sus clientes.

El tipo de política es, además de conflictiva, focalizada, puesto que era fácil prever las posiciones verdaderas de los actores más allá del discurso público y el comportamiento soterrado y oprimido en la agenda oculta, de acuerdo con los márgenes que tenían para la negociación y el desacuerdo.

La pertenencia al mismo partido los conminaba al silencio y al arreglo oculto de sus diferencias, lo mismo que a la generación propagandística cualquiera que fuera su resultado, aun más en el escenario de enfrentamiento planteado por el caso Medina Abraham. Es más, el episodio sirvió para simular las buenas relaciones y acuerdos productivos entre ambos gobernantes, en medio de la vorágine descalificadora de la tematización del caso Medina Abraham, cuyo estudio daría para muchos informes de investigación.

El comportamiento de la prensa siguió las pautas del pluralismo polarizado, notándose a los principales medios impresos contar historias de héroes o villanos diferenciados, según la filiación partidista.

LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El espacio público yucateco ha tenido, en las últimas décadas, un medio impreso dominante, el *Diario de Yucatán*. Este protagonismo se refleja en la construcción temática de los problemas que la sociedad debe resolver. Los problemas del transporte, del mercado y del sistema de recolección de la basura, forman parte de la agenda sistémica de esta sociedad, repetidos de manera cíclica e intermitente según las rutinas periodísticas. Por ejemplo, las fotografías de grandes conflictos viales en el Centro Histórico vienen repitiéndose todos los meses de noviembre y diciembre de los últimos años, dado el aumento significativo del volumen de transeúntes y pasajeros por las compras navideñas. Lo mismo podemos decir de los reportajes sobre la inseguridad, la calidad de vida y el deterioro de los edificios afrancesados del Centro Histórico y el mercado Lucas de Gálvez. En ambos casos, los expertos incluyeron en su diagnóstico notas informativas del *Diario de Yucatán* para dar sustento y credibilidad a sus argumentaciones.

No es que el *Diario de Yucatán* ejerza o haya ejercido un control omnipotente de las agendas formales de gobierno, pero es verdad que su rectoría ha influido en no pocos gobernantes priístas y, desde luego, en los actores políticos provenientes del Partido Acción Nacional. Tampoco es que sólo exista esa selección temática ideológica, sino que la apertura de medios electrónicos informativos y la competencia de medios impresos es relativamente reciente y se encuentra en proceso de consolidación, por lo que la lucha por la agenda social tiene en la alianza *Diario de Yucatán*-Partido Acción Nacional y otros grupos empresariales un bloque hegemónico de envidiable fuerza.

El pluralismo polarizado es reciente y aún no cuenta del otro lado, desde la alianza Partido Revolucionario Institucional- *Por esto!*- Canacome,

con recursos informacionales y periodísticos suficientes para imponer una agenda sistémica, aunque empieza a ganar terreno en algunos temas que ha logrado incluir en la agenda formal del gobierno conservador, especialmente de denuncia y corrección de políticas equivocadas.

Aún cuando no podemos afirmar que estos temas (basura, transporte y mercado) sean definitorios de la agenda social y tampoco aventurar los grados de coherencia entre los temas de interés social y los de la agenda periodística, es claro que son temas recurrentes en el espacio público, de conocimiento general. Es probable que la basura, el transporte y el mercado tengan mayores grupos de identificación, de atención específica y luego de interés general, por lo que tienden a ocupar grandes espacios en los medios de comunicación locales.

Su recurrencia en la agenda mediática conservadora demuestra, por un lado, que son temas útiles para la confirmación de valores ideológico políticos y, por otro, que son asuntos sin resolver, pues los gobernantes actúan con recelo al ir desempacando los problemas de poco en poco, ya que temas como el transporte o el mercado han sido incorporados a la agenda formal mediante el diseño de políticas públicas focalizadas y parciales que sólo resuelven situaciones inmediatas y algunos de sus derivados más sencillos. En consecuencia, la dimensión de los problemas se mantiene, y en algunos casos se acrecienta, sin que los gobernantes hayan dispuesto mecanismos para disminuir sus efectos perturbadores en el mediano plazo. Los tres problemas han tragado muchas monedas y tinta, según el caso, ya que una y otra vez, en cada administración, se gestionan metas compensatorias y tranquilizantes sin que puedan resolverse de manera definitiva.

Quizás una de las razones de mayor peso para esta nula o cuidadosa inclusión en la agenda formal, haya sido la estructura política priísta que, aún cuando permitió la alternancia en el nivel municipal desde 1990, mantuvo el control de todos los demás ordenes de gobierno, haciendo muy difícil el diseño de políticas que afectaran sus enclaves corporativos tradicionales. Así, en más de diez años de gobiernos panistas, las políticas de modernización de servicios públicos tocaron de manera moderada el tema de la basura, logrando cerrar el tiradero abierto municipal y concesionar a la iniciativa privada el relleno sanitario, no sin antes proveer de subsidios a los recolectores cooperativistas y superar algunos zafarranchos. No tocaron, sin embargo, los otros dos temas, a no ser que fuera para dar mantenimiento a los centros de abasto o para aumentar las tarifas del transporte. Algunos gobernantes panistas definían los temas como auténticas cajas de Pandora que era mejor no abrir.

El escenario óptimo para las transformaciones llegó en el 2001, pues la primera administración del siglo XXI tenía la oportunidad de contar con la

cooperación solidaria de otras instancias de gobierno, como el legislativo y los ejecutivos local y federal, así como la experiencia suficiente de su alcaldesa, que estaba curtida por largas luchas en favor de la democratización del país y gobernaba por segunda vez la ciudad.

La selección de los temas nació de la agenda mediática, se validó desde la campaña electoral por los actores políticos afines al pensamiento del *Diario*, y se refrendó en los procesos de planeación participativa. La definición de los mismos y el diseño de los paquetes de soluciones fueron una elaboración posterior con diferentes etapas de retroalimentación ya que las presentaciones periodísticas suelen ser simplistas por más que vengan, en algunos casos, reforzadas por editorialistas profesionales y declaraciones de expertos. No obstante, en los momentos de intensa tematización, los medios son capaces de imponer sus propias definiciones de los problemas por sí y apoyados en los expertos ideológicamente afines.

Se confirma, pues, que los medios tienen un peso sustancial en la selección temática de los problemas sociales y en su retroalimentación. Sin embargo, la definición de los problemas y las propuestas de solución corresponden a los expertos ya que los empaquetamientos periodísticos suelen expresar los síntomas de los problemas, sus efectos nocivos, sus aspectos sensibles y espectaculares, pero no siempre ven con claridad las causas que los provocan. Este trabajo de análisis, de integración, de identificación de relaciones causa-efecto, le corresponde a los expertos, que pueden tener afinidades ideológicas con los medios de comunicación, como parte de una red de asuntos.

La definición de los problemas y el diseño de las políticas públicas municipales proviene de varios grupos de expertos. El nuevo sistema de recolección de residuos sólidos es producto del trabajo de funcionarios municipales; el Plan integral para el reordenamiento de la zona del mercado Lucas de Gálvez fue elaborado por miembros del Colegio de Arquitectos, mientras que el plan para el reordenamiento del transporte tiene etapas construidas por expertos internacionales y otras por funcionarios locales.

La formulación del nuevo sistema de recolección de los residuos sólidos fue realizada una y otra vez con avances y retrocesos tanto por razones organizacionales como políticas. Al no existir grupos fuertes de presión en materia ecológica, el espacio público tenía pocas ofertas que hacer sobre el tema y, en cambio, los expertos municipales tenían una gran libertad para pensar diversas opciones pese a su poca experiencia en procesos de innovación en sistemas de recolección. Además, algunos cambios de personal en el gabinete permitieron que las ideas de unos y las especulaciones de otros pudieran entrar en contacto, para buscar soluciones sobre la marcha sin romper las relaciones establecidas con los antiguos recolectores.

Las posiciones políticas permitieron la presentación de numerosas opciones y propuestas, sin que hubiera demasiadas amenazas o ataques a los actores del proceso. A diferencia de los liderazgos del mercado Lucas de Gálvez, los líderes de las cooperativas recolectoras eran jóvenes y recién venían de un proceso de ruptura interna que expulsó a los caciques históricos del movimiento, de modo que los intereses de unos y otros eran presentados y escuchados sin afán de politización. Incluso hubo episodios como la manifestación de mujeres, esposas de los trabajadores de las cooperativas, que terminó de manera solidaria, pues la alcaldesa refrendó su compromiso de respetar el trabajo de sus maridos y aumentar el ingreso de sus familias. Así, la actitud de buena fe, de respeto entre los interlocutores, la aceptación de sus intereses legítimos y la voluntad de negociar espacios para mantener lo esencial, permitió el recorrido incesante de acciones comunicativas.

Es cierto que la politización estuvo presente mediante la propuesta de un paquete de soluciones elaborado por tres regidores del PRI y las subsecuentes acciones de obstaculización y cuestionamiento en diferentes momentos del proceso, de modo que la lucha por las soluciones tuvo juegos, contrapartes y expresiones públicas de debate plural en las páginas de medios polarizados de comunicación impresa. La lucha horizontal entre miembros del mismo partido permitió a otro grupo de regidores priístas poblar con más propuestas el espacio de los expertos, pues se contaron por lo menos otros tres paquetes razonables y bien armados, entre los que se podía seleccionar o combinar. El caso es que diversos actores pudieron ofrecer puntos de vista diferenciados, mismos que fueron incorporados al programa de trabajo que permaneció mucho tiempo abierto a la retroalimentación, tanto que ya empezaba a pesar en la imagen gubernamental.

El plan de reordenamiento integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez no tiene el mismo esquema comunicativo de la política anterior. Este programa se diseñó por un grupo reducido entre funcionarios públicos y miembros del Colegio de Arquitectos. La primera vez que fue presentada a las autoridades municipales, se informó de un trabajo conjunto, pero quienes expusieron el trabajo eran miembros de ese cuerpo colegiado y en exposiciones posteriores se insistió en la paternidad del Colegio de Arquitectos. El caso es que la propuesta fue conformada por una red de interés bastante bien coordinado y conectado entre los más altos niveles profesionales, políticos y mediáticos. Es más, la red suele activarse en diversas circunstancias para orientar otras políticas públicas que dinamicen la actividad del gremio como en las convocatorias para la remodelación de edificios públicos, la construcción de universidades e instituciones de educación superior, etc. El profesionalismo de sus actores está altamente reconocido en la región y en el país, por lo que sus propuestas suelen tener

aceptación entre los actores de la hegemonía conservadora con los que comparten los mismos marcos de interpretación.

Los diagnósticos de los arquitectos formalistas fueron suficientes para tomar las decisiones que abrieran las convocatorias para el diseño de los espacios, pero no para explicar todos los procesos sociales que influyen en el problema. La base de la argumentación fue la saturación del espacio urbano, al que no se le pueden someter ajustes parciales, por lo que es mejor destruir el inmueble para construir otro más adecuado a la dinámica social y resolver integralmente las manifestaciones de tal saturación: a) limpiar las calles de comerciantes ambulantes, b) eliminar zonas de infección y de contaminación permanentes, c) reorientar la vida social del Centro Histórico de Mérida mediante la inclusión de espacios para servicios turísticos y culturales, disminuyendo los problemas ocasionados por la densidad poblacional provocada por la concentración del transporte, d) aumentar la calidad de vida en el centro de abasto, corazón del Centro Histórico. No obstante, muchas otras preguntas fueron evitadas, como la problematización del ambulante y su relación con el sistema económico, o el poblamiento popular del centro.

Este programa contó con la simpatía de algunos sectores periodísticos, empresariales y políticos, pues tenía la nobleza suficiente para generar la convicción de su necesidad. Se la tomó como la mejor política planteada en décadas sobre el reordenamiento del Centro Histórico. Del otro lado, el mundo tradicional y caciquil se sentía agredido no solamente con las formas arquitectónicas incomprensibles, sino sobre todo por la certeza de que el nuevo mercado modificaría las relaciones de poder con sus agremiados, de modo que buscaron fortalecer una alianza con los sectores afines: los regidores del PRI, los grupos empresariales del mismo partido afiliados a la Canacome, los periodistas del *Por Esto!* orientados ideológicamente por el Arq. Aercel Espadas Medina, crítico acérrimo de los denominados arquitectos funcionalistas⁸⁶.

86 Aunque algunos profesores de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Yucatán se opusieron al proyecto, el Arq. Espadas superó la posición crítica al elaborar una contrapropuesta sistematizada que, curiosamente, tampoco aceptaba que los locatarios se quedaran en sus viejos locales. Las razones para oponerse a la demolición de una buena parte del viejo mercado son diferentes. Unos temen el ataque de las autoridades municipales a una forma de vida esculpida con liderazgos violentos, presiones clientelares y tráfico de locales y concesiones, mientras que el profesional defiende posiciones progresistas del espacio urbano en contra de sus ex alumnos formalistas y oligárquicos. Aunque la defensa está relacionada con las pugnas históricas por un espacio central y la reivindicación de un uso público y no privado, el Prof. Espadas Medina acepta veladamente y sin profundizar, la posibilidad de que los locatarios se muden al nuevo mercado, pues propone que en los espacios desocupados se organice el museo de la arquitectura yucateca, o bien, un espacio con fines culturales. Así, la coyuntura de la demolición del edificio permitió la alianza y el liderazgo del profesional sobre los locatarios y regidores priístas, sin que

La definición de los grupos primarios de afectación también fue diferente. Para las autoridades municipales y los periodistas conservadores, los líderes del mercado grande eran “lo peor de las mafias priístas” que habían corrompido a hombres y mujeres aprovechándose de su miseria, por lo que asumieron el proyecto como parte del proceso de recomposición de las fuerzas sociales y políticas. Lo que los propios miembros de las uniones sindicales no habían pensado hacer –cambiar las condiciones clientelares con sus líderes- sería promovido indirectamente por las autoridades por una razón: las mafias se constituyen sobre la base de la propiedad pública usurpada. El mercado Lucas de Gálvez es una zona de ingobernabilidad en donde no es posible hacer cumplir los reglamentos municipales y el enriquecimiento de sus líderes es consecuencia de violación de leyes municipales. Y ellos eran el principal grupo de afectación identificado⁸⁷.

El plan del mercado se convirtió muy rápidamente en un *political issue* cuya politización afectó notablemente su aplicación. Mientras que el desarrollo de las políticas del nuevo sistema de recolección implicó la búsqueda de la solución posible, en el caso del mercado la estrategia fue de imposición de la máxima solución deseable a un sector desprovisto de razones para negociar. En consecuencia, la propuesta no nació para modificarse ni corregirse a lo largo del camino y tampoco para ser aceptada, pues representaba un ataque frontal contra un estilo de vida, por más que los arquitectos dijeran que “era necesario construir consensos en torno al proyecto”. El diálogo, constantemente invocado, era más bien una escenificación de la buena fe para ser consumida por los espectadores lejanos del conflicto y ayudarlos a sus definiciones partidistas, pero no la voluntad de ceder en las posiciones originales.

Para el Ayuntamiento de Mérida, el plan estaba legitimado por la prensa mayoritaria, la nobleza de un proyecto integral y la consulta pública que ganó por amplio margen, mientras que los locatarios insistían en su derecho

fuera en realidad, una convergencia esencial. La alianza no se rompió ante la incapacidad municipal de incorporar a su propuesta las inquietudes de sus críticos.

87 Los grupos de afectación de la política no fueron, ciertamente, sólo los líderes y los locatarios del mercado grande. Los comerciantes organizados tenían reacciones negativas tanto por las reubicaciones del transporte como por la edificación de un gran centro comercial de calidad. Además, poco a poco fueron esclareciendo relaciones silenciadas entre comerciantes organizados y ambulantes, pues aunque en el discurso gremial se oponían, muchos de ellos vendían a comisión productos de los comercios establecidos. El retiro de los ambulantes de la vía pública no podía tener muchas objeciones en la agenda pública, aunque el temor de la disminución de las ventas de unos conectados con los otros era latente, al mismo tiempo que se romperían las relaciones clientelares. Los empresarios de bienes raíces eran otro sector lesionado, pues la ocupación del suelo y las tasas de la renta se modificarían al sumar los cambios del transporte a la edificación del nuevo mercado. Sólo los restauranteros, algunos joyeros y otros prestadores de servicios turísticos o culturales veían en el plan grandes oportunidades para su desarrollo comercial.

a decidir dónde vender sus productos, pues eran poseedores de un espacio público por décadas y habían invertido sus ahorros en las mejoras que se habían hecho en años pasados. Estos procesos de legitimación, acompañados por los incidentes de ingobernabilidad y ruptura, permitieron tomar decisiones estratégicas que se mantuvieron inflexibles hasta el final: “El Ayuntamiento tiene el derecho de hacer todos los mercados que quiera, por lo que no seguiremos interfiriendo en su proceso, pero nosotros los locatarios tenemos el derecho de no trasladarnos a ningún lado, si no lo deseamos”.

El tercer programa gubernamental también fue diferente. Los expertos del transporte no representan grupos de presión ni redes de interés y tampoco son funcionarios municipales con cargas de poder al interior de la administración. Este proyecto fue encargado a las empresas Logit, de ámbito internacional, y Hueltron, de operación mexicana, al mando de expertos internacionales que realizan diagnósticos de transporte en varias ciudades mexicanas y de América Latina. El trabajo *in situ* dio como resultado un diagnóstico altamente profesional, pero inviable conforme los plazos políticos y condiciones financieras del municipio. La inversión inicial de 32 millones de pesos y las erogaciones siguientes, hasta sumar más de 100 millones, hicieron simplemente inviable el proyecto, sin contar la desestima inmediata de los concesionarios reticentes a relaciones de trabajo más exigentes con la autoridad y a cualquier cosa que significara inversiones adicionales.

La desvinculación con lo local de las empresas consultoras no impidió la comprensión profunda de la mayoría de los problemas del sistema, aunque falló en las consideraciones de tipo político. Mérida no cuenta con los cuantiosos recursos técnicos, humanos, políticos y temporales para realizar un paquete que tardaría años en desenvolverse. La definición del problema implicó el desecho de sus soluciones con la consecuente polémica sobre la inversión de recursos públicos en programas inaplicables.

La definición de los problemas del transporte, según los encuadres periodísticos, tiene varias tendencias argumentales: a) los urbanistas radicales difunden una tendencia crítica mundial de saturación de las ciudades, por lo que la única solución es la disminución del tránsito automotor y el fomento al uso de vehículos de tracción humana, como las bicicletas. La construcción de ciclopistas y programas educativos y deportivos son las partes más importantes de la solución; b) los ingenieros viales ponen el énfasis en el mal diseño de las rutas del transporte y los procesos organizacionales obsoletos de las empresas del ramo, y c) los periodistas que encuadran el problema en el contexto de las relaciones clientelares y de corrupción entre los concesionarios del transporte y políticos priístas que han encarecido y frenado la evolución del servicio. A estas ideas le siguen

cientos de ajustes irreconciliables provenientes de los usuarios del transporte, quienes, como en ninguna ocasión, ocuparon espacios mediáticos para opinar y proponer.

El trabajo profesional de las empresas contratadas y esta lluvia de ideas no tuvieron la riqueza suficiente para diseñar una política municipal consensuada y funcional sobre el transporte. Por lo tanto, el personal poco calificado y recién incorporado al Departamento del Transporte, guiado por un par de expertos en ingeniería de tránsito y periodismo, tuvieron a su cargo la adaptación de las propuestas originales en un contexto de tensiones subterráneas entre transportistas y autoridades.

El resultado fue un plan de reubicación de paraderos que sonaba lógico, pero desconocía las rutinas culturales de los usuarios pues deberían caminar muchas cuadras para transbordar. En consecuencia, no se aplicó, dadas las inconformidades de transportistas y usuarios, motivando la creación de otras propuestas.

Luego de varios anteproyectos y discusiones, los miembros de la Comisión Municipal del Transporte acordaron aplicar en agosto de 2003, sin mucha convicción, un plan de reubicación de paraderos que tampoco tenía las adecuadas mediciones de carga vehicular y los procedimientos de coordinación para ordenar los flujos de cientos de vehículos de las líneas camioneras y los miles de pasajeros habituales.

El programa definía los problemas desde el lado de la ubicación de los paraderos y su alta concentración en la zona histórica del municipio, por lo que se propone modificar el sistema de paraderos por zonas de ascenso y descenso y conformar dos cuadrángulos de tránsito separados sólo por una calle para hacer circular de manera continua los autobuses, minibuses y taxis de las diversas rutas de la ciudad. Esta delimitación ponía el peso en las transformaciones conductuales de cientos de conductores de autobuses y en miles de pasajeros que debían abordar con rapidez y sin detener mucho el tiempo de estacionamiento. Las críticas de algunos transportistas afirmaban que las medidas no resolverían los problemas, sino que los cambiarían de lugar.

Ante las próximas negociaciones de tarifas los concesionarios simulaban su conformidad relativa al programa y los periodistas resaltaron las virtudes discursivas del proyecto, aunque, como se sabe, el fracaso rotundo demostró actores agazapados con la traición en lugar de la buena fe y la falta de coordinación de los momentos de la aplicación.

Como vemos, la trilogía gubernamental tiene planteamientos diferenciados y elementos comunes. Por un lado, la naturaleza de los tres empaquetamientos es similar: son políticas altamente conflictivas, difusas, complejas, con pretensiones de integralidad y con afectaciones a grandes

grupos sociales que deben asumir nuevos cambios de comportamientos en la vida diaria. Por otro lado, se diferencian en la operación de los actores que la producen y las lógicas del proceso decisional: en el nuevo sistema de recolección, los diversos actores (expertos-políticos-líderes) están buscando la solución posible en un camino de incertidumbre pero de construcción conjunta; van y vienen muchas veces sin romper los vínculos de la acción comunicativa con la misma lógica: el cálculo racional y el costo-beneficio. El plan del mercado, en cambio, obedece a un proceso de politización inicial, ya que las fuerzas opuestas asumen la culminación de su programa o su desaparición, pues la razón democrática o del bien común los ampara. En el programa de reordenamiento del transporte, los actores esconden sus verdaderas intenciones, simulan acuerdos para hacerlos fracasar y pueden movilizar a sectores marginales de la sociedad para defender los intereses suyos de manera indirecta.

Los riesgos y oportunidades de cada proceso tienen diversas etapas, como se desprende de esta exposición: la selección temática, el empaquetamiento de problemas y soluciones, la aplicación de las políticas y su evaluación sistemática, más el juicio conclusivo.

La aplicación de cada una de ellas también tiene trayectorias con escenas prefiguradas y algunas sorpresivas. La complejidad del proceso del nuevo sistema de la basura impidió deslindar con propiedad dos procesos contiguos, pero diferenciados: el proceso de modernización del servicio de recolección y el proceso educativo del reciclaje. Este descuido fue fundamental en la aplicación, puesto que al comenzar el nuevo sistema, el ruido ocasionado por mensajes de uno y otro tipo empeoró el proceso de ajuste de un sistema de recolección que, como es natural, requería, dejando de lado, el reforzamiento conductual de las transformaciones culturales inherentes a la recolección. En esta etapa final, la intervención de miles de actores –todos los ciudadanos que se encargan del tratamiento domiciliario de la basura– puso de manifiesto la gran cantidad de cambios de rutina doméstica necesarios para cumplir con los requisitos del nuevo sistema, sin contar la recolección separada. El paquete de la aplicación permaneció cerrado hasta el momento mismo de su operación, puesto que no había memorias ni experiencias fallidas ni puntos de comparación.

La terminación del programa, por lo menos en lo que toca a la gestión gubernamental que nos ocupa, llegó cuando los procesos de innovación se fueron acomodando a lo posible en el mundo de la vida. Los avances del sistema se montaron sobre los vicios que aún no terminan de desaparecer y la separación de la basura quedó como una iniciativa por trabajar.

La aplicación del nuevo sistema de transporte comparte con la anterior algunos patrones: a) la intervención de miles de usuarios implica muchas

variantes conductuales que tensan el programa con conexiones y razones no consideradas en la planeación burocrática; b) la transformación de pequeñas conductas rutinarias en miles de personas genera altos niveles de inconformidad si se hace en muy poco tiempo. La diferencia sustancial está en la actuación del sector comercial que estimuló el descontento para generar una zona riesgosa de ingobernabilidad en la defensa de sus intereses.

El plan del transporte comparte con el programa de recolección de residuos el hecho de que nunca existió un plan ideal que debiera ser impuesto a como diera lugar, sino que su trayectoria fue un conjunto de ensayos y errores que se fue conformando con la participación de los diversos actores involucrados en la aplicación. También hay analogías en las respuestas ciudadanas y sus compromisos de participación, como lo demuestran los amplios espacios periodísticos de opinión en los que escriben editorialistas profesionales y ciudadanos, estimulando los procesos de recolección separada y la tolerancia necesaria para aguantar los ajustes que un programa radical, como el transporte, reclama.

El ciclo del programa del transporte cerró anticipadamente y con desesperanza. Mucha energía social había sido dispuesta en los proyectos, y los incidentes violentos alertaban sobre la complejidad aún desconocida del problema, cuyo tratamiento había superado las predicciones de sus promotores: los efectos de las transformaciones no estaban valorados de manera adecuada y no existían soluciones para los problemas ocasionados por las iniciativas municipales. La memoria de la acción gubernamental en el tema tenía nuevos y valiosos datos que analizar antes de bosquejar nuevas propuestas de solución: las tensiones entre camioneros, minibuses y taxistas por el dominio de las calles; las tensiones entre camioneros y ciudadanos; las tensiones entre las formas de organización tradicional y la demanda creciente de tarifas en detrimento de la economía del ciudadano; las tensiones provocadas por las transformaciones culturales en sectores de escasos recursos.

En ambos casos, la opinión de expertos culturalistas —que no representan redes de interés ni grupos fuertes de presión— fijaron sus mensajes de alerta sin que fueran tomados en serio por las autoridades correspondientes. Incluso se planteó una entrada de información distinta: preguntarle a los usuarios del servicio cuáles eran los problemas más serios que debían solucionarse y sobre eso diseñar la propuesta. Claro, los ciudadanos tenían más interés en el mejoramiento del trato de los choferes, de la infraestructura urbana y vehicular y en la atención a personas de la tercera edad o niños, pero muy poco relacionado con el aspecto de los paraderos y el supuesto caos vial.

Es más, el verdadero fin de estos planes fue quedar como al principio. Una de las primeras medidas del alcalde entrante fue dar marcha atrás a todos los paraderos nuevos y reubicarlos en los sitios tradicionales, regresando el caos vial al lugar donde estaba.

El plan del rescate integral de la zona del mercado Lucas de Gálvez terminó de manera conflictiva. La aplicación del programa se fue dando al mismo tiempo que el desarrollo paralelo de dos legitimidades: el derecho municipal de construir un mercado nuevo y el derecho de los locatarios a no trasladarse a él si no lo desean. Así, los procesos administrativos para asignar los locales y preparar el traslado de locatarios, se hicieron complicados, no sólo por las variantes legales de la posesión del suelo y la preparación de reglamentos para la adecuación y uso de los locales, sino, sobre todo, por la falta de voluntad de los comerciantes de realizar los trámites. Algunos rebeldes de los antiguos liderazgos hicieron sus gestiones y gozaron de ciertos privilegios para la asignación de los locales más visibles y mejor ubicados, pero no fueron las cantidades esperadas. La administración dejó a la siguiente el trabajo de terminar la magna obra y de verificar el traslado de los locatarios tanto ambulantes como del viejo mercado. La administración 2001-2004 sólo pudo terminar el mercado de San Benito en su primera etapa, luego de intensos y largos conflictos.

La siguiente administración efectuó, tras su primer semestre de gestión, el traslado de los locatarios ambulantes “limpiando las calles de la ciudad y devolviéndoselas a los meridianos”. El nuevo alcalde, Manuel Fuentes Alcocer, pasó a la historia cumpliendo el sueño de su antecesora sin rememorar su nombre y hablando despacito fuera del espacio público con los líderes de los ambulantes, quienes repartieron los locales municipales siguiendo las mismas tradiciones clientelares que se había pretendido corregir. Las otras etapas del plan siguen inconclusas a la fecha de cierre de este trabajo y el Centro Histórico tiene dos mercados gigantesco; uno viejo, insalubre y saturado, y a su lado otro nuevo, con locales aún vacíos y nuevos problemas de concentración humana. Los expertos que pretendían resolver con este plan los problemas urbanos del Centro Histórico han consentido, con su pasmoso silencio, las medidas actuales y el abandono de las otras etapas.

El final de este programa implica reflexiones fundamentales sobre la planeación municipal y las obligaciones que las distintas administraciones tienen de concluir acciones debidamente planificadas por sus antecesores. La Ley Orgánica de los Municipios de Yucatán, votada en 1988, no proveía las condiciones jurídicas para que las políticas públicas iniciadas en una administración terminen en otras, si fuera necesario, aunque ya ha sido ajustada recientemente, comprometiendo al nuevo alcalde a continuar con esta obra en la medida de lo posible. Lo más paradójico, sin embargo, es

que las rupturas de este programa se hayan dado en un gobierno emanado también del Partido Acción Nacional, en una coyuntura de menor politización social, aunque de mayor división interna en ese

Instituto político.

En síntesis, podemos decir que las cuatro políticas públicas estratégicas del Ayuntamiento 2001-2004, forman una configuración político comunicacional – hechos vinculantes y discursos- caracterizado por mensajes con alto grado de transformación de comportamientos, conflictividad e incertidumbre en el diseño y en la aplicación. Dicha configuración se relaciona con la lucha por la agenda social con los medios de comunicación, creando determinados climas político comunicacionales.

Un cuadro con las principales características de cada una de las políticas públicas es el que se ofrece a continuación:

CONCENTRACIÓN DE CARACTERÍSTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (TABLA 2)

Criterios de P.P	Plan del mercado	Plan del transporte	Transferencia de la policía	Nuevo sistema de recolección
Nivel de conflictividad	Alta, con politización de la oposición, de grupos de interés y medios polarizados; escenas de ingobernabilidad	Baja en el diseño, pero alta en la aplicación, con momentos de ingobernabilidad	Alta politización en el diseño pero baja en la aplicación	Baja en el diseño y alta en la aplicación: etapa de ingobernabilidad
Tipo de desempaquetamiento de los problemas y sus consecuencias	Alta incertidumbre y débil desempaquetamiento	Alta incertidumbre en las reacciones y bajo desempaquetamiento	Baja incertidumbre y desempaquetamiento formal	Alta incertidumbre y bajo nivel de desempaquetamiento en la aplicación
Impacto social	Afectación positiva en la población abierta y afectaciones negativas en grupos focalizados	Afectación positiva en la población abierta con afectación en los usuarios de sectores populares	Afectaciones leves	Afectación a toda la ciudadanía
Dinámica de los expertos en la construcción de la política pública	Grupos de interés bien organizados con oposición académica. Pluralidad en las propuestas	Expertos externos con poca relevancia y decisión de expertos municipales con bajo nivel de experiencia	Expertos municipales con participación formal	Expertos municipales con pluralidad de propuestas en la oposición. Pocos grupos de interés
Tipo de movilización	Externa, con participación en la esfera pública de periodistas, políticos y ciudadanos	Externa, con participación en la esfera pública de periodistas, políticos y ciudadanos	Interna, con participación en la esfera pública de periodistas y políticos	Externa, con participación en la esfera pública de periodistas, políticos y ciudadanos
Voluntad de transformación de los programas	Nula. Imposición de la propuesta de los expertos sin negociación con otros grupos	Alta, con participación de políticos y periodistas y expertos	Alta con participación de políticos	Alta, con participación de políticos, periodistas, ciudadanos y expertos
Cambios en los comportamientos ciudadanos	Cambio de relaciones clientelares fuertes	Cambio de relaciones clientelares débiles y comportamientos ciudadanos	Cambio de relaciones de poder entre gobiernos y débil en comportamientos ciudadanos	Cambio de relaciones clientelares débiles y en comportamientos ciudadanos
Juicios conclusivos	Apoyos mediáticos y sociales con rechazo de grupos focalizados de diversa índole	Apoyos mediáticos y sociales amplios con rechazo de sectores populares	Apoyos mediáticos y alto nivel de aceptación	Apoyos mediáticos y sociales con rechazo de grupos sociales

(Tabla de elaboración propia)

POLÍTICAS PÚBLICAS, (IN) GOBERNABILIDAD Y CAMBIO SOCIAL

Si la (in)governabilidad es una línea de gradación que puede medir (a) la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados (b) producida por la gestión efectiva del conflicto o del consenso (c) en determinadas zonas de la vida pública, con el propósito de conducir la energía social hacia la reproducción del orden social y (d) conseguir la ampliación de interpretaciones legitimadoras y mayor participación ciudadana en la acción política, entonces es posible observarla en las políticas públicas estudiadas. Si, por otro lado, esta gradación puede tener comportamientos observables tales como: a) participación, b) consentimiento, c) tolerancia, d) indiferencia, e) descontento, f) protesta, g) oposición organizada, h) desobediencia e i) acción ilegal y violencia, también es posible guiar el monitoreo de la percepción social a través de este catálogo de indicadores.

Se puede tener gobernabilidad cuando los gobernados recorren cualquiera de los tres primeros comportamientos y, en cambio, el cuarto estado, el de la indiferencia, pone al gobierno en un escenario de ingovernabilidad pasiva, puesto que el ciudadano no cumple con las normas de gobierno porque no le interesa cumplirlas o no las conoce, pero se mantiene apático, distante de otras actitudes de abierta confrontación con sus gobernantes. A partir del descontento inicia una escalada de acciones de ingovernabilidad que pueden terminar en escenarios de ilegalidad manifiesta, violencia, represión y desorden.

La gobernabilidad, no obstante, puede alcanzarse en los estados débiles, como los latinoamericanos, y todavía más en los gobiernos estatales y municipales, mediante la aplicación consentida de normas informales que suponen el vacío, la ambigüedad o la incapacidad de aplicación de la ley formal y racional. Así, el consenso entre gobernantes y gobernados no tiene que traducirse en un cuerpo jurídico formal, sino puede basarse en relaciones discrecionales –y hasta ilegales o paralegales- de naturaleza clientelar, especialmente en estados autoritarios⁸⁸. Resulta paradójico de-

88 Un caso extremo de las relaciones clientelares lleva a fundamentar el papel de la corrupción en el mantenimiento de los sistemas económicos y políticos. Se afirma, en consecuencia (Ramírez, 2004, pp. 18-22) que en México “la corrupción no es tan sólo un acto económico. Es también un acto social, político y cultural. Es, ante todo, una forma de intercambio que reproduce el cuerpo social y es, al igual que el mercado, una forma de reproducir la desigualdad social (que se ha ido construyendo) (...) por una mezcla de numerosos elementos entre los que destacan al menos cuatro. El poder centralizado del Estado posrevolucionario, las políticas populistas de un Estado que se veía a sí mismo como redistribuidor de bienes, servicios y oportunidades. El creciente papel económico del Estado, que avanzó sobre un número cada vez mayor de actividades económicas,

circlo pero, en muchos casos, la gobernabilidad se logra mediante la nula o discrecional aplicación de la ley y, a la inversa, la gobernabilidad basada en el cumplimiento de la ley provoca mayor inestabilidad e ingobernabilidad que su propio incumplimiento. Es decir, la ingobernabilidad se produce, en muchos casos, por la acción estructuradora del gobierno en zonas abandonadas a las relaciones clientelares.

En los ámbitos municipales, las zonas de gobernabilidad clientelar abarcan, en alguna medida, algunas esferas fundamentales para el estudio de la comunicación política: la esfera burocrático-administrativa, la dimensión político-partidista, la esfera de las decisiones de las políticas públicas y, desde luego, la comunicacional y de medios. Una muy buena parte de las intenciones de las políticas públicas estudiadas –los planes del transporte, de reordenación urbana y del sistema de recolección de residuos– tiene como objetivo la disminución de la anomia, puesto que las formas de operar de los sistemas referidos, estaban débilmente reguladas, por no decir que eran abiertamente ilegales. Así, los afanes modernizadores de la administración municipal que se estudia, pretendieron plantear nuevas formas de relación con los funcionarios, los políticos, los transportistas, los recolectores de basura, los locatarios del mercado y, desde luego, con los periodistas, de modo que disminuyeran las relaciones informales, tradicionales que, además, se habían convertido en altamente gravosas e ineficientes.

La agenda gubernamental del Municipio, en consecuencia, está inmersa en los intensos procesos de cambio que la ciudad, el estado y el país protagonizan, pues amplios grupos sociales comprenden que la realidad vivida no es concordante con el grado de expectativas para una ciudad que opera con servicios públicos atrasados e ineficientes. En el centro de las políticas no está, únicamente, una definición de los problemas, sino también la relación deseable entre gobernantes y gobernados, basada en argumentos de tipo racional y legal, con valor universal y equitativo para todos los ciudadanos. Esta transformación, exigida, o por lo menos aceptada por todos los ciudadanos que votaron por la plataforma de trabajo de la alcaldesa Ana Rosa Payán Cervera, implicó escenas de alta conflictividad focalizada y acciones de obstaculización y resistencia directas, pues se trataba de defender un estilo de vida, un modo de relación preferencial con la autoridad, en detrimento de la mejora de los servicios ciudadanos.

Para gobernar mejor se requieren nuevas reglas de convivencia social que sustituyan la gobernabilidad clientelar por otra de carácter legal, pro-

y una organización política y social corporativa, donde la cohesión del aparato de gobierno y de la sociedad misma se consigue mediante un sistema piramidal de grupos de clientes controlados por caciques de todo tipo”.

vocando tal transición momentos de turbulencia e ingobernabilidad. A mayor clientelismo, menor regulación, y viceversa.

Aunque existen muchas zonas municipales de debilidad estructural, como se afirma en el apartado correspondiente, muchas de ellas no fueron tocadas por la acción política de la administración 2001-2004 ya que sus esfuerzos se orientaron a la realización de su agenda estratégica. Mérida sigue teniendo vacíos normativos y de aplicación en materia de lotes baldíos, estacionamientos, calidad ambiental, y aún, en las zonas donde el ayuntamiento intervino de manera determinante.

Las escenas de ingobernabilidad activa, entendida como la realización de actitudes debajo del descontento en nuestra escala, dio inicio de manera muy temprana en el Cabildo de Mérida, donde los regidores del PRI asumieron un comportamiento obstaculizador contra la gran mayoría de las propuestas municipales. El periódico *Por Esto!* da testimonio, en sus ediciones del último semestre de 2001, de numerosas denuncias, anomalías administrativas y casos de corrupción de funcionarios públicos, (algunos de los cuales fueron removidos de sus cargos en medio de una atmósfera de intensas presiones) como estrategia para equilibrar los ataques que recibían desde los funcionarios panistas recién acomodados en el Gobierno del Estado. La mayoría de los casos denunciados no prosperaron jurídicamente por diversas razones, entre ellas, por la mala interpretación de hechos y de la norma de los denunciantes.

Otros motivos de este descontento fueron, al decir de los propios regidores priístas, consecuencia de la falta de diálogo y negociación con la alcaldesa de Mérida, que veía en ellos una fracción opositora y no un interlocutor con el que se podía concertar en lugar de imponer. Algunas de estas señales también se observaron al interior del grupo gobernante en algunas votaciones edilicias, en las que la unidad amenazaba con romperse gracias a las tensiones entre los grupos afines al gobernador y a los de la alcaldesa.

Las presiones sobre la gobernabilidad municipal, en síntesis, venían desde su interior –si consideramos esta dinámica de la oposición y el mismo grupo gobernante- y desde el exterior –considerando la resistencia ocasionada por las políticas públicas y el distanciamiento con el *Diario de Yucatán*- haciendo ambos espacios ecos de los mismos intereses coaligados en diferentes arenas.

En lo general, la ingobernabilidad ocasionada por las elites políticas es consecuencia del desplazamiento del poder y de la ausencia de reglas claras para competir y disputar las posiciones en igualdad de condiciones, lo que genera procesos de desintegración al interior de los partidos o de los gobiernos. No obstante las frecuentes tensiones y dificultades, la esfera política no fue una zona de gobierno que haya terminado sin control en

los momentos claves de las políticas públicas, ya que sus actores operaban en el Cabildo pero más en arenas externas organizando la resistencia a las políticas públicas. La problemática interior al Cabildo, salvo alguna excepción, fue resuelta con la mayoría numérica favorable al PAN, con grandes tensiones y desplantes discursivos, pero poca influencia real.

El estudio cuantitativo que se elaboró para medir la información publicada en el *Diario de Yucatán*, afirma que el plan de reordenamiento de la zona del mercado Lucas de Gálvez fue la política pública con mayor conflictividad publicada, con un 33.33%; siguiéndole el plan de reordenamiento del transporte, con un 27.08%, y en último lugar el proceso de modernización de los residuos sólidos con un 5.21%. Las encuestas y consultas que el ayuntamiento realizó sobre estos temas indicaban, por su parte, un cierto grado de aceptación y tolerancia a la acción municipal, ya que los conflictos estaban focalizados, con excepción del nuevo sistema de recolección de la basura que abarcó la ciudad entera.

El mercado Lucas de Gálvez tuvo asomos de violencia antes de la definición del plan de reordenamiento, ya que es un escenario donde operan grupos sociales marginados y con estilos de vida caracterizados por la supervivencia del más fuerte y la confrontación. El primer incidente ocurrió en las calles de la ciudad el 19 de octubre de 2001, cuando un grupo de locatarios ambulantes agredió a inspectores municipales ante la decisión del ayuntamiento de no autorizar el tianguis navideño en las calles del centro y como reacción contra sus líderes que habían firmado un convenio para trasladarse al nuevo mercado cuando estuviera listo. Aunque la escena es de relativa poca importancia, resultó un síntoma de lo que ocurriría después, tanto en la reacción de los grupos afectados como de la ciudadanía, pues unos recrudecerían violentamente su actitud, mientras que la opinión pública manifestada en los sondeos se mostraba favorable al proceso de modernización.

Entre ese hecho y el 12 de junio de 2002, fecha en que se publicaron indicios de existir un plan diferente al planteado originalmente, el debate en el espacio público era sobre si los ambulantes se cambiarían o no a un nuevo mercado de manera pacífica, o cuáles serían los métodos que debería utilizar la alcaldesa para lograrlo sin generar un desorden en el Centro Histórico.

El nuevo proyecto divulgado a la ciudadanía, luego de filtraciones, rumores y desinformación, dado a conocer el 5 de septiembre de 2002, generó en primera instancia una falsa simpatía que se convirtió en descontento muy rápidamente ante una secuencia informativa tanto del *Diario* como de funcionarios municipales que mostraban la política como inminente y en marcha. Las reuniones agresivas con locatarios se sucedieron desplazando

de la primera plana el caso Medina Abraham, para luego dejar lugar al paso del huracán Isidoro por Mérida. Ya el 13 de noviembre del mismo año, la oposición sistemática al proyecto estaba garantizada con la alianza entre empresarios cerveristas, regidores del PRI y líderes de los locatarios del centro de abasto más grande de la ciudad, amplificadas periodísticamente por el diario *Por Esto!* y asesorados arquitectónicamente por profesores universitarios. La confrontación con las autoridades municipales inicia expresándose en los medios de comunicación, las calles, los sindicatos, las marchas y plantones, los recursos legales para evitar cualquier traslado provisional de locatarios, los obstáculos formales impuestos por otras instancias como el INAH⁸⁹, hasta que culminan con el secuestro por horas de la alcaldesa en julio de 2003.

Los meses de julio y agosto de 2003 son claves para comprender la crudeza del conflicto entre las agendas municipal y gubernamental, pues en ellos confluyen varios ríos que vierten su contenido explosivo en los mismos días en los que se realizan elecciones federales con saldo desfavorable al PAN. Así, el plan de reordenamiento del transporte había superado ya algunas facetas de ingobernabilidad orquestadas por los empresarios transportistas en los tribunales, ya que se negaban a acatar disposiciones del Cabildo meridano sobre las tarifas, violando normas municipales y presionando para negociar el cumplimiento de la ley, que se había convertido, además, en un convenio de cumplimiento con el gobierno municipal. Por tanto, el plan ya tenía tras de sí un proceso de maduración y ajuste de relaciones entre autoridades y empresarios que se enfilaban a la disminución de prerrogativas clientelares, sobre la base del diálogo y la concertación de decisiones sobre el transporte en el municipio. Era natural, en consecuencia, que siguiera el proceso de modernización en esta área. No obstante, la aplicación de las nuevas medidas de reubicación terminó en un fracaso estrepitoso con los resultados que ya se conocen: realización de acciones ilegales, secuestro e incendio de camiones en la plaza grande de la ciudad, represión policíaca y nula reivindicación política de tales hechos.

La sociedad yucateca y meridana tiene, a la fecha, varios momentos de inestabilidad que la acercan a escenarios sin control, como el conflicto entre los poderes ejecutivo y judicial (octubre, noviembre y diciembre de 2002); el desacato de transportistas a cobrar las tarifas autorizadas por el

89 Los episodios protagonizados por el INAH y el Ayuntamiento dan cuenta de otros procesos de ingobernabilidad, pues las autoridades de ambas instituciones se quejaron de interpretaciones discrecionales de la regulación urbana y excesos de gestión, al grado tal que muchos de los permisos se concedieron en la sede nacional del INAH y del INBA, aunque tuvieron que ser ratificados localmente luego de muchas discusiones y recursos legales. Algunas acusaciones de los regidores priístas ponían de relieve la probable violación de la propia normativa municipal en la realización del mercado de San Benito.

Cabildo (abril, mayo, junio, julio del mismo año); las movilizaciones y protestas en contra de la construcción del mercado de San Benito (enero, 2003), a los que se deben sumar pequeños escarceos sobre el tema de la recolección de la basura y los grandes episodios de julio y agosto de 2003 (la carta de protesta de la alcaldesa dirigida al *Diario de Yucatán*, el secuestro de la misma autoridad en manos de locatarios del mercado Lucas de Gálvez, la represión policial a los manifestantes del transporte y la renuncia del Lic. Ricardo Gutiérrez López, como presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado)

Meses más tarde, Víctor Cervera Pacheco anuncia su regreso a la política local como candidato de su partido a algún puesto de elección popular y el *Diario de Yucatán* lanza su nuevo diseño editorial.

Aunque en muchas de estas acciones de riesgo social están presentes diferentes tipos de ciudadanos, usuarios del transporte público, locatarios y comerciantes del mercado grande, estudiantes y amas de casa, empresarios y periodistas, es de resaltar el papel protagónico de las elites que dirigen y estimulan las acciones obstaculizadoras y hasta ilegales del pueblo anónimo que pierde el control, como en los eventos de agosto de 2003, sin que haya reivindicaciones ni liderazgos. Es decir, las escenas de ingobernabilidad han sido construidas o alentadas en buena medida por las elites, dada su incapacidad de consensuar entre ellas las prioridades y las soluciones posibles, y han usado la molestia ciudadana y la resistencia clientelar, para expresarse colectivamente sin emitir comunicado de prensa alguno. Al amparo de la defensa de los intereses de unos, se resguardan los intereses de los otros.

Sus intervenciones sólo fueron explícitas en la segunda parte del proceso de reordenamiento del transporte, diseñado, empero, con más cuidado en noviembre de 2003. En esta última etapa, los políticos y empresarios priístas con grandes intereses en el Centro Histórico, se manifestaron públicamente en una protesta pacífica frente al edificio del gobierno municipal, luego de explicar sus razones a la ciudadanía en una carta abierta. Esta fue la única vez, en la que directamente los propietarios de inmuebles del Centro Histórico y los empresarios del ramo comercial usaron su propia voz para defender sus intereses lesionados, de nuevo, por un programa municipal de modernización. Lo que era claro es que ni el caos vial del Centro Histórico, ni el deterioro de la calidad de vida de los meridianos, ni la repercusión ecológica y ambiental de un mercado saturado, formaban parte de su agenda. Es más, estos grupos eran beneficiarios de tales irregularidades urbanas, por lo que sólo consentirían un proceso de reordenación en la zona que no los afectara económicamente. La participación abierta de estas elites comerciales mediante la organización

de manifestaciones y remitidos periodísticos, sólo ocurrió cuando los usuarios del transporte habían sido desactivados por la autoridad. La falta de voceros indirectos fue suplida por el protagonismo directo, apoyado en los intereses de algunos de los comerciantes por posiciones legislativas en la siguiente campaña electoral.

Las consecuencias de estos capítulos de ingobernabilidad, en especial la reubicación del transporte urbano, dejaron sentimientos de desasosiego y desconfianza en el espacio público, pues buenas y audaces ideas habían sido tiradas a la basura, por la intervención de numerosos actores y, acaso también, por la mala ejecución de la burocracia municipal, cuyo cuestionamiento principal era el de su ineficiencia. El nivel de confusión entre las agendas políticas propició, como se afirma en otras secciones de este trabajo, una reorientación de las líneas editoriales de los principales periódicos de la localidad, unos para minimizar toda acción municipal y otros para compensar esa pérdida perversa de visibilidad.

El plan de modernización del sistema de recolección de la basura tuvo a lo largo de su desarrollo algunos indicios de conflicto, mismos que no llegaron a expandirse, dada la buena voluntad y tino de los negociadores. No obstante, desde el último semestre de 2003 y durante el primero del 2004, el Ayuntamiento convivió con otras violaciones manifiestas a sus normas y a las del Congreso, estimuladas por los regidores del PRI, Ingrid Priego, Ignacio Mendicuti y Gabriela Santinelly, pues habían logrado que el grupo de recolectores de basura, conocido como Coseyco, se declarara en desacato no solamente de las decisiones municipales, sino de las concesiones otorgadas por el Congreso del Estado, entre las que estaba la suya propia. Efectivamente, como se confirma en la información periodística citada, Coseyco decidió unilateralmente no cumplir con los requisitos administrativos para garantizar la concesión en firme y, en cambio, se asignó una zona de recolección que ya le pertenecía al grupo Pamplona, generando un clima de enfrentamiento y violación a la ley. La provocación se prolongó hasta bien entradas las campañas electorales del 2004 en las que competía Cervera Pacheco, líder de esa sección del priísmo edilicio, dado que el municipio decidió no ejercer la fuerza pública a fin de no enturbiar más la sucesión municipal.

Quizá el episodio mayor de ingobernabilidad provocado por el nuevo sistema de recolección se dio durante los meses de enero y febrero de 2004, en los que la aplicación del programa estuvo plagado de inconsistencias que afectaban la tranquilidad ciudadana y la credibilidad de las autoridades municipales, de por sí afectada por el derrotero de las otras políticas públicas y las incidencias de la tematización del caso Medina Abraham.

Como se puede observar, los procesos de ingobernabilidad reseñados aquí son, en su mayoría, consecuencia de las resistencias al cambio de un patrón de relación social y política mantenido por años entre diversos sectores sociales y sus autoridades⁹⁰. La prevalencia de relaciones clientelares y la imposibilidad de continuar hablando el mismo lenguaje ante nuevas autoridades, impuso la confrontación como único camino para defender los intereses que, de entrada, habían sido declarados ilegítimos. No sólo en el caso de los locatarios del mercado Lucas de Gálvez, sino también en las relaciones con los empresarios del transporte, los cooperativistas de la recolección de basura, los regidores panistas y priístas y, en menor medida, hasta con los empresarios y los medios de comunicación.

El proceso de cambio social iniciado en la década de los años 70 y agudizado en los siguientes veinte años por la aplicación de políticas neoliberales en el campo y en otros sectores, había impactado de manera decisiva en el sistema político haciéndolo más libre y competido, inaugurando un incipiente pluralismo de intereses en lugar de las viejas relaciones clientelares de control. La historia, empero, no había concluido. Aunque la sociedad en su conjunto está mejor preparada para defender sus intereses y comprender y hasta exigir la modernización de ciertos servicios y relaciones sociales, no todos los sectores tienen condiciones para seguir dicha dinámica de cambio⁹¹. Así, la diferenciación social hace coexistir grupos modernos con asociaciones tradicionales y, entre ambos, fracciones que, diciéndose ser unos, en realidad son y siguen siendo de los otros.

En estas transformaciones –y desde luego en la gestión de los episodios de ingobernabilidad- se observa que la opinión pública puede ser un mecanismo interpretación favorable o de presión fundamental para lograr la transformación o acomodamiento de viejas relaciones por nuevas prác-

90 Otras modalidades de ingobernabilidad pueden relacionarse más directamente con la anomia y la debilidad estructural de los órdenes de gobierno, cuando se trata de la incapacidad institucional de ordenar y hacer cumplir mediante la fuerza o el bajo nivel de estructuración de las relaciones intergubernamentales lo que favorece decisiones informales y discrecionales. Lo mismo sucede en el ámbito político, ante el bajo nivel de consenso sobre sus reglas de competencia. La ingobernabilidad también puede ser vista como falta de eficiencia en el control administrativo y de gestión de las políticas públicas, como en el caso del sistema de recolección de la basura. Esa modalidad es menos problemática, en tanto que se resuelve con medidas técnicas y de acción profesional.

91 Otros de los temas que deja pendiente este estudio, es el proceso de cambio en la vida cotidiana relacionados con la normativa municipal que obliga a ciertos comportamientos tanto en la esfera de lo privado como en el espacio público urbano. Es el caso, desde luego, de los procesos educativos de separación de la basura doméstica; de comportamiento privado que puede impactar en las familias contiguas y de la adopción de pautas de comportamiento que mejoran presuntamente la convivencia social en parques, calles y espacios públicos. Tales transformaciones conductuales son complejas y requieren de otro tipo de análisis que no se incluye ni se aplica en la observación de la respuesta ciudadana a las políticas públicas, como el plan de recolección de residuos.

ticas, sumada, desde luego, a las condiciones materiales y estructurales que impidan la retroalimentación de determinado tipo de relaciones sociales. La sanción social, la falta de apoyo colectivo, la nueva racionalidad económica, la supresión de los favores de la lealtad, y la confianza que genera la igualdad legal como árbitro de la competencia, pueden ser promotores del abandono paulatino de estas zonas de gobernabilidad clientelar que acunan costumbres antiguas y afectos tradicionales. También son condiciones para disminuir los efectos de distorsión que generan los momentos sociales de gran conflicto y pérdida de control gubernamental.

El cambio, sin embargo, no ocurre de la noche a la mañana, como lo demuestran los procesos estudiados aquí. Es más, las sociedades son susceptibles de avanzar y retroceder, de afianzarse luego de una estimulación violenta o de transformarse suave e imperceptiblemente, requiriendo, en el momento adecuado, sólo un evento catalizador.

La ingobernabilidad provocada por la construcción de agendas municipalistas de conflicto y la colisión con otras de naturaleza periodística y de las elites, puede ser incorporada a la memoria social como un ejercicio de transformación social y de apertura en el espacio público que, entre otros temas, aumentó la visibilidad de los intereses polarizados, así fuere en medios de comunicación distintos y audiencias menos interesadas en la acción política o gubernamental. Es claro, en consecuencia, que estas luchas por el control de las prioridades sociales y la determinación de agendas de decisión colectiva pasan por los medios de comunicación y que en sociedades más diferenciadas, los procesos son más difíciles porque son más abiertos.

La conclusión manifiesta de estos procesos supone que la pluralidad de intereses en la ciudad de Mérida hace inviable la imposición de agendas unilaterales y se requiere construir alianzas y agendas compartidas de manera abierta en el espacio público. Hacer lo contrario, silenciar la agenda de las elites gobernantes en complicidad con los intereses oligárquicos o mediáticos, callar la dinámica de conversación del espacio público con la preferencia informativa audiovisual o de interés humano, es apostar por la degradación de una democracia incipiente.

Los diversos tipos de ingobernabilidad que se realizaron durante la gestión municipal, permiten hacer un catálogo de sus manifestaciones, sin que éste sea exhaustivo, ya que sólo está referido a un solo estudio de caso. Así, podemos afirmar que la ingobernabilidad, en el plano de la esfera burocrática, es consecuencia de la ambigüedad de las normas que rigen su relación tanto al interior de la burocracia municipal como con el exterior, formado por otras instituciones gubernamentales o del estado. En consecuencia, la aplicación de la norma es débil y las protestas, por su

discrecionalidad, suelen venir de los grupos afectados, como en el caso del plan de ordenamiento de la zona del mercado Lucas de Gálvez, en donde la misma autoridad pasó presuntamente por encima de sus ordenamientos en algunos casos específicos de planeación urbana. Como contraparte a esta tradición discrecional, muchos actores sociales obran sobre la base de su supuesto en permanente activación: el gobierno no aplica las leyes de manera precisa, por lo que las negociaciones silenciosas siempre serán posibles. Así, otro espacio de ingobernabilidad fue producido por el descontento de las medidas definidas por la esfera gubernamental y la falta de disciplina para esperar los dictámenes de revisión que, de acuerdo con el estado de derecho, aplican en la defensa de los intereses individuales. En consecuencia, las reacciones personales afectaron notablemente la potestad municipal de tomar decisiones e imponerlas a los ciudadanos con base en el interés general, como en el caso de los grupos sindicales de taxistas y las protestas de grupos empresariales tradicionales que de *motu proprio* tomaron decisiones contrarias a la ley, y los engorros institucionales no pudieron sancionar, quedando impunes las violaciones a la normativa del Municipio. Algunos grupos empresariales utilizan este recurso con frecuencia, para negociar futuras posturas y arrinconar a las autoridades del municipio, cuando no es posible aprovecharse del descontento ciudadano para revertir las decisiones de la autoridad que no les favorecen.

Otro tipo de ingobernabilidad se refiere a la falta de reglas claras para disputarse el poder y para concertar políticas con otros niveles de gobierno y con los sectores de la oposición. Así, la politización extrema de la oposición en el Cabildo meridano se relaciona con el bajo nivel de estructuración de los procesos de vigilancia de las decisiones administrativas y de la función pública, así como de los escasos mecanismos de contrastación, sanción e inclusión de puntos de vista ajenos a los que derivan del grupo gobernante. En el caso de eventos colaterales, como la crisis de las relaciones entre los poderes del estado de Yucatán, se puede observar que las presiones mediáticas y gubernamentales tanto como la falta de consenso sobre los mecanismos para tomar decisiones de acuerdo con el encuadramiento legal, hicieron que diversos actores se tensionaran demasiado en lo individual y decidieran interponer recursos de revisión, protesta o de desplazamiento de sus funciones, afectando la normalidad institucional. Los conflictos entre las elites y los procesos de reacomodación y de confección de nuevas alianzas, se traducen en inestabilidad política y deterioro institucional.

No obstante, las escenas más graves en el espacio público, por su nivel de desestabilización de la vida social, fueron ocasionadas por las reacciones de grupos clientelares, tradicionales y populares que encontraron en

la acción colectiva la presión ilegal, las manifestaciones públicas e, incluso, en la violencia, las formas para comunicar su desacuerdo con las normas producidas. Aunque estas expresiones son resultado de la defensa de un estilo de vida y de las relaciones específicas que guardan con el poder, también es cierto que se asocian con grupos de interés de elites políticas y empresariales, cuyo usufructo de tales reacciones puede ser positivo, por lo cual en algunas ocasiones participan silenciosamente en su convocatoria o en su organización.

El descontrol y la represión por medio de la fuerza legítima del Estado ocasionan daños en la percepción ciudadana de mayor magnitud que las violaciones focalizadas de los empresarios, ya que provocan desesperanza y desconfianza generalizadas en buena parte del cuerpo social. El manejo de medios, específicamente, del *Diario de Yucatán*, crítico permanente a toda forma de violencia social, contribuye a disminuir esos efectos negativos, pero no a desaparecerlos.

Este catálogo de manifestaciones ciudadanas de descontento o de rechazo a la aceptación de normas o decisiones gubernamentales es consecuencia, como se ha dicho ya en otros párrafos, de la cultura clientelar y la defensa de sus formas de expresión frente a una autoridad débilmente definida y sin recursos suficientes para institucionalizar rápidamente una nueva forma de relación racional y moderna.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F, 1996: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa. México.
- Alcaraz Yetlaneci, 2001: "Evaluación de corresponsales nacionales" en: Revista Proceso. <http://www.proceso.com.mx>. 3 de junio de 2001. México, DF.
- Alexander Jeffrey C, 1995: *Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial* Gedisa, Barcelona.
- Anguiano, Arturo et al 1988: *La transición democrática*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, DF.
- Arredondo, Pablo, 1990: *Así calló el sistema. Comunicación y elecciones, 1998* Universidad de Guadalajara. Guadalajara. México.
- Auyero, Javier, 1997: *¿Favores por votos?* Editorial Lozada Buenos Aires, Argentina.
- Avritzer Leonardo, 1996: "A moralidades da democracia: ensayos em teoria habermasiana y teoría democrática" Sao Paulo. Perspectiva/BH editorial de la UFMG.
- _____ 2000: "Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil". Ponencia en la Conferencia sobre experiencias en democracias deliberativas. Wisconsin, Estados Unidos. Puede encontrarse en: www.ssc.wisc.edu/~wright/avritzer.pdf. Consultado el 25 de septiembre de 2005.
- A.A.V.V 2002: *Revista Designis2: La comunicación política. Transformaciones del espacio público* Gedisa, editorial. Barcelona, Abril.
- A.A.V.V 2004: *Revista Mexicana de Sociología* Números 1/2004; 3/2004 y 4/2004. UNAM. México.
- Badía, Lluís, 1992: *De la persuasión a la tematización. Introducción a la comunicación política moderna*. Pòrtic, Barcelona.
- Bajtín, Mihjail, 1982: *Estética de la creación verbal*. Siglo XXI, editores México.
- Baños Ramírez Otón, 2006: "Aceite negro al agua sagrada: el petróleo en la arena política de Yucatán" Documento de investigación, mimeo Centro de Investigaciones Regionales- Unidad Sociales. Universidad Autónoma de Yucatán.
- Bell, Daniel, 1977: *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza editorial Mexicana México, DF.
- Benson Rodney et al 2005: *Bourdieu and the journalistic field*. Polity Press. Cambridge.
- Bernecker Walther L. (comp) 2004: *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. Ediciones del Colegio de México- UNAM México, DF.
- Betancourt Pérez, Antonio, 1991: *Memorias de un combatiente social*. Instituto de Cultura de Yucatán, Mérida, Yucatán, México.
- Blumler G Jay y Gurevitch Michael, 1981: "Politicians and the press" en: Nimmo y Sanders, *Handbook of political communications*. Sage, Londres.
- Blumler G. Jay y Gurevitch Michael, 1986: "Relación entre los medios de comunicación de masas y la política: modelo para el análisis de sistemas de comunicaciones políticas" en: Curran James et al: *Sociedad y comunicación de masas*. FCE. México.
- Braybooke, D y Lindblom, C 1963: *A strategy of decision*. New York: Free Press.
- Breton, Phillipe, 1998: "Medios, mediación y democracia" en: *Comunicación y política (Gilles et al)* Gedisa, Barcelona.
- Brunner, José Joaquín, s/f: "Política de los medios y medios de la política: entre el miedo y la sospecha" En: www.infoamerica.org/articulos/b/brunner.htm . Consultado el 3 de agosto de 2005.
- Bobbio Norberto et al, 1995: *Diccionario de política*. Siglo XXI, México.
- Bohman, J y W. Reg, 1997: *Deliberative democracy*. Cambridge, MIT Press.

- Bourdieu, Pierre, 1996: *Cosas dichas*. Gedisa, Barcelona.
- Bourdieu, Pierre, 1980: "Algunas propiedades de los campos" en: *Questions de Sociologie* Minuit, París. P.113-120.
- Borrot, Hector, 1989: *El periódico, actor político*. Gustavo Gili Barcelona.
- Cabrero Mendoza, Enrique 2000: *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. CIDE, Cuadernos de debate México.
- Castañeda, Jorge G, 1999: *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. Alfaguara, México.
- Camacho Solís, Manuel, 2003: "La transición mexicana". Conferencia magistral en la Universidad Pontificia de México. Mimeo México, 16 de enero, 2003.
- Camou, Antonio, 1995: *Gobernabilidad y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. IFE. México, DF.
- Camou, Antonio, 1997: *La sociedad compleja (Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann)* FLACSO, Triana editores. México.
- Canel, María José, 2004: "La comunicación en las organizaciones políticas: la estrategia permanente en el mercado de la visibilidad de los poderes públicos" en: Díaz Lozada, Juan Carlos (coord.) *Gestión de la comunicación en organizaciones*. Ariel, comunicaciones Barcelona.
- Cobb W. Roger y Elder Charles, 1981: "Communication and Public Policy" en: Nimmo y Sanders (1981) *Handbook of political communication*. Sage, Londres.
- Cobb y Ross, 1976: "Agenda Building as a comparative Process". *The Journal of politics*, 13. 892-915
- Cohen, j y Ch Sabel, 1997: "Directy-Deliberative Poyarqui". *European Law Journal* vol 3.
- Cohen Ira J, 1996: *Teoría de la estructuración*. Anthony Giddens y la constitución de la vida social. Uam, México.
- Cook, Timothy, 1998: *Governing with the news. The news media as a political institution*. University Chicago Press.
- Conolly, T 1977: "Information processing and decision making in organizations" en: B Starr y E Salanik (editores) *New directions in organization behavior* Chicago: St Clair Press.
- Curran James et al, 1986: *Sociedad y comunicación de masas*. FCE, México.
- Charron, J, 1990: *La production de l'actualité politique. Une analyse strategique des relations entre la presse parlementaire et les autorites politiques*. Universidad de Lavall. Canadá
- Dader García, José Luis, 1992: *El periodista en el espacio público*. Bosch, Comunicación. Barcelona.
- _____ 1998: *Tratado de comunicación política*. CERSA, Madrid.
- Deutsch, Karl, 1985: *Los nervios del gobierno*. Paidós, México.
- Del Rey, Javier, 1996: *Democracia y postmodernidad. Teoría general de la información* Madrid. Universidad Complutense.
- Derthick, M, 1979: *Policymaking for social security*. Washington D.C Brookings Institution.
- Díaz Nosty Bernardo et al, 1999: *El español en el mundo*. Anuario del Instituto Cervantes. Plaza y Janés, Madrid.
- Echeverría Martínez Rodolfo, 2003: "La situación política ante la incertidumbre" en: www.institutocomunicacionpolitica.org/articulo/.
- Echeverría, Pedro, 2005: *Prensa y poder en el neoliberalismo. Yucatán 1982-2001* Ediciones del grupo parlamentario del PT México. Tesis doctoral presentada en la Universidad de La Laguna, Islas Canarias, España.
- Edelman, M, 1964: *The symbolics uses of politics*. Urbana. University of Illinois Press.

- Esteinou, Javier, 1998: “Democracia, medios de información y final del siglo xx en México” en: *Revista electrónica Razón y Palabra* Número 12, Año 3, octubre 1998 - enero 1999 Monterrey, ITSM <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/> Consultado el 5 de octubre de 2005.
- Esquirol Carne, 1999: “Cómo elaborar un plan de mandato”. *Papers de formació municipal*, 60, Septiembre de 1999. Diputació de Barcelona.
- Farias, García Pedro, 1988: *Libertades públicas e información*. EUDEMA Universidad. Madrid.
- Ferry Marc-Jean et al, 1998: “Las transformaciones de la publicidad política” en: *El nuevo espacio público* (Gilles et al), Gedisa, Barcelona.
- Feres Faria, Claudia, 1996: “El concepto de democracia deliberativa” en: *Metapolítica*. Vol 4 número 14. México.
- Fernández Cristhlieb, Fátima, 1982: *Los medios de difusión masiva en México*. Juan Pablos editores, México.
- Flisfisch, Angel, 1987: “Gobernabilidad y consolidación democrática” en: *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 3, julio-septiembre de 1989.
- García Del Castillo, Rodolfo, 1999: *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. CIDE. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Franco, Ivan s/f: “El sueño de los católicos neoliberales en Yucatán”. Disponible en: <http://www.ciepac.org/otras%20temas/10franco.htm>. Consultado el 9 de enero de 2006.
- Galindo, Jesús, 1998: *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* Perason, educación. México.
- Gerstlé, J, 1992: *La communication politique*. Presses universitaires de France, París.
- Geertz, Clifford, 1987: *La interpretación de las culturas*. Gedisa, Barcelona.
- _____ 1994: *Conocimiento local: ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Paidós, Barcelona.
- Guerra, Francois Xavier, 1989: “La modernidad como utopía” en: *Revista Nexos*, Número 134. Febrero, 1989. México.
- Gosselin, Andre, 1998: “Cartografía de un campo de investigación y de actividades” en: *Comunicación y política* (Gauthier Gilles et al) Gedisa, Barcelona.
- Gomis, Lorenzo, 1974: *El medio media*. Seminarios y ediciones S.A Madrid.
- Habermas, Jürgen, 1998: *Facticidad y validez*. Trotta, Madrid.
- _____ 1999: *Teoría de la acción comunicativa I*. Taurus, Madrid.
- _____ 1999b: *Teoría de la acción comunicativa II*. Taurus, Madrid.
- _____ 1999b: *La inclusión del otro*. Paidós, Barcelona.
- _____ 2002: *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*. Paidós, Barcelona.
- Hallin, Daniel y Stylianos Papatthanassopoulos, s/f: “Political Clientelism and the Media; Southern Europe and Latin America in Comparative”. Disponible en: www.blues.uab.es/olympic.studies/portal/122641/catala/observa/polis/client.pdf. Consultado el 23 febrero de 2006.
- Hallin, Daniel, 2000: “La nota roja: periodismo popular y transición a la democracia en México” en: *América Latina hoy*. Núm. 25.
- Hallin Daniel y Mancini, Paolo, 2004a: “Dimensions in comparing media systems: three models of the interaction between media and politics”. Ponencia en la reunión anual de la International Association for Mass Communication Research, Porto Alegre, Brazil. Julio, 25-29.
- _____ 2004b: *Comparing media systems*. Cambridge University Press.
- Heredía Montañez, David, 1999: *Juegos de papel*. Editorial Dahemont. Mérida, Yucatán, México.
- Hewitt, Cinthia, 1998: “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad” En: www.diba.es/fl/fitxers/pf-050.pdf. *Papers de formació municipal* número 50. Consultado el 25 de diciembre de 2005.

- Hilgartner, S y Bosk C.L 1994: "The rise and fall of social problems: A public arenas model" en: American Journal of Sociology 94 (1).
- Izurieta, Roberto, s/f: "La comunicación de estado en la era del entretenimiento" En: <http://www.elistas.net/cgi-bin/eGruposDMime.cgi>. Consultado el 7 de noviembre de 2005.
- Karam, Tanius, 2000: "Comunicación y democracia en México. Una introducción general" en: Revista Razón y Palabra, ITESM, abril-mayo, 2000 www.razonypalabra.org.mx. Consultado el 17 de febrero de 2006.
- Kaufmann Daniel y Kraay Aart, s/f: "Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: evidencia para Latinoamérica y el mundo" en: <http://www.Worldbank.org>. Consultado el 5 de octubre de 2005.
- Kingdon, J, 1984: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview, Illinois. Scott, Foresman and Co.
- Lavigne, Alain, 1998: "La politización de la información del sector público" en: *Comunicación y política* (Gilles et al) Gedisa, Barcelona.
- Lechner, Norbert, 1995: *Cultura política y gobernabilidad democrática*. Serie conferencias magistrales del IFE México.
- Lemieux, Vicent, 1998: "Un modelo comunicativo de la política" en: *Comunicación y Política*. (Gilles et al) Gedisa, Barcelona.
- Livet, Pierre, 1998: "Medios de comunicación masiva y limitaciones de la comunicación" en Ferry, Jean Marc et al *El nuevo espacio público*. Gedisa, Barcelona.
- Linsky, M, 1986: *Impact: How the press affects federal policy making*. Nueva York. WW. Norton.
- Leyva, Gustavo, (coordinador) 2003: *Política, identidad y narración*. Biblioteca signos UAM, México.
- López García, Guillermo, 2004: *Comunicación electoral y formación de la opinión pública: las elecciones generales de 2000 en la prensa española*. Universitat de Valencia, España.
- Lozada Díaz, José Carlos, (coord) 2004: *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Ariel comunicación Barcelona, España.
- Luhmann, Niklas, 1996: *Introducción a la teoría de los sistemas*. Universidad Iberoamericana, México.
- _____ 1997: *Teoría política en el estado de bienestar*. Alianza editorial, Madrid.
- _____ 1998: *Teoría de la sociedad*. Universidad Iberoamericana, México.
- _____ 2000: *La realidad de los medios de masas*. Universidad Iberoamericana. México.
- Martínez, María de los Ángeles, 2004: "La representación política y la calidad de la democracia" en: Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, oct-dic, 2004 México, DF.
- March, J y Olsen J, 1976: *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen:Universitetforlaget.
- Marletti, G, 1985: Prima e doppio . Tematizzazione e comunicazione politica. "UPT". 68. Tori. Eri.
- Moloch, Harvey, 1974: "News as purposive behavior" en: American Sociological Review.
- Montalvo Ortega, Enrique, 1996: *México: en una transición conservadora, el caso Yucatán*. INAH, La Jornada México.
- Montalvo Ortega, Enrique y Vallado Iván, 1997: Yucatán. CIICU-UNAM, México
- Meadow, Robert, 1980: *Politics as Communication* Norwood. Ablex.
- Mead, H George, 1990: *Espíritu, personas y sociedad*. Paidós, México.
- Menéndez González, Carlos, 1992-1993: *Mis veinte y cinco años de periodismo* La Revista Peninsular. Mérida.
- Muraro, Heriberto, 1997: *Políticos, periodistas y ciudadanos*. FCE, México.
- Napolitan, Joseph, 1994: *¿Cómo ganar las elecciones?* Instituto Latinoamericano de Política Aplicada Quito, Ecuador.

- Nimmo, D y Sanders K, 1981: *Handbook of political Communication*. London, Sage.
- Ordóñez Solís, David, s/f: “La gobernabilidad en Europa: de cómo repartir el poder y mejorar su ejercicio en la Unión Europea” en: http://europa.eu.int/comm/governance/contrib_Ordóñez_es.pdf. Consultado el 22 de febrero de 2006.
- Ortega, Max, 2003: “Primero de mayo: tercer año del gobierno foxista” en: Revista Trabajadores en línea, Año7, mayo-junio, 2003, núm. 36. <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/36indice.htm>. Consultado el 19 de mayo de 2005.
- Pardo, Romeo, 1997: Comunicación política y transición democrática. Documentos de trabajo número 31. Universidad Autónoma Metropolitana México, DF.
- Peñuñuri, Amilcar s/f: “La transición mexicana” en: http://www.dcsociales.uson.mx/Revista/trans_mexicana.htm. Consultado el 30 de mayo de 2005.
- Pasquali, Antonio, 1978: *Comprender la comunicación*. Monteavila editores Caracas, Venezuela.
- Payán Cervera, Ana, 2001: Discurso de toma de protesta como alcaldesa de Mérida. Mérida, Yucatán, México. Mimeo.
- Pitkin, Hannah, 1985: *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Puhle Jurgen Hans, 2004: *Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas en: Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada* (Walter L. Bernecker, comp.). UNAM. México.
- Quezada, Sergio, 2001: *Breve historia de Yucatán*. FCE, México.
- Ramírez Carrillo, Luis, 2000: *Historia regional de Yucatán*. Limusa editores, México.
- _____, 2004: *Las redes del poder. Corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México. El caso Yucatán*. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados. México, DF.
- Rositi, Franco, 1982: I modi del’ argumentazione e l’ opinione Pubblica. ERI-RAI. Torino, Italia.
- Sartori, Giovanni, 1992: *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza.
- Sampedro Blanco, Víctor, 2000: *Opinión pública y democracia deliberativa*. Istmo, Madrid.
- _____, 1997: *Movimientos sociales: debates sin mordaza*. Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Santillán Buelna, José Ramón, 2003: “La construcción periodística del political issue democracia en México de 1998 a 2000”. Tesis doctoral. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- _____, 2004: “Los periodistas, protagonistas del cambio político”. Sala de Prensa, 72. Octubre, 2004. año VI, Vol 3. <http://www.saladeprensa.org/art566.htm>. Consultado el 7 de marzo de 2006.
- Schmitt Carl, 1991: *El concepto de lo político*. Alianza Editorial. Madrid.
- Serrano Gómez, Enrique, 1998: *Consenso y conflicto*. Schmidt, Arendt y la definición de lo político Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México.
- Serrano Gómez, Enrique, 2001: *Filosofía del conflicto político (Necesidad y contingencia del orden social)*. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Siebert, Fred S, Peterson, Theodore and Schramm, Wilbur, 1956: *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Sierra Villarreal, José Luis, 1995: “Las concertaciones en Yucatán”. *Por Esto!* enero de 1995. Mérida, Yucatán.
- Solé Carlota, 1998: *Modernidad y Modernización*. UAM, México.
- Spector, M y Kitsuse, JL, 1977: *Constructing social problems*. Menlo Park (CA), Cummings, 1987 (1977).
- Severin, WJ y Tankard, JW, 1992: *Communication theories: origins, methods and uses in the mass media*. Nueva York, Longman.

- Thompson, John B, 1998: *Ideología y cultura moderna*. Universidad autónoma metropolitana México, DF.
- Touraine, Alain, 1989: “Comunicación política y crisis de representatividad” en: *El nuevo espacio público*. Ferry Jean Marc et al Gedisa, Barcelona.
- Tetu, Jean Francois, 1998: “El espacio público local y sus medios de comunicación” en: Gauthier Gilles et al *Comunicación y política*. Gedisa, Barcelona.
- Trejo Delarbre, Raúl, 1995: “Prensa y gobierno: las relaciones perversas” en: *Comunicación y política* V 3, número 2 Brasil.
- _____ 1997: *Volver a los medios. De la crítica a la ética*. Ediciones Cal y Arena, México.
- _____ 2001: *Mediocracia sin mediaciones*. Ediciones Cal y Arena, México.
- Tuchman, Gaye, 1978: *Making news*. Free prees. Nueva York.
- Veron Eliseo, 1998: “Mediatización de lo político” en: *Comunicación y política* (Gilles et al) Gedisa, Barcelona.
- Wolton, Dominique, 1998: “Las contradicciones de la comunicación política” en: *Comunicación y política*. Gedisa, Barcelona.
- _____ 1998a: “La comunicación política: construcción de un modelo” en: *El nuevo espacio público*. Ferry Marc Jean et al. Gedisa, Barcelona.
- _____ 1998b: “Los medios, eslabón débil de la comunicación política” en: *El nuevo espacio público*. Ferry Marc Jean et al. Gedisa, Barcelona.
- Woldenbeg, José, 2003: “Consolidación democrática y medios de comunicación” en: *Revista Etcétera*, noviembre, 2003. México. www.etcetera.com.mx. Consultado el 8 de diciembre de 2005.
- Xifra Jordi, 2004: “El Lobbying” en: Díaz Lozada, Juan Carlos (coord.) *Gestión de la comunicación en organizaciones*. Ariel, comunicaciones. Barcelona.

Documentos

- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán (1988) Diario Oficial del Estado. 25 de octubre de 1988 Disponible en <http://www.merida.gob.mx/Ayuntamiento/Ley%20Org%C3%A1nica/principal.htm>. Consultado el 7 de marzo de 2006.
- Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Estado. 15 de enero de 2006.
- Pilares del Humanismo del Partido Acción Nacional. Documento doctrinario disponible en Internet: www.pan.org.mx. Consultado el 23 de febrero de 2006.
- Proyección de principios de doctrina del Partido Acción Nacional. Disponible en: www.pan.org.mx. Consultado el 26 de febrero de 2006.
- Plan Municipal de Desarrollo 2001-2004. Ediciones del ayuntamiento de Mérida. Mérida, octubre de 2001.
- Plan de comunicación del programa de mejoramiento integral de la zona del mercado. Documento oficial. Dirección de Comunicación. Ayuntamiento de Mérida, 2002.
- III Informe de Gobierno Municipal. Ediciones del Ayuntamiento de Mérida 2004. Mérida, Yucatán, México.
- Informe Ejecutivo del Estudio de Vialidad y Transporte de Mérida. Documento oficial, Hueltron. Ayuntamiento de Mérida, 2003.
- Informe Ejecutivo de vialidades. Documento oficial, Logit. Ayuntamiento de Mérida, 2003.
- INEGI (1994) Estadísticas históricas de México. Aguascalientes, México. Gobierno Federal Dos tomos.
- Carta Peninsular. Año I, tomo II, Número 10: octubre de 1976.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1	
COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL Y TERRITORIOS LOCALES	13
LA FORMACIÓN DE LA AGENDA GUBERNAMENTAL	14
LA FORMACIÓN DE LA AGENDA MEDIÁTICA:	26
PROCESOS DE TEMATIZACIÓN	26
EL ESPACIO PÚBLICO Y LAS AGENDAS POLÍTICO MEDIÁTICAS	30
CAPÍTULO 2	
CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO GUBERNAMENTAL	33
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA TRANSICIÓN MEXICANA	45
LOS ESCENARIOS LOCALES: EL MUNICIPALISMO MEXICANO	52
LAS COYUNTURAS LOCALES: MÉRIDA	56
EL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA 2001-2004	58
LA DIMENSIÓN NORMATIVA	58
LA DIMENSIÓN POLÍTICA	64
CAPÍTULO 3	
LA AGENDA GUBERNAMENTAL (LOS HECHOS VINCULANTES)	69
LA IDEOLOGÍA PANISTA Y LA OFERTA ELECTORAL	70
LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL	75
CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL:	81
POLÍTICAS ORGANIZACIONALES Y LA TRANSFERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS	81
PROYECTO INTEGRAL DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE RECOLECCIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS	94
PROYECTO INTEGRAL DE REORDENAMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO	120
PROYECTO INTEGRAL DE DESARROLLO DEL CENTRO HISTÓRICO Y DEL MERCADO LUCAS DE GÁLVEZ	149
CAPÍTULO 4	
EPÍLOGO. COMUNICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	189
LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	193
CONCENTRACIÓN DE CARACTERÍSTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (TABLA 2)	205
POLÍTICAS PÚBLICAS, (IN) GOBERNABILIDAD Y CAMBIO SOCIAL	206
BIBLIOGRAFÍA	217

Agenda municipalista en Mérida, (2001-2004).
Comunicación de políticas públicas, *Irving Berlín*
Villafañe. Se termino de imprimir en los talleres de
D3 Ediciones, S.A. de C.V., Super Avenida Lomas Verdes
2560-306, Lomas Verdes, Naucalpan, Estado de México
C.P.53120.

En Fuente garamond 11/12.5.
Se imprimieron 1,000 ejemplares

