

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PLURALIDAD, AUTORIDAD ELECTORAL Y
RENDICIÓN DE CUENTAS EN QUINTANA ROO**

**TESINA QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA

JORGE MANRIQUEZ CENTENO.

Director de tesina: Ricardo Uvalle Berrones.

MÉXICO, D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“PLURALIDAD, AUTORIDAD ELECTORAL Y
RENDICIÓN DE CUENTAS EN QUINTANA ROO”**

**TESINA QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA

JORGE MANRIQUEZ CENTENO.

Director de tesina: Dr. Ricardo Uvalle Berrones.

MÉXICO, D.F.

2008

ÍNDICE

Introducción.....	3
Apartado 1. Democracia, partidos políticos, autoridad electoral y rendición de cuentas: definiciones.....	5
Apartado 2. Quintana Roo: Antecedentes históricos, conformación de poderes y desarrollo socioeconómico.....	11
2.1. Antecedentes históricos.	
2.2. Creación del Estado y conformación de sus poderes.	
2.3. Importancia socioeconómica dentro del contexto nacional.	
Apartado 3. Democracia y sistema de partidos en Quintana Roo.....	22
3.1. El contexto nacional: crisis sexenales y transición a la democracia.	
3.2. Quintana Roo: antecedentes de la participación política: 1902-1974.	
3.3. Política, poder y pluralidad en Quintana Roo.	
Apartado 4. Desarrollo de las autoridades estatales electorales.....	38
4.1. Breves comentarios sobre la conformación de la Comisión Estatad Electoral.	
4.2. Consejo Estatal Electoral: integración administrativa, avances y retrocesos.	
4.3. Instituto Electoral de Quintana Roo: autonomía, profesionalización y rendición de cuentas ante la pluralidad.	
Conclusiones.....	61
Bibliografía.....	65

Introducción.

El propósito de la presente tesina es analizar el fenómeno de la pluralidad política en Quintana Roo y su relación con el desarrollo de la autoridad electoral local.

Se parte de la premisa de que sólo cuando existe una autoridad electoral autónoma a cualquier poder del Estado, es factible el arribo a la pluralidad política, la cual es característica de los gobiernos democráticos.

Por ello, dos conceptos fundamentales en este trabajo son los relativos a la transición a la democracia y rendición de cuentas, los cuales se analizan en el Apartado 1. Cabe destacar que la rendición de cuentas sólo es posible en los gobiernos democráticos, que permiten el acceso a la información pública, en un ejercicio de transparentar los procedimientos de trabajo y documentos de interés general.

En el Apartado 2, se dan a conocer los antecedentes históricos, la creación del Estado y la importancia socioeconómica dentro del contexto nacional, en una apretada síntesis, que será el sustento del siguiente Apartado, en donde se aborda la relación entre la democracia y el sistema de partidos, resaltándose el fenómeno de la pluralidad política como principal promotor de la constitución y consolidación de una autoridad electoral de tipo autónoma.

En el Apartado 4 se explica el desarrollo de la autoridad electoral y el perfeccionamiento de las tareas comiciales, que son aspectos que se encuentran ligados al surgimiento del pluralismo político. Sólo cuando éste tuvo carta de naturalización en la sociedad se posibilitó la conformación de un órgano comicial autónomo al poder ejecutivo estatal, para a partir de esta premisa profesionalizarse en sus funciones, no antes.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se sintetizan los aspectos fundamentales sobre los cuales se centró la presente tesina, cuyo objetivo fundamental es exponer la relación entre la autoridad electoral, la rendición de cuentas y la pluralidad política, reiterando que sólo cuando la pluralidad política arribó a Quintana Roo fue factible la creación de un órgano eminentemente ciudadanizado.

Debe subrayarse que la rendición de cuentas sólo es posible en una democracia, y ésta se garantiza a través de la conformación de una autoridad electoral autónoma y ciudadanizada, como veremos en el Apartado 4, en donde se describe la doble faceta de la rendición de cuentas.

Seguramente las conclusiones de este trabajo motivarán otras reflexiones; esa es la intención y la provocación, para que en un futuro inmediato prosigamos profundizando sobre aspectos específicos de índole electoral.

Apartado 1. Democracia, partidos políticos, autoridad electoral y rendición de cuentas: definiciones.

La democracia es un concepto que continuamente escuchamos y ocupamos en nuestra cotidianidad para referirnos a un sistema de gobierno que privilegia el respeto a los derechos y libertades fundamentales, mediante los cuales se hace posible la designación periódica de nuestros representantes populares, a través del voto libre y razonado, en elecciones imparcialmente organizadas.

La amplitud del término propicia la existencia de diversas interpretaciones, entre las que destaca la concepción sustantiva de la democracia, que va más allá de los aspectos electorales, a los cuales considera solamente como uno de sus componentes; en términos generales, los que están a favor de esta postura presuponen que para que la democracia sea integral y efectiva debe abarcar una gama de aspectos que trasciendan el ámbito electoral, que si bien es importante, no es el único.

Por otro lado, existe una concepción procedimental de la democracia que la considera como una forma de gobierno, que partiendo de las imprescindibles libertades fundamentales (personal, de pensamiento, asociación y reunión) que deben existir en un país que se precie de ser democrático, la caracteriza como "...un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*."¹

En este sentido, la democracia es un método que nos posibilita formar gobiernos legítimos y autorizar programas; no nos sirve para resolver propiamente los problemas económicos o sociales, "sino para determinar cómo deben plantearse, promoverse e implantarse las políticas que pretendan resolver esos problemas. Importa subrayar este punto, pues no pocas veces se genera la ilusión de que la sola democracia va a permitir la superación de todas las dificultades y conflictos"², por lo tanto, la concepción

¹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*...p.24.

² Luis Salazar; José Woldenberg, "*Principios y valores de la democracia*"... pp. 24-25.

sustantiva de la democracia se situaría, precisamente, por fuera de la misma, dado que entra en el terreno de los planes políticos.

Sólo cuando existe un sistema de partidos políticos real es factible hablar de democracia, la cual necesariamente debe legitimarse mediante la existencia de un órgano electoral autónomo y profesional en sus funciones, que permita dirimir imparcialmente los asuntos y controversias surgidas por la natural confrontación política entre los partidos.

Por ello, no es fortuito que durante los periodos de transición a la democracia, una de las demandas impostergables sea, precisamente, la constitución de una autoridad electoral autónoma a cualquier otro poder del Estado. De hecho este fue un reclamo generalizado en los países que han experimentado esa transformación, ya que “la proliferación reciente de órganos autónomos ha coincidido con la tercera ola de la democratización (Huntington, 1991)”³, y es a través de la actuación de estos órganos (en México el Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Auditoría Superior de la Federación, entre otros), que la rendición de cuentas ha tenido a sus mejores aliados.

Sólo en países democráticos se posibilita la rendición de cuentas; al respecto, vale la pena una diferenciación: “La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información... El derecho de acceso a la información, por su parte, consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado” [retomado de Ernesto Villanueva]. Como tal, es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno”⁴.

³ John M. Ackerman, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras...* p. 30.

⁴ José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: claves para un concierto...* pág. 11.

Cabe destacar, que de acuerdo a Andreas Schedler existe la rendición de cuentas “horizontal” que tiene que ver con los mecanismos de control que se establecen en la administración pública, para que una determinada dependencia “supervise” o ejerza el control sobre otras, que en términos reales están en el mismo nivel jerárquico, de ahí su denominación.

También existe una rendición de cuentas “vertical”, que se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, siendo una de las más representativas las elecciones, en donde los votantes premian o castigan a sus representantes populares mediante comicios periódicamente realizados.⁵

En este contexto, la rendición de cuentas implica tres aspectos, como son la solicitud de información a los sujetos obligados, la entrega de la misma por parte de éstos y, en su caso, la imposición de sanciones, ya que “sin la amenaza de sanciones, la denuncia deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario”⁶, con lo cual el círculo se cierra y los ciudadanos que requieren información, cuestionando eventualmente acciones de servidores públicos, pueden solicitar medidas de apremio si detectan actividades o conductas inadecuadas de los mismos.

Así, la rendición de cuentas es un instrumento imprescindible para “abrir” estructuras administrativas cerradas, que estaban acostumbradas a mantener en sigilo la información y sus procesos de trabajo, con la cual la rendición de cuentas se constituye una herramienta para mantener vigilada a la administración pública, pero debemos insistir que solo en la democracia la rendición de cuentas es factible.

⁵ Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?... pág. Página 34; este autor también distingue entre una rendición de cuentas electoral, en donde los electores premian o castigan con su voto a sus representantes, y una rendición de cuentas societal, que es la “capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios”.

⁶ *Ibíd.*, 19.

Sin embargo, en las democracias incipientes como la mexicana la rendición de cuentas tiene un largo camino por recorrer, ya que no contempla la vertiente de sanciones; a las dependencias o instancias administrativas a quienes se les requiere información y no la entregan en tiempo y forma, únicamente son acreedoras a “recomendaciones” por parte de los institutos encargados de la aplicación de esta tarea.

Debe destacarse, que la rendición de cuentas se ha desarrollado en organizaciones autónomas como el Instituto Federal Electoral (IFE), sobre todo en el ámbito de la fiscalización de los recursos obtenidos y erogados por los partidos políticos, en una labor que se ha venido perfeccionando desde 1993, fecha en que se llevó a cabo una reforma electoral, que posibilitó que en el IFE se constituyera y fortaleciera un área especializada de fiscalización, cuyo propósito fue establecer mecanismos de control y monitoreo del origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos, los cuales a partir de entonces han sido sancionados al detectar el IFE irregularidades en el manejo del dinero público y privado que reciben, y más aún por percibir aportaciones ilícitas, como lo fueron los casos conocidos como “Los Amigos de Fox” o el “Pemexgate”, que sentaron precedentes de rendición de cuentas a nivel nacional e internacional.

Asimismo, la reciente reforma electoral de 2007, que incluyó la eliminación del secreto bancario y hacendario para labores de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, permitirá avanzar en materia de rendición de cuentas, con lo cual el IFE continuará constituyéndose como en el primer organismo de cómo la rendición de cuentas puede ser una realidad.

Sin embargo, la rendición de cuentas hacia los partidos políticos tiene algunos escollos: los partidos políticos no son sujetos obligados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que significa que un ciudadano puede solicitar información a un partido político, y éste, en un acto de buena fe se la puede proporcionar, pero legalmente no pasa nada si el partido político no le contesta; el ciudadano lo tiene que realizar ante el IFE o los institutos estatales electorales, y si éstos cuentan con información se la remiten en las formas y plazos que señalan las

leyes federal y estatales de transparencia; en caso de no tenerla la solicita al partido, y si este no contesta el requerimiento, no existe modo alguno para presionarlo, porque la ley no los vincula, no son objeto de sanción, si de una “recomendación” y de la difusión de su negativa, que ciertamente tiene efectos adversos en la opinión pública, pero no existe ninguna sanción.

Si como dicen algunos autores como José Woldenberg, que estamos en la fase de la consolidación de la democracia o en plena democratización, es necesario que el rediseño del esquema de acceso a la información pública abarque a los partidos políticos, dado que son entidades de interés público que reciben financiamiento, y además que contemple la “dimensión punitiva”, para que existan medidas reales de castigo para quienes incumplan con su obligación de proporcionar información o determinada documentación.

Ahora bien, en este trabajo básicamente nos referiremos a la rendición de cuentas entendida como la implementación de mecanismos de fiscalización interna o externa a los institutos electorales. Dentro de los primeros se pueden señalar la constitución de contralorías, mediante las cuales se llevan a cabo periódicamente auditorías, las cuales se dan a conocer al consejo general para las acciones conducentes.

Cabe destacar que en México los organismos electorales son autónomos a los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo, y aunque éste último participa en la designación de los consejeros electorales que integran su Consejo General, posterior a este hecho, formalmente no existe ningún nexo entre ambos, por lo cual, existe la pretensión de que el Consejo General tenga plena autonomía y que sus decisiones se tomen en forma colegiada por los consejeros, sin ninguna incidencia de representantes del Gobierno, que se mantiene, en teoría, ajenos a las labores y acciones que vienen desarrollando los órganos electorales como el IFE a nivel nacional y los institutos electorales locales en el ámbito de las entidades federativas.

En cuanto a las auditorías externas, debe mencionarse que los congresos estatales, mediante diversas vías, han promovido la creación de instancias de fiscalización hacia la función pública en todos sus ámbitos y niveles de gobierno.

En contraparte, los organismos electorales locales tienen la encomienda de fiscalizar el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos, en términos de las disposiciones legales y reglamentarias existentes.

La fiscalización tiene un doble significado: Por un lado, los congresos de los estados, como órganos de representación popular, vigilan el correcto ejercicio de los recursos asignados a las autoridades electorales estatales; paralelamente los institutos electorales tienen la encomienda de implementar las acciones conducentes para la fiscalización de todos los recursos públicos y privados que ingresan y erogan los institutos políticos. Esta dupla de fiscalización ha sido posible por el arribo de la pluralidad; solo cuando esta irrumpe sin ninguna cortapisa, es factible hablar de rendición de cuentas, la cual, invariablemente coadyuva a la gobernabilidad democrática.

De tal forma que la rendición de cuentas ha sido y es el mejor aliado de los organismos electorales, los cuales se han constituido en ejemplos de transparencia en ejercicio de sus actividades, con lo cual se garantiza una administración abierta al escrutinio de los ciudadanos y una labor que permanentemente está bajo la lupa no solamente de los representantes de los partidos políticos, los cuales forman parte de los consejos generales, sino de cualquier persona que solicita documentación e información a través de las áreas de vinculación de los propios institutos electorales.

Sin embargo, hace falta mucho por hacer para que la rendición de cuentas en los institutos electorales se consolide, pero día con día se viene fortaleciendo, por lo cual habría que ver en un futuro cercano los resultados de la reciente reforma constitucional electoral, que seguramente habrá de tener un impacto en la consolidación de nuestro sistema democrático.

Apartado 2. Quintana Roo: Antecedentes históricos, conformación de poderes y desarrollo socioeconómico.

2.1. Antecedentes históricos⁷

Quintana Roo tiene un legado histórico impresionante; en su geografía se desarrolló una de las grandes civilizaciones de la humanidad: la cultura maya, que se desarrolló en la totalidad de la península de Yucatán, el Estado de Tabasco y el oriente de Chiapas en México, así como la parte poniente de Honduras y el Salvador en Centroamérica.

Durante la colonia, la península de Yucatán fue un todo; los actuales Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, estuvieron, bajo diferentes modalidades, adscritos a una sola administración y en los mismos se implantó, al igual que en toda la Nueva España, el sistema de encomiendas.

Las rebeliones de los mayas fueron una constante amenaza para los españoles, que no pudieron vencer la tenacidad de un pueblo por preservar a toda costa sus tradiciones y costumbres.

Durante el periodo de independencia, su situación no cambió, ya que el lugar de los españoles lo ocupó el mestizo yucateco, que en los hechos sojuzgó a los mayas a través de malos tratos y cargas tributarias aún más pesadas que durante la colonia, imponiendo de facto un sistema de encomiendas similar al de los españoles.

⁷ La bibliografía sobre la historia de Quintana Roo es reducida; debo reconocer la calidad de los autores Alfredo Cesar Dachary y Stella Arnaiz Burne, así como de Lorena Careaga Viliesid, cuyos libros se anotan en la bibliografía de esta tesina, en los cuales se recrean las vicisitudes de la historia de Quintana Roo, que en este punto solamente esbozo.

La incomunicación con el mundo exterior, el continuo acecho de los mestizos yucatecos y el recuerdo del esplendor de su ancestral cultura, fue forjando en los mayas de la región oriental de la península, un carácter recio que se oponía al avasallamiento de sus tradiciones, así como un profundo resentimiento contra los mestizos yucatecos, que se convirtieron en sus enemigos acérrimos.

La guerra de castas, que inició el 30 de julio de 1847, expuso con toda crudeza los efectos del rencor acumulado en los mayas y su capacidad organizativa-militar, que les permitió mantener, de acuerdo a las condiciones imperantes, una ofensiva de alta y baja intensidad, en donde predominaron la táctica de guerra de guerrillas. Cabe resaltar, que en 1904 el gobierno porfirista consideró que la guerra de castas había llegado a su fin.

El 24 de noviembre de 1902, Porfirio Díaz decretó la creación del Territorio de Quintana Roo y José María de la Vega fue su primer jefe político; renunció al cargo el 22 de noviembre de 1903; el General Ignacio A. Bravo, fue el segundo jefe político y durante su gestión, el territorio se convirtió en una colonia penal llamada "Cuerpo de Operarios", a donde se confinó a los enemigos y disidentes del régimen porfirista, los cuales eran explotados en la producción del palo de tinte y durmientes. Bravo fue jefe político hasta 1912, cuando es sustituido por el General de Brigada Manuel Sánchez Rivera, quien liberó a todos los presos políticos.

Eran los tiempos de la Revolución, que no tuvieron mucho eco en Quintana Roo, que desapareció como territorio en 1911 en virtud de un decreto promulgado por Venustiano Carranza, donde ordenó que se anexara al Estado de Yucatán, para posteriormente decretar el 16 de junio de 1915 su restitución como territorio federal.

Por entonces empezó la producción chiclera, consolidándose el poder de Francisco May, quien encabezó la repoblación de Chan Santa Cruz, principal ciudad de los mayas rebeldes, convirtiéndose en su cacique supremo al organizar y monopolizar la producción del chicle en la región, la cual controlaba con mano dura.⁸

Posteriormente, el 14 de diciembre de 1931, el Presidente Pascual Ortiz Rubio dio a conocer un decreto, mediante el cual se suprimía el territorio federal, dividiéndolo entre los Estados de Campeche y Yucatán.

En respuesta, los quintanarroenses se organizaron en el Comité Pro Territorio, cuyas gestiones ante el General Lázaro Cárdenas, posibilitaron que el 11 de enero de 1935, se decretara nuevamente que Quintana Roo era un territorio federal.

En 1935 Rafael E. Melgar es designado gobernador; y para muchos quintanarroenses su gobierno fue una etapa de “reconstrucción territorial” por las obras sociales y de infraestructura que se realizaron.

1942, fue un año con buenos augurios: la producción chiclera alcanzó la cifra record de 3,900 toneladas⁹; estos pronósticos se truncaron al año siguiente con la designación del General Margarito Ramírez, quien de 1943 a 1957, fue gobernador del territorio; ese periodo se caracterizó, según algunos autores, por la corrupción y tratos fraudulentos que sostuvo con contrabandistas a los cuales vendió maderas preciosas y chicle.

Sin embargo, resurgió el movimiento social, que se analiza en el punto 3.2, que incidió en la destitución de Margarito Ramírez, que fue relevado por Aarón Merino Fernández.

⁸ Octaviano Solís, quien fue reo político en la “Colonia de Operarios”, fue nombrado Gobernador del Territorio por Venustiano Carranza, durando en su encargo de 1917 a 1920, y con el propósito de pacificar la región llevó a Francisco May ante Carranza, quien le da concesiones para explotar el chicle en Chan Santa Cruz.

⁹ Lorena Careaga Viliesid, Quintana Roo, *Textos de su historia...* p. 284.

En el periodo de Ruffo Figueroa (gobernador de 1964 a 1967) se expandió la red carretera; Javier Rojo Gómez (1967 a 1971), impulsó la educación pública por medio de la construcción de escuelas y bibliotecas; y David Gustavo Gutiérrez Ruiz (gobernador de 1971 a 1974), promovió la creación de fundos legales y se preocupó por la ampliación de la red carretera, correspondiéndole ser el gobernador provisional, en la transición de Quintana Roo a su constitución como Estado Libre y Soberano.

Este breve repaso necesariamente nos conlleva a la conclusión de que esta región no era un territorio vacío, más bien fue una zona en la cual sus habitantes nativos, los mayas, fueron continua y sistemáticamente destruidos; su población decreció en un 90%; en el transcurso de dos siglos de explotación, en un constante desplazamiento y aniquilación.¹⁰

A grosso modo, este es el trasfondo histórico de la creación del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que había basado su modelo de desarrollo en el aprovechamiento del chicle y las maderas preciosas que fueron la base de la economía quintanarroense, en un periodo de auge que va desde su creación como territorio, hasta la década de los 60's, sin que dejara beneficios a esta región, sino huellas de una despiadada explotación de los recursos forestales y de seres humanos, en donde el contrabando y la rapiña tuvieron su mejor época.

2.2. Creación del Estado y conformación de sus poderes.

En la década de los 70's, Quintana Roo ya estaba preparada para cumplir con los requisitos constitucionales (tener como mínimo 80 mil habitantes y viabilidad económica) para convertirse en Estado integrante del pacto federal, por lo cual, el entonces Presidente de la República, Luís Echeverría Álvarez, expidió un decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, mediante el cual se instituyó el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Ese mismo día, se

¹⁰ Lorena Careaga Viliesid, Quintana Roo, *Una historia compartida...* p 30.

designó como Gobernador Provisional del naciente Estado a David Gustavo Gutiérrez y en esa misma sesión, el recién nombrado tomó la protesta de Ley.

De conformidad con estas disposiciones transitorias, se creó la Comisión Estatal Electoral, considerada el primer órgano electoral, encargada del desarrollo y vigilancia de las elecciones. En su sesión inicial, propuso que el Estado se dividiera en siete distritos electorales y, en cada uno de estos, se instalaron comités distritales electorales.¹¹

Así, los primeros siete distritos electorales quedaron de la siguiente forma: I y II con cabecera en Chetumal; III en Bacalar; IV con cabecera en José María Morelos; V en Felipe Carrillo Puerto; VI en Cozumel y VII con cabecera en Isla Mujeres.

Las elecciones de diputados para integrar la Legislatura Constituyente, se celebraron el 10 de noviembre de 1974, y aunque a nivel nacional se encontraban registrados ante la Comisión Federal Electoral el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); solamente el PRI registró para el proceso comicial siete fórmulas, compuestas por un propietario y un suplente respectivamente.

Al declararse legítimas y validas las elecciones para diputados constituyentes en la sesión del día 29 de noviembre de 1974, se iniciaron las funciones del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Los integrantes de la Legislatura Constituyente aprobaron la Constitución local el 10 de enero de 1975; el día 12 del mismo mes y año se publicó en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado, entrando en vigor esa misma fecha.

¹¹ Estos comités distritales estuvieron integrados de la siguiente manera: un presidente, un secretario y un vocal, todos estos designados por la Comisión Estatal Electoral, y un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales.

Posteriormente el 14 de enero de 1975, los integrantes del Constituyente del '74, aprobaron por unanimidad el decreto que contiene las bases conforme a las cuales se realizarían las elecciones de gobernador, legislatura local y ayuntamientos.¹²

Este decreto previó que la Comisión Estatal Electoral debía quedar instalada a más tardar el 25 de enero de 1975 y que estaría integrada por un presidente, que fue el Secretario de Gobierno, un secretario y un vocal, designados por el gobernador provisional, y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales.

Conformada la Comisión Estatal Electoral, los integrantes de la misma realizaron la división territorial de Quintana Roo, quedando de la misma manera como los había conformado la primera Comisión Estatal Electoral.

Más tarde, se creó un comité distrital electoral en cada uno de los siete distritos de Quintana Roo.

Las elecciones se efectuaron el 2 de marzo de 1975, y el día 9 de marzo de ese mismo año, los comités distritales realizaron los cómputos de votos emitidos en las elecciones de diputados y gobernador, de igual forma expedieron las constancias de mayoría a las formulas de candidatos a diputados que obtuvieron mayor número de votos.

El día 16 del mismo mes y año, realizaron el cómputo de votos emitidos para la elección de ayuntamientos y expedieron las constancias de mayoría a las planillas ganadoras.

Por disposición expresa de los artículos transitorios establecidos dentro del texto original de la Constitución Política local, la calificación de elección de diputados estuvo a cargo de la propia Legislatura entrante. Hecho lo anterior, el 26 de marzo de 1975, la I Legislatura del Estado de Quintana Roo, quedó instalada para iniciar su primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional.

¹² Acta de la sesión de congreso Constituyente celebrada el 14 de enero de 1975. Vid. DIARIO DE LOS DEBATES de la Legislatura Constituyente del Estado de Quintana Roo, T.I, p. 5, Chetumal, México.

Por lo que una vez efectuada la calificación y emitida la declaratoria encomendada, el día 5 de abril de 1975, en sesión solemne de la I Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, quien fuera Gobernador electo, Jesús Martínez Ross, rindió la protesta de Ley ante la Legislatura del Estado.

Respecto a los municipios, el 10 de abril de 1975 quedaron formalmente instalados los ayuntamientos de Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas.

Es de señalarse que la I Legislatura del Estado de Quintana Roo se integró únicamente con diputados de mayoría pertenecientes al PRI, en virtud de que los candidatos postulados por el Partido Popular Socialista, que contendieron por el I y V distritos electorales obtuvieron solamente 127 y 164 votos respectivamente, no alcanzando el mínimo requerido para que pudieran contar con algún “diputado de partido”.

Una vez instalada la I Legislatura Constitucional del Estado, el 4 de noviembre del mismo año, los integrantes de la misma expedieron el decreto que contenía la primera Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; el mismo fue publicado en el Periódico Oficial el día 15 del mismo mes y año.

Este ordenamiento legal, acorde con lo señalado al respecto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, dispuso que el Poder Legislativo se depositaría en la Legislatura del Estado de Quintana Roo, renovable cada tres años e integrada con siete diputados electos en cada uno de los distritos en los que se dividía la entidad para ese entonces (siete diputados electos por mayoría relativa), a los que se añadirían los diputados de partido que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley de la materia.

De igual forma, estableció que el ejercicio del Poder Ejecutivo estaría depositado en una sola persona denominada Gobernador del Estado, quien sería electo popularmente por los ciudadanos quintanarroenses cada seis años.

La base divisional territorial y organización política y administrativa, era el municipio libre, el cual estaría a cargo de ayuntamientos integrados por un presidente, un síndico y cinco regidores que se renovarían cada tres años.

En cuanto al Poder Judicial, el texto constitucional en su artículo 97, señalaba que el ejercicio del mismo se depositaría en un Tribunal Superior de Justicia y en jueces del fuero común.

Así quedaron conformados los poderes en Quintana Roo, que habrían de irse renovando y perfeccionando de acuerdo a las disposiciones legales existentes.

2.3. Importancia socioeconómica dentro del contexto nacional.

1974 es una fecha paradigmática para Quintana Roo, ya que además de simbolizar la creación del Estado Libre y Soberano, significó el arranque del proyecto Cancún. De tal forma que los 70's simbolizan la transición de un modelo de desarrollo basado en las actividades primarias al turismo.

El patrimonio paisajístico, la visión de algunos grupos empresariales nacionales e internacionales se conjugaron para consolidar dicho proyecto, el cual significó éxito y mejores perspectivas de vida para muchos mexicanos.

Sin embargo, al mismo tiempo se generaron flujos migratorios de grandes sectores de la población pertenecientes a diversos estados de la República, ocasionando una deficiente infraestructura social y de servicios públicos, debido a que se superó la capacidad para albergar a los miles de migrantes que requerían de servicios básicos como agua potable, drenaje, hospitales, vivienda, educación, transporte público, entre otros.

Los datos que aportan los Censos de Población y Vivienda y los Conteos de Población y Vivienda realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), son más que evidentes:

Tabla número 1.
Crecimiento de la población del Estado de Quintana Roo
1930-2005¹³

Año	Población Total
1930	10,620
1940	18,752
1950	26,967
1960	50,169
1970	88,150
1980	225,985
1990	493,277
1995	703,536
2000	874,963
2005	1'135,309

La tabla anterior refleja los cambios drásticos de crecimiento poblacional en el Estado de Quintana Roo, y como puede observarse, a partir de la década de los 70's (inicio de Cancún), la población se ha ido duplicando, siendo prácticamente así en todas las décadas subsecuentes; lo que significa que durante el periodo 1970-2005 la población se ha incrementado 12.8 veces.

Lo anterior hizo de Cancún la ciudad con mayor dinamismo demográfico del país, convirtiéndose en el centro turístico más importante de la Republica Mexicana al recibir a más de 2'500,000 visitantes anualmente, provenientes de diferentes partes del mundo.

Además, Cancún fue el inicio de una serie de proyectos que se fueron desarrollando en los otros municipios de la zona norte del Estado (Solidaridad, Cozumel e Isla Mujeres), que cuentan con gran prestigio a nivel nacional e internacional.

¹³ Fuente: Censos de Población y Vivienda: V, VI, VII, IX, X, XI y XII; así como el Censo de Población y Vivienda 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Cabe resaltar, que las comunidades mayas existentes en la zona centro del Estado mantienen a toda costa sus costumbres, pero aquella reciedumbre y fortaleza que se trasluce en los relatos históricos, pareciera estarse desvaneciendo. La pobreza extrema esta lacerando a estos mexicanos, herederos de una de las culturas más excepcionales de la humanidad.

En términos económicos el desafío es alcanzar el desarrollo armónico de las zonas norte (turística), centro (agricultura de subsistencia) y sur (donde se asienta la capital de la entidad); sobre todo, darle viabilidad productiva a la zona maya, tratando de que sus productos agroforestales puedan ser utilizados por los complejos turísticos, que desafortunadamente cubren sus enormes requerimientos en otras entidades.

Con todo, Quintana Roo continúa siendo un imán para miles de mexicanos que buscan mejores perspectivas de vida y de trabajo, tal y como lo indican los datos del crecimiento poblacional que son impactantes: de 1970 al 2005, la población de Quintana Roo fue multiplicada casi 13 veces, así como el hecho de que en los últimos cinco años llegaron a vivir a la entidad casi 101 mil personas procedentes principalmente de Yucatán (18.0%), Tabasco (16.8%), Veracruz (13.3%), Chiapas (12.3%) y el Distrito Federal (11.0%).

De esta forma, y de seguir con las tasas de crecimiento registradas, la población de Quintana Roo casi volvería a duplicarse durante el periodo 2000-2010, en contraste con otras entidades como Colima, Durango, Hidalgo, Guanajuato y Distrito Federal, que tardarían más de cien años en duplicar su población, como se observa en la tabla número 2.

Tabla número 2
Proyección Poblacional 2005-2010

Entidad Federativa	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Colima	542,627	567,996	572,540	577,120.2877	581,737	586,391	591,082
Quintana Roo	874,963	1'135,309	1'188,669	1'244,536	1'303,029	1'364,272	1'428,392
Durango	1'148,661	1'509,117	1'519,681	1'530,319	1'541,031	1'551,818	1'562,681
Hidalgo	2'235,591	2'345,514	2'366,624	2'387,923	2'409,415	2'431,099	2'452,979
Guanajuato	4'663,032	4'893,812	4'937,856	4'982,297	5'027,138	5'072,382	5'118,033
Distrito Federal	8'605,239	8'720,916	8'738,358	8'755,835	8'773,346	8'790,893	8'808,475
NOTA:	Para el cálculo de la presente tabla, realizada por el autor de esta tesina, con el apoyo de Maogany Crystel Acopa Contreras, se consideró la tasa de crecimiento media anual que obtuvieron cada uno de los Estados citados durante el periodo 2000-2005.						

El arribo constante de personas con diferentes idiosincrasias, filiaciones partidistas y autocríticos de sus circunstancias socioeconómicas, indudablemente ha generado un fenómeno de participación política que no se había visto en esta región.

Debe señalarse que gran parte de esta población tiene una gran movilidad dentro del territorio estatal, ya que lo mismo trabajan en Cancún o la rívera maya, en actividades relacionadas con el turismo, y su actitud hacia las cuestiones políticas es volátil; su inconformidad social, que los orilló abandonar su lugar de residencia, se traduce en una alta participación o indiferencia sobre cuestiones electorales; por ello, engrosan las cifras del abstencionismo o constituyen el “voto de castigo”, que generalmente se proyecta contra el PRI.

Así, el arribo de miles de nuevos pobladores trajo consigo un fenómeno novedoso de participación política, impensable en el Territorio de Quintana Roo; por ello, es fundamental conocer, aunque someramente, la historia de la participación política en Quintana Roo, previo repaso de las características de la democracia y sistema de partidos.

Apartado 3. Democracia y sistema de partidos en Quintana Roo.

3.1. El contexto nacional: crisis sexenales y transición a la democracia.

En 1977 se inició la transición a la democracia, que en nuestro país adquiere un rasgo distintivo, porque se concentró primordialmente en los asuntos electorales¹⁴, que fueron la llave para transformar el régimen autoritario presidencialista que caracterizó a nuestro país, en donde el titular del Ejecutivo ejercía sus poderes legales y metaconstitucionales prácticamente sin ningún contrapeso.

Pero en la década de los 70's ese sistema empezó a dar muestras de anquilosamiento. México era cada vez más complejo, plural, y por lo tanto no podía, ni quería caber en el formato de partido único¹⁵.

Es decir, mientras Quintana Roo estaba emergiendo con las características propias del sistema de partido hegemónico, las estructuras políticas del país, estaban fisurándose, mostrando el anquilosamiento del régimen; requerían una remodelación mayor, que inició precisamente en 1977.

El PRI ya no podía representar a todos los sectores de la población mexicana, que estaba cambiando, diversificándose, y que no podía encapsularse en una sola organización política, en un sistema de partidos inexistente histórica y jurídicamente; "... a pesar de que la constitución fundadora de 1917 había refrendado a México como una república democrática, federal y representativa, no incluyó disposición alguna en materia de partidos políticos, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto aprobado el 5 de febrero ni en los sesenta años siguientes"¹⁶.

¹⁴ "La de México ha sido una transición concentrada, casi exclusivamente en los asuntos electorales. No ha producido un pacto fundacional, ni otro destinado a afianzar la gobernabilidad democrática... La democracia lograda a fuerza de votos no ha trascendido su origen electoral... En lugar de ser una transición pactada, la mexicana ha sido una transición votada; lo que ha ocurrido ha sido la recuperación de las instituciones ya existentes, más que el diseño de nuevas... Tampoco ha habido en México una ruptura con el régimen anterior... De hecho el PRI sigue siendo un partido central en el escenario político nacional...", Mauricio Merino, *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México...* pp. 9-18.

¹⁵ José Woldenberg, *La construcción de la democracia...* p. 21.

¹⁶ Ricardo Becerra, et al., *La mecánica del cambio Político en México: elecciones, partidos y reformas...* p. 107.

Sin embargo, “México... tiene la ventaja histórica de contar con un marco republicano y constitucional que está ahí vigente desde hace mucho tiempo, desde 1917 y aún antes. En ese cuadro, la pieza faltante en México era la pieza electoral: su organización, su marco jurídico, su institución reguladora. La pieza electoral debía cumplir dos funciones: desterrar las prácticas fraudulentas que inutilizaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos y por otro lado, permitir emerger sin cortapisas, sin restricciones artificiales, la verdadera pluralidad de la nación.”¹⁷

La evidencia mayor del viciamiento del sistema de partido hegemónico se observó en las elecciones presidenciales de 1976, donde el candidato presidencial priista, José López Portillo, se presentó como la única opción, dado que el PAN no registró a ningún contendiente debido a sus conflictos internos. En medio de los agudos problemas que en aquel tiempo cimbraban al país, y la cercanía del movimiento estudiantil de 1968 y los hechos violentos de 1971, que mostraron la cara de la intolerancia gubernamental, un solo candidato acaparó para sí los votos emitidos en aquella singular “elección”.

Con la reforma política de 1977 se inició el camino de la transición hacia la democracia, el cual no ha concluido, pero que durante décadas se caracterizó por el dominio del partido oficial, en un sistema de partido hegemónico, que permitió que México fuera el “sistema político no democrático pero más gobernable de América Latina”¹⁸.

Debe mencionarse que con dicha reforma se constitucionalizó el sistema de partidos políticos, los cuales son considerados en el Artículo 41 de nuestra Carta Magna como “entidades de interés público”, sujetos a recibir prerrogativas del estado mexicano, como exenciones de impuestos, franquicias postales y acceso gratuito a la radio y televisión, así como financiamiento público. Asimismo, posibilitó su participación en elecciones estatales y municipales.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 31-32.

¹⁸ Gino Germani, en: José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, *op. cit.*, p. 19.

Como se denota, el sistema político se estaba transformando radicalmente, en un intento por evitar al “México bronco y violento”, como decía Jesús Reyes Heróles, en una transición que inició, precisamente, en 1977¹⁹ y fue el parteaguas de la pluralidad política mexicana, que ha sido compleja porque no excluyó o desapareció al partido hegemónico, sino que con su presencia, y aún más, como actor imprescindible se viene desarrollando el paso del México autoritario hacia un régimen democrático; quien realmente ha venido “empujando” este cambio han sido las organizaciones emergentes, en coexistencia u oposición de otras de viejo cuño, en un “estira y afloja”, que se ha jugado en el campo de lo electoral, que a través de continuas reformas, han posibilitado seguir avanzando en el camino de la consolidación de la democracia²⁰.

Otra característica de la década de los 70's fue el inicio de las crisis económicas sexenales, que estuvieron en el trasfondo de la transición, en una relación compleja, que iba acrecentando la inconformidad social, expresada muy a menudo en una mayor participación política, que se traducían en conflictos poselectorales ante la duda fundada de fraudes electorales; además de las medidas económicas, como los acuerdos de austeridad, existió el afán gubernamental de realizar “reformas del estado”, que únicamente se convertían en modificaciones sustanciales en materia electoral.

Así, con el andamiaje dispuesto por la reforma política de 1977, las continuas crisis económicas sexenales, la consecuente inconformidad social y la cerrazón del sistema a nuevas opciones, se generarían continuas defecciones en el PRI, en un fenómeno que mermarían su organización territorial y presencia en muchas regiones del país, que fortalecería a los partidos políticos de oposición, especialmente al PAN y PRD, los cuales fueron protagonistas de persistentes conflictos poselectorales a lo largo de todo el camino de la transición: al final de este, tenemos que la pluralidad fue un hecho irreversible.

¹⁹ Algunos autores como Alonso Lujambio Irazabal señalan que la transición comenzó en 1988, año de la “caída del sistema”, ver: El poder compartido, ensayo sobre la democratización mexicana... pág. 15; para otros como Jaime Cárdenas Gracia la transición no ha concluido y no se ubica solamente en las reformas político electorales; en: ¿En dónde está la transición?, en: Luis T. Díaz Müller, El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia... pp. 1-4.

²⁰ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, llaman a este fenómeno histórico netamente mexicano “La mecánica del cambio político en México”, *op. cit.*, p. 33-38 y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 22.

Con este trasfondo pasemos a conocer los antecedentes y el desarrollo de la pluralidad en Quintana Roo.

3.2. Quintana Roo: antecedentes de la participación política: 1902-1974.

El 24 de noviembre de 1902, Porfirio Díaz decretó la creación del Territorio de Quintana Roo, que se conformaría por distritos y municipios, que estarían a cargo de prefectos y subprefectos.

Aunque el 27 de febrero de 1904 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Organización Política y Municipal del Territorio de Quintana Roo, debe señalarse que la organización de elecciones fue de manera incipiente.

A consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1917 (cuyo decreto se publica en el Diario Oficial el 5 de febrero de ese año), se estableció la figura de los municipios libres en todo el país, incluyendo a los territorios federales.

En su artículo 51 disponía que los territorios que tuvieran menos de veinte mil habitantes al menos debieran tener un diputado federal propietario. Debe señalarse que no se cuenta con información sobre la forma y procedimientos que se llevaron a cabo para seleccionar y elegir a diputados federales de Quintana Roo.

Asimismo, los Territorios de Quintana Roo y Baja California no tenían derecho a elegir a senadores, a diferencia de los Estados que estaban representados por dos de éstos en la Cámara de Senadores.

Por otra parte, el artículo 73, determinaba que cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, siendo que los gobernadores de los territorios dependían directamente del Presidente de la República, y podían ser libremente nombrados y removidos por el mismo.

Así, el 31 de julio de 1917 fue nombrado gobernador el General Octaviano Solís Aguirre²¹ quien en noviembre de ese año convocó a elecciones municipales, asumiendo los cargos el 1 de enero de 1918 en las tres municipalidades de Cozumel, Isla Mujeres y Payo Obispo; por primera vez los quintanarroenses podían ocupar puestos políticos en los municipios, aún cuando el poder del Gobernador seguía limitando las acciones de los alcaldes.

Cabe destacar, que José Siurob Ramírez, quien asumió el cargo el 14 de febrero de 1927, ordenó la realización de un plebiscito en Cozumel para cambiar a las autoridades municipales; decidió seguir realizando plebiscitos en los ayuntamientos para renovar a sus integrantes, con la aprobación de la población; creó un concejo municipal en Santa Cruz, para contrarrestar el poder de Francisco May²².

Sin embargo, el 31 de diciembre de 1928, Emilio Portes Gil, mediante un decreto presidencial dio a conocer la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, que entraría en vigor el 1 de enero de 1929, mediante el cual hacía desaparecer los municipios libres en los territorios federales, convirtiéndolos en delegaciones.

El artículo 114 de dicha Ley establecía que el Territorio de Quintana Roo se dividiría en cuatro delegaciones, con cabecera en Payo Obispo, Santa Cruz de Bravo, Cozumel e Isla Mujeres; los delegados eran nombrados por el gobernador y los subdelegados por el delegado respectivo, con la aprobación del gobernador. La capital era Payo Obispo (hoy Chetumal).

²¹ Alfredo Cesar Dachary; Stella M. Arnaiz Burne, dicen que el 1 de mayo de 1918, Venustiano Carranza lo designó como gobernador y Jefe de Operaciones Militares del Territorio de Quintana Roo; en: Alfredo Cesar Dachary y Stella M Arnaiz Burne, *el Caribe Mexicano: Una frontera olvidada...* p. 132.

²² *Ibíd.*, pp.143-145

Así, al frente del Territorio habría un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República, quien los podía nombrar y remover libremente; el artículo 119 decía: “Los gobernadores de Quintana Roo y de los distritos de Baja California acordarán con el Presidente de la República y se comunicarán con los demás órganos de la Federación, por el exclusivo conducto de la Secretaría de Gobernación”. Asimismo, el artículo 129 determinaba que en el Territorio deberían conformarse consejos consultivos.

En los hechos esta Ley significó que los quintanarroenses fueran desplazados de los cargos públicos importantes; se plantea como alternativa democrática al régimen anterior de municipios libres la creación de un consejo consultivo para asesorar al gobernador y a los delegados, lo cual no se llevó a la práctica en el caso de Quintana Roo.

De tal forma, de un incipiente intento de democracia se pasó a la cerrazón total, en un sistema vertical, en el cual el Gobernador del Territorio tenía el control de la totalidad de la administración pública; este esquema tuvo vigencia de 1929 hasta la creación del Estado Libre y Soberano, con algunas excepciones que comentaremos.

Poco después de haber entrado en vigor la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, el 14 de diciembre de 1931, el Presidente Pascual Ortiz Rubio dio a conocer un decreto, mediante el cual se suprimía el territorio federal, dividiéndolo entre los Estados de Campeche y Yucatán. El descontento social contra esa determinación originó la creación del Comité Pro Territorio, que evidenció la existencia de una identidad quintanarroense.

Las protestas cívicas desarrolladas por el Comité, así como la visión del Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, hicieron posible que el 11 de enero de 1935, se decretara nuevamente que Quintana Roo era un territorio federal, conformándose por las delegaciones de Chetumal, San Miguel Cozumel, Felipe Carrillo Puerto y Leona Vicario. Debe subrayarse que no se conoció la participación de los mayas en la creación y acciones emprendidas por este Comité.

En 1935 Rafael E. Melgar es designado gobernador, caracterizándose por ordenar el cambio de denominación a varios poblados que tenían nombres extranjeros o religiosos.

Posteriormente, el General Margarito Ramírez, fue el gobernador del Territorio entre 1943 y 1957, en un periodo que se caracterizó por la corrupción, que fue el común denominador de su administración.²³ Por tal motivo surgió la organización social denominada Pro Gobernante Nato, que más tarde se denominaría Frente Cívico Quintanarroense; posteriormente lo sustituyó en el cargo Aarón Merino Fernández.²⁴

Estos movimientos son herederos del Comité Pro Territorio, y su organización se consolidó con la postura firme de buscar entre sus pobladores a aquellas personas comprometidas con el desarrollo del territorio, las cuales debían ser sus gobernantes y titulares de las instituciones públicas.

Con Aarón Merino Fernández los nativos accedieron a cargos importantes dentro de la administración del territorio. En los gobiernos de Ruffo Figueroa y Javier Rojo Gómez se prosigue con la decisión de brindarles oportunidades a los nativos para que ocuparan puestos en la administración pública del territorio; este último nombró inclusive a un quintanarroense, Miguel Mario Angulo Flota como su Secretario General de Gobierno; de acuerdo a Jesús Martínez Ross, el 80% de su equipo de trabajo eran nativos de Quintana Roo²⁵, y por ello se considera que en este gobierno se le da forma a la primera clase política quintanarroense.²⁶

²³ *Ibíd.*, p. 283-284; sin embargo, para Alfredo Cesar Dachary y Stella M. Arnaiz Burne este gobernador llevó a cabo acciones positivas como la industrialización forestal a través de la creación de Maderas Industrializadas de Quintana Roo (MIQRO) o la terminación de la brecha Chetumal-Escárcega, con la que se rompió medio siglo de aislamiento, *op. cit.*, p. 286.

²⁴ Lorena Careaga Viliesid (compiladora), Quintana Roo, Textos de su historia, *op. cit.*, p. 283-284.

²⁵ Jesús Martínez Ross, *Al pie de la letra*. Crónica de Quintana Roo... p 273.

²⁶ Para conocer el desarrollo de la clase política quintanarroense ver: José Hugo Trejo Figueroa, Quintana Roo 1974-1999: La sucesión adelantada. Breve historia de la conformación de la clase política... p.11-227.

Cabe destacar, que en el Gobierno de Rojo Gómez (1967-1971) “En 1968 se instauró el voto popular para elegir a los subdelegados de gobierno, quienes hasta entonces habían sido nombrados por el gobernador del territorio. Asimismo apoyó la formación y desarrollo de organizaciones quintanarroenses en otros estados y el Distrito Federal como la Fraternidad Quintanarroense y la Sociedad de Estudiantes Quintanarroenses, más tarde llamada Confederación de Estudiantes Quintanarroenses²⁷. La clase política se estaba preparando en universidades de educación superior ubicadas principalmente en la capital del país, para posteriormente asumir las primeras posiciones de la administración pública en la naciente entidad.

A David Gustavo Gutiérrez Ruiz (gobernador de 1971 a 1974), le correspondió ser primeramente gobernador del Territorio y posteriormente fungir como gobernador provisional, en la transición a su constitución como Estado Libre y Soberano.

En este contexto, debemos reiterar que la incipiente participación política que se estaba abriendo paso en Quintana Roo con la promulgación de la Constitución de 1917, se vio frenada por la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 1929; a partir de ahí, fueron esporádicos los intentos de democratizar las instancias municipales, los cuales se llevaron a cabo por la voluntad política de algunos gobernadores.

El periodo que transcurre de 1929 (cuando entró en vigor la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales), a 1974, cuando se decretó la creación del Estado, coincidentemente es el lapso que vio nacer, desarrollarse y opacarse al sistema político dominado completamente por un solo instituto político: el Partido Revolucionario Institucional.

Fueron los tiempos del sistema de partido hegemónico.²⁸

²⁷ *Ibid.*, p. 240.

²⁸ Se retoma el concepto utilizado por Giovanni Sartori, quien dice: “el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder”; en: Partidos y sistemas de que partidos... pp. 276-283.

3.3. Política, poder y pluralidad en Quintana Roo.

En Quintana Roo, hasta 1996 el Partido Revolucionario Institucional había ganado todas las elecciones de mayoría a puestos de elección popular, siendo que en dichos comicios el Partido Acción Nacional ganó por primera vez y por la vía de mayoría un distrito: el XII al obtener 5,784 sufragios contra 4,675 del candidato priísta.

Sin embargo, es hasta la elección de 1999 cuando se inicia la pluralidad, ya que se tienen los siguientes resultados: en la elección para Gobernador el PRI obtiene el 45% de la votación, mientras que el PRD y PAN 36 y 17%, respectivamente; para Ayuntamientos el PRI logró el 45%, en tanto que el PRD 25% y PAN 19%; en la de diputados el PRI obtuvo el 45%, PRD 29% y PAN 18%, lo que significó un notorio decrecimiento de la fuerza electoral del tricolor, que hasta ese entonces nunca había obtenido un nivel de votación debajo del 50%.

Además, en esos comicios perdió cuatro diputaciones de mayoría relativa y en el municipio de Benito Juárez el PRI obtuvo 29,460, mientras que el PRD alcanzó 28,901, con lo cual se comienza con el fenómeno de la alta competitividad política que caracteriza a ese municipio, en donde se localiza la ciudad de Cancún, cuya importancia económica es incuestionable.

Pudiera señalarse que ganar cuatro diputaciones de mayoría no tienen un impacto significativo, dado que el PRI ganó la gubernatura, 11 diputaciones de mayoría y los ocho municipios; no obstante, consideramos que los resultados son realmente reveladores porque evidencian el avance del PRD en los distritos ubicados en Benito Juárez, que representa el 50% del padrón electoral del Estado.

Pero esos resultados no se dan en el vacío, se originan por una serie de factores, como la formación y desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, que tienen un papel relevante para el desarrollo estatal; de acuerdo a datos de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en el Estado existen un total de 65 organizaciones, de las cuales 45 realizan sus actividades en la ciudad de Cancún, lo cual nos demuestra la movilidad ciudadana existente en ese polo turístico. Sin

embargo, la mayoría de organizaciones no se encuentran registradas en dicha Delegación por efectuar actividades políticas, y por lo tanto no son susceptibles de recibir apoyos por parte de esa instancia federal.

A pesar de ello, el dato nos sirve para comentar el desarrollo de estas organizaciones en Cancún, que se ha convertido en una ciudad prioritaria desde el punto de vista electoral.

Otro hecho es que, como ya lo comentamos, gran parte de la población no es nativa, por lo cual muchos de los nuevos pobladores tienen diferentes filiaciones partidistas y generalmente son autocríticos de las circunstancias socioeconómicas que los obligaron a emigrar de su lugar de origen, a veces en grupos de familias o amigos, buscando un cambio que los partidos de oposición les ofertan; es un voto volátil, a veces pasivo, pero que se activa con cualquier promesa de campaña.

Así, a destiempo, desfasados por la propia historia del territorio y por otros hechos, debemos mencionar que la pluralidad continúa su camino hacia su consolidación. La muestra es que en las elecciones del 2002 y de 2005, se tuvieron los siguientes resultados totales a nivel porcentual:

Tabla número 3
Porcentajes totales de votación en la modalidad de Diputados del Estado.

Elecciones	Partidos Políticos %							
2002	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS
	21	43	15	2	11	7	0	1
2005	PAN- CONVERGENCIA			PRI -PVEM		PRD-PT		
	26			43		31		

Tabla número 4
Porcentajes totales de votación en la modalidad de ayuntamientos.

Elecciones	Partidos Políticos %							
2002	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS
	22	41	15	2	12	7	0	1
2005	PAN- CONVERGENCIA			PRI PVEM		PRD-PT		
	25			29.5		45.5		

Tabla número 5
Porcentajes totales de votación en la modalidad de Gobernador del Estado.

Elecciones	Partidos Políticos %		
2005	PAN- CONVERGENCIA	PRI-PVEM	PRD-PT
	21.98	40.25	34.39

Fuente: Instituto Electoral de Quintana Roo.

Los cuadros anteriores demuestran que el PRI sigue decreciendo en términos porcentuales, y aunque en la elección del 2002, la oposición no logró acrecentar el avance obtenido en los comicios de 1999, se reprodujo el fenómeno de que el PRI no obtuvo resultados por arriba del 50% de la votación total, además de perder el municipio de Benito Juárez, en donde se registraron los siguientes resultados: PRI 19,957, PRD 18,982 y PVEM 20,568, siendo que el candidato ganador de este último partido, Juan Ignacio García Zalvidea, posteriormente fue candidato a la gubernatura por la coalición “Somos la Verdadera Oposición” en los comicios del 2005, y actualmente es dirigente provisional del PRD estatal.

En las elecciones del 2005, la oposición ganó 9 diputaciones locales de mayoría y dos ayuntamientos: Felipe Carrillo Puerto donde venció la coalición “Somos la Verdadera Oposición” compuesta por el PRD y PT y en Cozumel se alzó con el triunfo el candidato de la coalición “Todos Somos Quintana Roo” integrada por los partidos PAN-Convergencia; asimismo, en el municipio de Benito Juárez, si bien la coalición “Quintana Roo es Primero” (PRI-PVEM) lo ganó al obtener 61,878 sufragios, en relación con los 59,658 obtenidos por la coalición “Somos la Verdadera Oposición”, la competencia política fue cerrada.

Es en esta elección cuando el PRI pierde por primera vez la “mayoría absoluta” en el Congreso local, ya que únicamente ganó en 6 distritos de mayoría, en tanto que el PRD lo hizo en 5, el PAN en 3 y Convergencia en 1; los plurinominales se distribuyeron de la siguiente forma: 4 para Convergencia, 1 para el PAN, 2 PRI, 2 PRD y uno independiente (originalmente Gastón Alegre López fue postulado por el PRI).

Por ello, de 1974, cuando únicamente se registran candidatos del PRI en las elecciones del 10 de noviembre de ese año, encaminadas a elegir al Congreso Constituyente, a 1999, Quintana Roo reprodujo el sistema de partido hegemónico que caracterizó a nuestro país durante siete décadas, en donde un solo partido se presentaba en las elecciones sin que mediara ningún otro instituto político que le hiciera sombra. A partir de 1999, se inició el fenómeno de la pluralidad, que ha ido acrecentándose, tal y como se señaló con antelación.

El origen y desarrollo de la pluralidad se puede explicar por los siguientes hechos, que se fueron interrelacionando para posibilitar su surgimiento y consolidación:

1. La falta de mecanismos de participación popular a raíz de la promulgación de Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, que entró en vigor el 1 de enero de 1929 y tuvo vigencia hasta la creación del Estado en 1974, imposibilitaron desarrollar mecanismos de participación en todos los niveles, ocasionando hasta 1996 la reproducción ideal del sistema de partido hegemónico.

El Estado resintió el aislamiento y el autoritarismo del centro hacia un territorio que fue controlado y administrado, en su mayoría, por gobernadores sin ningún arraigo, que imponían su visión y sus proyectos sin tomar en consideración a los quintanarroenses. Este fenómeno propicio el mantenimiento del sistema de partido hegemónico, ante la pasividad de institutos políticos como el PAN que no mostraron interés por participar en los primeros comicios. Además, la falta de apoyo del panismo yucateco, es un fenómeno atípico, ya que lo más lógico es que debido a los vínculos históricos y otros factores comentados, parecería natural una mayor presencia y colaboración del panismo yucateco hacia sus homólogos quintanarroenses; sin embargo, el distanciamiento y la pasividad del panismo yucateco fue la nota distintiva, en un fenómeno que merece un estudio por separado.

2. El “efecto dominó” ha tenido un impacto significativo para todos los partidos políticos diferentes al PRI; José Hugo Trejo Figueroa, reconocido periodista quintanarroense, subraya que los partidos de oposición hasta 1998 prácticamente dependían de ese tipo de fenómenos para tener presencia en la entidad, en un hecho que se evidenciaba por la falta de estructura territorial o programas partidistas.

Desde el ascenso del PAN a la presidencia de la República y los avances del PRD en muchos estados, el efecto se mantiene, dado que los partidos de “oposición” han reforzado sus estrategias electorales utilizando, por ejemplo, la imagen de los candidatos presidenciales, con el propósito de influir en el ánimo de los potenciales electores.

3. Las dirigencias nacionales de los partidos políticos no miraban con interés al Estado, a pesar de su importancia geopolítica y su dinamismo demográfico; solo a últimas fechas establecieron mecanismos de comunicación constante con sus comités directivos estatales y municipales, a los cuales han apoyado en su reestructuración y ampliación; asimismo, los asesoran en todo lo referente a medios de impugnación e imagen, así como en la realización de sus estrategias de propaganda en prensa escrita, radio y televisión.

De igual forma, en la última campaña para gobernador del Estado les remitieron recursos vía “transferencias” de sus comités ejecutivos nacionales a sus comités directivos estatales o equivalentes en los siguientes montos²⁹: \$6,683,274.25; \$2,501,000.00; \$1,773,990.00; \$243,280.00; para los partidos PAN, PRI, PRD y Convergencia respectivamente. Este dato es ilustrativo de la importancia que ya tiene el estado para las dirigencias de los partidos políticos, que de acuerdo a diversos actores prácticamente no recibieron recursos de sus dirigencias en los procesos anteriores, aunque el dato no lo podemos corroborar debido a que no se cuenta con información histórica en los archivos del órgano electoral, la cual prácticamente se empieza a conservar y sistematizar a partir del 2003.

4. El alto número de población emigrante registrado en los censos de 1980 y 1990, en donde la población nativa era de aproximadamente 45% y 41%, respectivamente, contra 54% (1980) y 55% (1990) provenientes de otras entidades³⁰, genera que los nuevos pobladores, todavía sin arraigo, no tengan interés en participar en asuntos político-electorales, elevando los niveles de abstencionismo; o simplemente votan por un partido diferente al PRI por la situación de descontento que suscitó su salida de su lugar de origen.
5. Cancún se convierte en prioridad electoral: el total del padrón electoral del Estado hasta junio del 2007 tiene 735,979 ciudadanos de los cuales, Cancún concentra la cantidad de 358,612 electores, lo que significa casi el 50%. Y en esa ciudad se tiene visto que el voto es diferenciado, por tanto, hacia esa ciudad enfilan sus baterías todos los partidos.
6. Los institutos políticos forman coaliciones estratégicas, que les permiten avanzar electoralmente.
7. Activa participación de organizaciones sociales en asuntos políticos, lo que promueve una mayor cultura democrática.

²⁹ Dictamen Consolidado que emite la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral de Quintana Roo, derivado de la revisión a los informes presentados por las coaliciones sobre el origen, monto, aplicación y empleo de los recursos utilizados por sus candidatos a los distintos puestos de elección popular, contendientes en el proceso electoral local ordinario 2004-2005, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo el 20 de septiembre de 2005.

³⁰ El resto de personas corresponde a ciudadanos que no especificaron su lugar de residencia.

8. Los medios de comunicación nacionales y locales tienen mayor apertura hacia todos los partidos políticos y sus candidatos en Quintana Roo, convirtiéndose en “cajas de resonancia” del contexto político local.

Recapitulemos: Debe reiterarse que aunque durante el periodo de sistema de partido hegemónico en las elecciones nacionales se tenían candidatos predeterminadamente nominados por el Jefe Máximo del partido, generaba organización y movilidad políticas; en contraste, en Quintana Roo no se tuvo experiencia alguna en la organización de los comicios y participación política (solo esporádicamente como lo hemos señalado) o en movimientos de la sociedad civil para la defensa de sus derechos políticos, como estaba ocurriendo a nivel nacional a partir de la década de los 70's; en la entidad se prosiguió con ese sistema, en un desfase en el surgimiento del pluralismo, que desde las históricas elecciones presidenciales de 1988 ya estaba siendo una realidad en muchas regiones del país.

De tal forma, se tiene que mientras el país transitó a la democracia desde 1977; se convulsionó en las elecciones federales de 1988, y pluralizó en muchas zonas del país a partir de éste año, haciendo surgir el fenómeno de los gobiernos divididos, como lo señala Alonso Lujambio Irazabal³¹, Quintana Roo siguió reproduciendo un sistema anquilosado, que ya se había extenuado en su largo caminar de 1929 a 1977, que habría de potencializarse a partir de las elecciones de 1988, cuando la pluralidad estaba siendo una realidad en México.

En Quintana Roo, tenemos la reproducción mecánica del sistema de partido hegemónico de 1974 a 1999, fecha en que la pluralidad comienza a ser parte de la normalidad democrática quintanarroense.

³¹ Alonso Lujambio, *El poder compartido, ensayo sobre la democratización mexicana...* p. 191.

A destiempo, desfasados, la pluralidad es un hecho que tiende a convertirse en parte de nuestra cotidianidad.

Ahora bien; como veremos en el siguiente apartado; esta pluralidad va “empujando” la organización de elecciones imparciales, transparentes y encomendadas a servidores electorales con un alto grado de profesionalismo.

Los comicios competitivos y el perfeccionamiento del órgano administrativo electoral fueron las dos caras de una misma moneda: cada vez fue más claro que “sacando” al gobierno de la organización de las elecciones, vía la creación de un órgano autónomo sería la única vía para asegurar elecciones transparentes.

Por ello, nuestra premisa es que el inicio de la pluralidad política en nuestro Estado, que se dio a partir de 1999, reclamó la creación de un órgano comicial autónomo en sus funciones y de naturaleza verdaderamente colegiada, que a partir de un cuerpo de especialistas y una estructura administrativa apropiada, hiciera posible afrontar el reto de organizar imparcialmente las elecciones y de desarrollar en periodo no electoral, diversas actividades fundamentales.

Así, desde 1999 fue visible la necesidad de transformar radicalmente a la instancia electoral local, no sólo sacando al secretario de gobierno o a su representante del Consejo General, sino dotándola de autonomía y de una estructura directiva y ejecutiva apropiadas para que cumpliera sus principales encomiendas: organizar imparcialmente elecciones y promover la cultura democrática.

A partir de la constitución de una autoridad electoral autónoma es dable establecer mecanismos de rendición de cuentas tanto a nivel del órgano electoral como de los partidos políticos como veremos en el punto 4.3.

Apartado 4. Desarrollo de las autoridades estatales electorales.

4.1. Breves comentarios sobre la conformación de la Comisión Estatal Electoral.

Concluidos los primeros comicios y establecidos los funcionarios que desempeñarían los cargos de gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos, el 4 de noviembre de 1975, la I Legislatura expidió la primera Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

En su texto dispuso que para la organización de las tareas relacionadas con la celebración de las elecciones, la renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos de la entidad, se constituirían los siguientes organismos electorales: la Comisión Estatal Electoral, los comités distritales electorales, comités municipales electorales y las mesas directivas de casillas.³²

El primero de estos órganos fue definido como un organismo electoral de carácter **permanente** con personalidad jurídica propia, encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las elecciones de diputados a la legislatura, gobernador y miembros del ayuntamiento.³³ Aquí debe subrayarse el carácter de permanente que la norma le otorgaba a esta institución electoral, y sin embargo, no se tiene conocimiento sobre las actividades que desarrolló este órgano en periodo no electoral.

De acuerdo a la Ley, esta instancia estaría conformada por: el Secretario de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo y fungiría como presidente de la comisión; en representación del Poder Legislativo estaría un diputado que lo designaría la Legislatura del Estado, por parte de los municipios participaría un comisionado designado por los presidentes municipales y finalmente un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales que cumpliera con los requisitos previamente establecidos.

³² Artículo 52 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo expedida el 4 de noviembre de 1975 y publicada el 15 de ese mismo mes y año.

³³ Artículo 53 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo expedida el 4 de noviembre de 1975 y publicada el 15 de ese mismo mes y año.

Existían comités distritales y municipales encargados de la organización del proceso en sus respectivos ámbitos de competencia.

Tanto los comités distritales como municipales se encontraban integrados de la siguiente forma: Tres comisionados que serían presidente, secretario y vocal, nombrados por la propia Comisión Estatal Electoral y complementariamente un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales (por cada comisionado propietario se nombraba a un suplente).

Posteriormente la II Legislatura del Estado emitió el decreto número 59 de fecha 22 de noviembre de 1979, que contenía reformas y adiciones a la Ley Electoral, en lo que se refiere al órgano estatal electoral, se añadió un comisionado al Poder Legislativo y de los municipios. A falta de alguno de estos comisionados el presidente de la Comisión debía acudir a la Legislatura o Diputación permanente o a los presidentes municipales, según correspondiera, para solicitar las respectivas designaciones.

Además, se estableció que la Comisión contaría con un Oficial Mayor y un Secretario Técnico, quienes ejercerían tareas encomendadas por la propia Comisión.³⁴

Con esta nueva reforma los comités distritales ampliaron notablemente su estructura quedando de la siguiente manera: un presidente, un secretario, tres vocales, un representante de los municipios que integraran el distrito, un comisionado de cada partido político registrado. Cada comisionado propietario contaba con su respectivo suplente.

³⁴ Artículo 57 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo expedida el 22 de noviembre de 1979 por la II Legislatura Constituyente.

La estructura de los comités municipales también fue modificada, dado que además del presidente y secretario, se incremento el número de vocal a dos y se adhirieron dos representantes del municipio y se estableció que también lo integraría un comisionado de cada uno de los partidos políticos registrados en el comité directivo municipal establecido.

El 9 de diciembre de 1980, esta misma Legislatura emitió nuevamente un decreto sin embargo las disposiciones relativas a la estructura, facultades y obligaciones de los órganos anteriormente descritos continuaron vigentes, sin que exista a la fecha documentación alguna sobre la estructura administrativa del órgano electoral, procedimientos, programas de trabajo y documentos de tipo administrativo.

Con la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (LOPPEQROO),³⁵ misma que sustituyó a la Ley Electoral del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, se fusionaron las figuras de comités distritales y municipales para ser finalmente denominadas comités electorales.

Así, esta nueva modificación implicó una nueva estructura para esta figura, por lo que se integró con un presidente, un secretario, tres vocales, dos representantes del municipio que integran el distrito, por un comisionado de cada uno de los partidos políticos registrados ante la Comisión Estatal Electoral.³⁶

Este órgano se encargaría de la preparación, desarrollo y vigilancia dentro de sus respectivos distritos electorales y municipio que le corresponda, de las elecciones para gobernador del Estado, diputados de mayoría relativa y representación proporcional y de miembros a los ayuntamientos.³⁷

³⁵ Decreto número 103 expedido por la III Legislatura Constitucional con fecha 18 del mes de agosto de 1983.

³⁶ Artículo 69 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo de fecha 18 de agosto de 1983.

³⁷ Artículos 67 y 72 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo de fecha 18 de agosto de 1983.

Posterior a esta fecha, el texto original de la nueva Ley en materia electoral fue modificada el mismo año de su entrada en vigor y nuevamente en el año de 1989, sin embargo estas reformas no representaron cambios sustanciales en el tema que nos ocupa.

No obstante, durante el ejercicio de la VI Legislatura Constitucional, el 25 de septiembre de 1992, se publicó en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado una nueva reforma a esta Ley, que amplió considerablemente la integración de la Comisión Estatal Electoral, la cual se conformó por un presidente que sería el secretario de gobierno o la persona que éste designe, un secretario que sería un notario público, cuatro comisionados ciudadanos designados a propuesta del gobernador del Estado al Congreso; cuatro comisionados del poder Legislativo, que serán diputados de la propia Legislatura y comisionados de los partidos políticos.

Aunque no se cuenta con información sobre los procedimientos y labores realizadas por este órgano comicial, debe comentarse que la deficiente organización de los partidos de oposición y el control gubernamental que se ejercía a través del secretario de gobierno sobre el órgano electoral, determinaban el escaso desarrollo alcanzado por la autoridad electoral; solo era requerida en los comicios para legitimar la constitución de los poderes, sin tener otro uso, en un ritual electoral, en que el órgano comicial funcionaba como una dependencia gubernamental, dándose el simbólico hecho de que se localizó durante un tiempo en un local anexo a Palacio de Gobierno.

La novedad de este órgano es que el secretario de gobierno podía ser el presidente del mismo o nombrar a una persona para esta encomienda, situación que aconteció; además había cuatro comisionados ciudadanos designados a propuesta del gobernador; es notoria la subordinación de estas personas hacia quien los designó, por lo que, en los hechos, la dupla gobierno- autoridad electoral era indiscutible.

Este órgano estatal electoral desarrolló sus acciones hasta finales de 1995, año en que fue sustituido por el Consejo Estatal Electoral.

4.2. Consejo Estatal Electoral: integración administrativa, avances y retrocesos.

El 20 de septiembre de 1995 fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el decreto que contenía el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (CIPE), que consideraba como organismos electorales del Estado los siguientes: El Consejo Estatal Electoral, el Comité Técnico del Consejo Estatal Electoral, los consejos distritales electorales y las mesas directivas de casillas.

Este nuevo órgano electoral fue definido como el organismo superior de dirección con carácter público, autónomo, **permanente** y con personalidad jurídica propia, encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las elecciones de gobernador del estado, miembros de los ayuntamientos y diputados a la legislatura. Aquí me interesa destacar que la norma establecía que este órgano era de tipo permanente; sin embargo, se desconocen las actividades realizadas durante periodo no electoral.

Se conformaba por el Consejo Estatal Electoral, el Comité Técnico, los Consejos Distritales Electorales y las mesas directivas de casilla.

El Consejo Estatal Electoral estaba integrado por un presidente, quien sería designado por el Ejecutivo del Estado a más tardar el 27 de septiembre del año anterior al de la elección, que participaría con voz pero sin voto, por siete consejeros ciudadanos propuestos por los partidos políticos y por un representante de cada partido político inscrito ante el Consejo Estatal Electoral, quienes participarían con voz pero sin voto. Por cada uno de los representantes de los partidos políticos se nombraba un suplente.³⁸

Por su parte, el Comité Técnico era el órgano ejecutivo, y se conformaba por un secretario técnico, quien era el coordinador general del comité, y las coordinaciones de organización electoral, administración y de capacitación electoral.

³⁸ Artículo 66 del texto original del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo.

Además, el artículo 74 preveía la constitución de comisiones, las cuales debían presentar proyectos de resolución o dictámenes. Debe mencionarse que en los archivos del actual órgano electoral no existe información sobre las comisiones a que aludía el artículo citado.

El mismo texto aprobado señalaba que a más tardar el 10 de octubre del año anterior a las elecciones ordinarias, el Consejo Estatal Electoral debía celebrar su sesión de instalación en la cual se haría la declaración formal de su instalación.³⁹

El órgano comicial quedó integrado de la siguiente manera: consejero presidente: Carlos Francisco Sosa Huerta,⁴⁰ consejeros ciudadanos Arturo Gómez Lara, José España Cruz (+), Jorge Canedo Delgado, Juan José Morales Barbosa, Tulio Arroyo Marroquín, Felipe Hernández García y Jorge Mario Vargas Marzuca, quienes fueron seleccionados en octubre de ese año, es decir en el mismo inicio de la declaratoria del inicio del proceso, que habría de concluir el día 18 de febrero de 1996.

Existía por lo tanto, una imposibilidad material de desarrollar las actividades de planeación para cumplir con sus atribuciones como “Fijar las políticas generales, del programa y los procedimientos administrativos del Consejo Estatal Electoral” o “Vigilar que las prerrogativas de los Partidos Políticos se otorguen de acuerdo a este Código”.

Por ejemplo, en el caso de las prerrogativas (Capítulo V del CIPE), como lo son el financiamiento público y acceso a la radio y televisión, éstas son de carácter permanente: ¿Cómo podría cumplir estas encomiendas un órgano que de acuerdo a la norma debía entrar en funciones en proceso electoral, y cuando concluía debía reunirse cuando menos cada seis meses, y de acuerdo a la literalidad del artículo 67 designarse

³⁹ Artículo 70 del texto original del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, que a letra disponía: “*El Consejo Estatal Electoral más tardar el 10 de octubre del año anterior a las elecciones ordinarias, celebrará su sesión de instalación en la cual se hará la declaratoria formal de su instalación.*”

⁴⁰ Para Enero de 1996 el Lic. Carlos Francisco Sosa Huerta primer consejero presidente del Consejo Estatal Electoral es sustituido por el C. Armando Xacur Salazar, quien para abril del mismo año y una vez concluido el proceso electoral renuncia al cargo cediendo la estafeta al topografo Efraín Ortiz Yeladaqui (Abril de 1996 a Octubre de 1998), quien termino su periodo conjuntamente con los consejero Ciudadanos designados del primer Consejo Estatal Electoral.

de nueva cuenta en cada proceso? En los hechos únicamente funcionó en proceso electoral, integrándose prácticamente en el inicio de este, con la consabida improvisación de los trabajos electorales.

Una innovación fue sin duda, que el presidente del consejo, nombrado por el Ejecutivo estatal, solamente tuviera voz y no voto en las decisiones, aunque al presidir al consejo tenía el control administrativo y operativo del comité técnico, que al funcionar permanentemente, era la instancia que realmente efectuaba todos los trabajos, sin que existiera en la realidad la posibilidad de una supervisión efectiva por parte de los consejeros ciudadanos hacia la labor desarrollada por el citado comité.

Se tiene la novedad de que el Secretario de Gobierno no es el presidente del órgano comicial, sino que el gobernador en turno tiene la facultad de nombrar al presidente del mismo; cambio simbólico, pero que tenía el mismo efecto: control absoluto del Gobierno del Estado de todas las fases del proceso electoral.

Sin embargo, tal y como acontecía a nivel federal, se pretendía que los consejeros ciudadanos fueran un contrapeso del presidente de la institución (llámese secretario de Gobernación a nivel federal o por designación por el gobernador), que significaba por entonces la presencia del gobierno en los procesos electorales, el cual tenía a su cargo la coordinación administrativa de la institución, con lo cual todas las labores técnicas y administrativas estaban bajo su control y supervisión.

Un aspecto significativo es que se precisaban las funciones del Consejo Estatal como órgano máximo de dirección, pero no existía la figura de Consejo General u equivalente, dado que el Consejo Estatal es el todo y por lógica no puede ser una parte, por lo que existía una laguna jurídica, que más tarde sería cubierta.

Tampoco existe información sobre los mecanismos de comunicación entre el Consejo Estatal Electoral y el Comité Técnico.

Posteriormente, se publicó el día 14 de Marzo de 1997, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el Decreto mediante el cual se reformaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, destacándose el hecho de que el consejero presidente y los consejeros electorales serían elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura del Estado, de entre las propuestas que formularan los grupos parlamentarios.

Debe precisarse que en esta reforma se determinó que los consejeros electorales durarían en su encargo siete años, concluyendo con la indeterminación jurídica existente en la Comisión Estatal Electoral, de si al termino del proceso podían ser designados otros.

Asimismo, ya preveía la figura de Consejo General (subsannando la laguna jurídica existente), que era el órgano superior de dirección encargado de preparar y organizar los comicios electorales, integrado por un consejero presidente y cuatro consejeros electorales⁴¹, que tenían voz y voto, y concurrían los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos inscritos ante el Consejo Estatal Electoral y un Secretario Ejecutivo, que tenían voz, pero no voto. También se eliminó la figura del Comité Técnico del Consejo Estatal Electoral como un organismo electoral y se consideró como un órgano integrante del Consejo Estatal Electoral.

Por primera vez en la historia de Quintana Roo, formalmente el gobierno no tendría injerencia en los asuntos electorales del Estado.

Debemos señalar que estas modificaciones legales se originaron por la reforma constitucional de 1996, que obligó a todas las entidades a ir a la par en sus modificaciones a sus textos constitucionales y legales.

⁴¹ Los cuatro consejeros electorales citados vinieron a sustituir la figura de los consejeros ciudadanos.

En Quintana Roo se cumplió con tal mandato, sin embargo, el diseño de la autoridad que se creó, era sumamente restrictivo; ya que dispuso su funcionamiento únicamente en periodos electorales (a diferencia del IFE que era un órgano que trabajaba desde ese entonces en periodo ordinario y de campaña), acotando las posibilidades de que la institución realizará tareas de promoción de la cultura democrática, fiscalización de los recursos de los partidos políticos, entre otras, que son de carácter permanente.

El 10 de julio de 1998 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo otra serie de modificaciones que reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo (CIPE), las cuales ratificaron la misma conformación del Consejo General, además con el propósito de fortalecer las instituciones encargadas de preparar las elecciones se previó en el artículo 60 del CIPE, las autoridades electorales siguientes: el Consejo Estatal Electoral, los Consejos Distritales Electorales, las Mesas Directivas de Casilla y el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, y como órganos dependientes e integrantes del Consejo Estatal Electoral, al Consejo General: el Comité Técnico y los Consejos Distritales Electorales.

El Consejo Estatal Electoral se integró de la siguiente forma: Rosa Covarrubias Melo como consejera presidenta, así como Yuri Hulkan Balam Ramos, Margarito Molina Rendón (que más tarde sería relevado por Salomón Cornelio Cornelio), Ramón Iván Suárez Caamal y Jorge Miguel Cocom Pech como consejeros electorales.

Este Consejo Estatal Electoral reproducía conceptualmente el esquema de trabajo del IFE, dado que tenía una estructura dual: ya que contaba con un Consejo General conformado por un consejero presidente, cuatro consejeros electorales con voz y voto, así como consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos acreditados y un secretario ejecutivo, que concurrían con voz, pero sin voto.

El Consejo General era el órgano directivo, teniendo al igual que en el anterior Consejo la facultad de “Fijar las políticas generales, del programa y los procedimientos administrativos del Consejo Estatal Electoral”.

Por otra parte, existía una estructura ejecutiva, que se integraba bajo la denominación de comité técnico, el cual se formaba por un secretario ejecutivo (sustituyó al secretario técnico), y las coordinaciones de organización electoral, administración y capacitación electoral, correspondiéndole a estas realizar los trabajos ejecutivos respectivos para la debida organización de las elecciones, los cuales debían plasmar en los proyectos de acuerdos y resoluciones para proponer al Consejo General las acciones para el debido cumplimiento de las atribuciones encomendadas.

En contraparte, el coordinador de administración, al igual que en el anterior Consejo, tenía la encomienda de “Aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Consejo”, “Organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales en el Consejo”, “Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales”, así como “Atender las necesidades administrativas de los órganos electorales”, sin que a la fecha exista documentación alguna sobre las labores realizadas en estos temas.

En este sentido, debe mencionarse que el Consejo General establecía y fijaba los procedimientos y normas respectivos, mientras que el área técnica correspondiente tenía a su cargo su implementación; de tal forma, que en materia administrativa el Consejo General debía “fijar las políticas generales”, mientras que la coordinación administrativa debía aplicarlas, en una secuencia jerárquica y de lógica procedimental, que a la vez implicaba que dicho Consejo debía vigilar que su ejecución se diera en tiempo y forma.

Esta estructura dual también se reproducía en los consejos distritales.

De lo anterior, se suscitaron varios problemas: en primer lugar, debe señalarse que al operar el Consejo General únicamente en proceso electoral⁴² no era posible que realizará una efectiva labor de planeación de los trabajos a efectuar durante el mismo, ya que si bien el CIPE señalaba en el tercer párrafo del artículo 71 que “Concluido el proceso electoral se reunirá de manera ordinaria cuando menos cada seis meses, y de manera extraordinaria cuando sea convocado [el Consejo General] en los términos de los párrafos anteriores”, y en su artículo 67 establecía que deberán reunirse obligatoriamente el “cuarto miércoles de cada trimestre, para la atención de los asuntos a su cargo, debiendo recibir la remuneración correspondiente a los días que laboren en estas reuniones, de acuerdo a la retribución mensual asignada durante los procesos electorales”, es evidente que con la periodicidad de tales “reuniones” era difícil que se cumpliera con esta encomienda.

Además, se entiende que si bien el Consejo General operaba en periodo de campaña, el comité técnico, al concluir el mismo se mantenía funcionando con un número mínimo de servidores electorales; sin embargo, en los archivos existentes en la actual autoridad electoral, no existe documento alguno que mencione los trabajos realizados; es más, no hay un organigrama de la institución, que haya sido aprobado por su Consejo General; por lo cual, no se conoce como se conformaba la secretaría ejecutiva, las coordinaciones de organización electoral, administración y capacitación electoral, o las actividades concretas que desarrollaban los servidores electorales adscritos en cada una de estas áreas.

En segundo lugar, había un desfaseamiento entre las funciones del Consejo General y el comité técnico, el cual funcionaba en periodo ordinario y de campaña; por lo tanto, si el consejo general tenía la obligación legal de fijar políticas, normas y procedimientos que debían implementar las áreas técnicas, así como supervisar su aplicación, en los hechos sucedía lo contrario, al no tener el tiempo suficiente para establecer esas políticas; dicho esto a manera de pretexto, las coordinaciones, sin que mediara una

⁴² A diferencia del IFE que era ya un órgano permanente con funciones precisas en periodo ordinario y de campaña, ver: Artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

labor de planeación, al menos en el ámbito administrativo llevaban a cabo los procedimientos en forma rutinaria, sin la debida programación y calendarización.

En tercer lugar, no existía ningún procedimiento que ligará los trabajos y acciones que realizaban el consejo general y el comité técnico, situación que pretendía remediarse con las citadas “reuniones”, pero que evidentemente no cumplían ni con la formalidad ni periodicidad debidas para que se atendieran en tiempo y forma todos los asuntos que debían llevarse a cabo en periodo no electoral, porque debemos insistir que en el mismo necesariamente se deben planear las actividades del proceso, dado que al iniciar este, la misma dinámica de las campañas impiden esta labor. Las marchas forzadas, la falta de planeación y de coordinación entre ambas instancias fueron algunas características del Consejo General del Consejo Estatal Electoral. Además, debe señalarse, que si bien existía la figura de las comisiones, no hay en los archivos actas de trabajo o minutas sobre las sesiones que desarrollaron.

Lo anterior no significa que los consejeros electorales que integraron el Consejo General no hubieran podido cumplir su encomienda; más bien no tuvieron la visión o la asesoría adecuada para efectuar esta tarea en el ámbito administrativo, tal y como se evidencia, por ejemplo, en la sesión ordinaria de fecha 28 de febrero del 2002, en el 5 punto (Informe sobre el estado financiero que guarda el Consejo Estatal Electoral, incluyendo informe sobre la aplicación de recursos recibidos en el presente año, adeudos pendientes por cubrir y monto total por ejercer en el presente año; punto a propuesta del Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática), en donde se aprobó la intervención del Coordinador de Administración del órgano comicial, en su intervención el entonces consejero electoral, Jorge Miguel Cocom Pech, destacaba:

“...se ha hablado de que es importante que para el desarrollo de los trabajos de este Consejo, en tiempos electorales y no electorales, debamos circunscribirlo a una normatividad interna o bien, señalaba Anaya y luego lo retomamos nosotros, yo en lo personal, al establecimiento de un profesiograma, que ambos contribuyen a la profesionalización de los trabajos y de los trabajadores de este Consejo Estatal

Electoral, yo siento que es una de las tareas inmediatas que no podemos dejar de posponer...y creo que en este sentido, la normatividad interna, el profesiograma o la estructura orgánica de este Consejo debe, debe sin plazos de ninguna índole debe atender, creo que las tareas inmediatas que tenemos ahorita que ver con Fiscalización de los partidos políticos, con la auditoría interna de los gastos de este Consejo Electoral... creo que atendiendo lo que se ha planteado aquí, eso, es la tarea inmediata que tenemos que realizar, definir una estructura orgánica con lineamientos, con objetivos, con tareas, con responsabilidades, con derechos, creo que tenemos suficiente tiempo ahora para no desgastarnos en este gran relajo en que se convierte cuando no hay una normatividad interna...”

Así, desde las últimas modificaciones al Código (10 de julio de 1998) hasta esa fecha (28 de febrero de 2002) es decir a cuatro años de haberse concebido este Consejo, no existía un programa, lineamientos y procedimientos de trabajo, así como la normatividad interna, que en su conjunto le da racionalidad a una institución tan relevante como lo es el órgano encargado de organizar las elecciones.

Además, existe el desconocimiento sobre las facultades de los propios consejeros electorales, en el sentido que correspondía a ellos, en primera instancia, “Fijar las políticas generales, del programa y los procedimientos administrativos del Consejo Estatal Electoral”, así como establecer mecanismos de supervisión, máxime que la Ley determinaba la creación de comisiones, que fundamentalmente cumplen con ese papel.

Un aspecto que debe resaltarse, es que la naturaleza de órgano autónomo, hasta ese entonces, permitía que no existiera un órgano que externamente auditara anualmente la cuenta pública del Consejo, como sucedía con otras instancias estatales o municipales. Año con año, la Secretaría de Hacienda Estatal, le fijaba un “techo presupuestal”, que al ser aprobado por el Congreso del Estado, se le ministraba mensualmente, siendo que en año de proceso electoral se le proporcionaban “ampliaciones presupuestales” para erogar los gastos respectivos, sin que existiera en los hechos un trabajo de programación de actividades.

Ciertamente el Congreso del Estado aprobaba la cuenta pública correspondiente, sin embargo, se desconoce a la fecha la realización de alguna auditoría por parte de alguna instancia de ese órgano de representación ciudadana o de cualquier otra autoridad.

En este contexto, era impensable que existieran mecanismos de rendición de cuentas.

Así, la improvisación y el trabajo deficiente desarrollado por este órgano en los procesos electorales locales ordinarios 1998-1999 y 2001-2002, hicieron patente la necesidad de contar con una instancia electoral diferente; porque era evidente que dicho Consejo no podía afrontar exitosamente temas tan complejos como el diseño e implementación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), fiscalización a los recursos de los partidos políticos, acceso de éstos a medios de comunicación de carácter estatal o monitoreo de promocionales, asuntos que desde 1996 eran práctica común en el IFE y en otras entidades.

Sólo cuando la pluralidad emergió en Quintana Roo el reclamo de una nueva institución electoral cobró fuerza (los medios de comunicación locales de ese periodo dan cuenta de ello), y fue palpable que la elección del 2004-2005, en donde se elegiría a Gobernador no podía ser organizada por un órgano cuyo diseño institucional no correspondía a una nueva realidad.

Y es esta pluralidad la que también reclamó la rendición de cuentas del órgano electoral como veremos más adelante.

4.3. Instituto Electoral de Quintana Roo: autonomía, profesionalización y rendición de cuentas ante la pluralidad.

En Quintana Roo, de 1996 al 2002 existió una autoridad electoral sumamente limitada desde el punto vista jurídico y administrativo; si bien el secretario de Gobierno dejó de ser el presidente del Consejo General de la institución, el hecho de que la norma únicamente le permitiera desarrollar sus actividades en periodo electoral, era un factor

negativo que imposibilitaba cualquier labor de planeación y evaluación de las actividades realizadas; asimismo, la existencia de órganos técnicos restringidos administrativamente (falta de personal y atribuciones), impedía la profesionalización de las tareas electorales.

Además, la carencia de mecanismos de rendición de cuentas contribuía a la opacidad de las actividades que realizaba el órgano electoral. Así, el arribo de la pluralidad también debía implicar la implementación de mecanismos de rendición de cuentas de la autoridad electoral y de los propios partidos políticos.

En este contexto, el 17 de julio de 2002 fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el decreto número 07 de fecha 16 del propio mes y año, por medio del cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Mediante esta reforma se crearon el Tribunal Electoral de Quintana Roo y el Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO); el primero como una autoridad jurisdiccional y el segundo como la autoridad administrativa de carácter local, con la consecuente extinción de la Comisión Estatal Electoral.

Asimismo, el día 27 de agosto de 2002 se publicó la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, que creó una autoridad electoral con un diseño completamente diferente, precisando las funciones del Consejo General, Junta General y órganos de vigilancia, estableciendo los mecanismos de comunicación y trabajo entre éstos.

Posteriormente, el 4 de marzo de 2004 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno, la Ley Electoral de Quintana Roo, que incluyó temas novedosos como las revisiones precautorias a los gastos de campaña de los partidos políticos o coaliciones, acceso efectivo de los partidos políticos a la radio y televisión estatal en horarios preferenciales, precampañas electorales, monitoreo de promocionales para labores de fiscalización, entre otros, cuyos temas habían sido un reclamo insistente de los partidos de oposición.

De tal forma, existen dos ordenamientos legales; uno de ellos regula la conformación, fines, atribuciones y los alcances de la autoridad electoral estatal, y el otro, la Ley Electoral, precisa todo lo relativo al proceso electoral, y demás temas electorales.

Así, el Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO) es el primer órgano electoral que realmente funciona de forma permanente; es una autoridad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la función estatal de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales, e instrumentar las formas de participación ciudadana que señale la Ley.

De acuerdo a su Ley Orgánica, el IEQROO, está conformado por tres instancias:

1). Órganos directivos, que son el Consejo General (integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales con voz y voto; concurriendo, además, con voz pero sin voto un representante de cada uno de los partidos políticos y el Secretario General) que funciona en forma permanente.

Los Consejeros Electorales durarán en su encargo seis años y, podrán ser ratificados de manera individual, hasta por un periodo más de tres años, con la misma votación requerida para su nombramiento (dos terceras partes de los miembros de la Legislatura o de la Diputación permanente, en los recesos de ésta).

Además se prevé la constitución de órganos desconcentrados, que operan en procesos electorales tales como los Consejos Distritales.⁴³

⁴³ Los consejos distritales se integran por un consejero presidente y cuatro consejeros electorales, con voz y voto; concurriendo además, con voz pero sin voto: un representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General y los vocales, Secretario de Organización, y de Capacitación de la Junta Distrital Ejecutiva. Su organización, desarrollo de sesiones y determinación de acuerdos se establecen en un reglamento de sesiones.

2). Órganos técnico-administrativos: La Junta General está presidida y coordinada permanentemente por el Consejero Presidente, y se conforma por la Secretaria General y las Direcciones de Organización, Capacitación Electoral, Jurídica, Partidos Políticos y Administración, así como por las Unidades Técnicas de Comunicación Social, Informática y Estadística y del Centro de Información; correspondiéndole elaborar y proponer para su aprobación al Consejo General, el anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto, reglamentos internos, estatutos, entre otros.

La Junta General sesiona en forma ordinaria y extraordinaria, en donde se someten a discusión y, en su caso, aprobación los proyectos de acuerdos que contienen las acciones que deben desarrollar las direcciones y unidades técnicas para cumplir con sus atribuciones, los cuales posteriormente son sometidos a la consideración de las comisiones, que llevan a cabo reuniones de trabajo y sesiones para analizarlos; finalmente son enviados al consejo general para su estudio y aprobación, siendo que posteriormente se difunden en la página oficial de Internet del Instituto.

Una de las actividades fundamentales de la Junta General es elaborar el proyecto de programa operativo anual (POA) respectivo, con su correspondiente calendarización y presupuestación, que se constituyó desde el 2003 en la base de las acciones que se desarrollan en el ejercicio correspondiente.

Por tanto, en la Junta General recae la responsabilidad de planear e implementar los trabajos administrativos que debe desarrollar el Instituto tanto en periodo ordinario como de campaña; se pretende que los servidores electorales que la conforman tengan un alto grado de profesionalización, de acuerdo a las atribuciones legalmente encomendadas a las direcciones y unidades técnicas que integran a la citada Junta General.

3). Órganos de vigilancia: la Contraloría Interna del Instituto no se encuentra adscrita a la Junta General; tiene la función de vigilar y controlar el uso, manejo y destino de los recursos del Instituto; así como el desempeño de los órganos y servidores electorales. Dos de sus actividades relevantes son la realización de auditorías internas sobre el uso y destino de los recursos aplicados y la evaluación de las actividades desarrolladas por las direcciones y unidades técnicas.

Otros órganos de vigilancia son las comisiones permanentes⁴⁴; con excepción de la Comisión de Fiscalización (formada únicamente por Consejeros Electorales), cada comisión se integra con tres Consejeros Electorales (uno en calidad de presidente), un Secretario Técnico (el director correspondiente), y tres representantes de los partidos políticos; las comisiones son un instrumento de enlace entre los órganos directivo y técnico-administrativos. Antes de ser sometido al Consejo General un trabajo realizado por una dirección o unidad técnica, es revisado minuciosamente en la comisión respectiva, la cual lo aprueba o lo devuelve para su readecuación a la dirección o unidad técnica que lo generó.

También existe un Comité de Adquisiciones el cual intervendrá como instancia administrativa en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios que requiera el Instituto, cuando por el valor de los mismos, se clasifiquen como procedimientos de adjudicación por invitación restringida o concurso mediante licitación pública.

Por tanto, es clara la intención de darle integralidad a la estructura directiva, técnico-administrativa y de supervisión, para el mejor desarrollo de las actividades ordinarias y las relacionadas con los procesos electorales.

⁴⁴ Las comisiones son: de organización e informática y estadística; capacitación electoral y comunicación social; jurídica; partidos políticos y radiodifusión; administración; transparencia, información y estudios electorales y fiscalización.

Paralelamente a este fortalecimiento de la estructura directiva y operativa del Instituto, el arribo de la pluralidad también implicó la creación de mecanismos de rendición de cuentas hacia el órgano electoral, por lo cual el día 16 de diciembre de 2003, se publicó en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado, la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que establece que al frente de dicha instancia habrá un auditor superior del Estado, designado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Esta Ley creó al Órgano Superior de Fiscalización, dependiente del Congreso del Estado, que tiene a su cargo la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los gobiernos estatal y municipales, así como de los órganos autónomos, como el Instituto Electoral. Asimismo, previó la conformación de una estructura operativa para el cumplimiento de sus fines.

Cabe destacar, que la cuenta pública es el documento que contiene el resultado de la gestión financiera con el fin de comprobar que la administración de los ingresos autorizados por el propio Congreso del Estado en un ejercicio fiscal (enero a diciembre del año correspondiente), se ejercieron en términos de la normatividad aplicable y conforme al Programa Operativo Anual (POA) respectivo.

Asimismo, la gestión financiera son las actividades realizadas para la administración, manejo y aplicación de los ingresos, egresos, y en general de los recursos públicos obtenidos, en el periodo que corresponda a una cuenta pública, para la ejecución del POA respectivo.

Debe reiterarse que las entidades fiscalizables invariablemente deben dar a conocer anualmente a la Legislatura correspondiente el resultado de su gestión financiera, en términos de los requerimientos que dicha Ley prevé.

Esta fiscalización es externa, e independiente de la que lleva a cabo la Unidad Técnica de Contraloría del propio instituto.

La revisión de la cuenta pública del Instituto tiene varios objetivos, entre los que se destaca que la verificación de las operaciones se efectúe conforme a lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, y que los egresos correspondan a los mismos, supervisando que las partidas presupuestales se hayan aplicado conforme al clasificador por objeto de gasto, emitido por la Secretaría de Hacienda estatal, para el ejercicio respectivo. Asimismo se analizan pormenorizadamente los registros contables y la documentación comprobatoria de los egresos.

De igual forma, se contempla que la fiscalización necesariamente debe determinar el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en las actividades desarrolladas, en este caso, por la autoridad electoral.

Respecto a las omisiones o incumplimientos, se prevé la determinación de daños y perjuicios correspondientes, a fin de fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, promoviendo, en su caso, denuncias y querellas penales, con el propósito de imponer sanciones resarcitorias proporcionales al daño patrimonial originado, independientemente de las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Una vez que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado entrega a la Legislatura el Informe de resultados correspondiente, la Legislatura respectiva lo examina y, en su caso, lo aprueba; cabe destacar, que si se presentan denuncias debidamente fundadas o existan circunstancias que presupongan irregularidades o desvíos de recursos, la Legislatura puede acordar instruir al Órgano la realización de auditorías específicas, las cuales se sustanciaran en los términos que prevé la citada Ley.

Como se denota, la finalidad es que la Legislatura, como un órgano de representación popular, lleve a cabo una continua fiscalización de los recursos obtenidos y erogados por el Instituto Electoral de Quintana Roo, haciendo del conocimiento público los resultados obtenidos.

En este contexto, el Órgano Superior de Fiscalización ha llevado a cabo la fiscalización de las cuentas públicas del Instituto correspondientes a los ejercicios 2004, 2005 y 2006, las cuales han sido examinadas y aprobadas por el Congreso del Estado.

Otra vía de rendición de cuentas que ha utilizado el Instituto Electoral es la difusión de todos los acuerdos y resoluciones del Consejo General, información presupuestal del propio Instituto y de interés mediante su página oficial de internet; de hecho, el Instituto Electoral de Quintana Roo antes de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, publicada el 31 de mayo de 2004 en el Periódico Oficial de la entidad, dio a conocer información sobre aspectos administrativos y avances de las actividades realizadas, sentando precedentes a nivel local.

Hasta aquí con la rendición de cuentas de la autoridad electoral; ahora veamos la otra cara de la moneda: la fiscalización de los recursos obtenidos y erogados por los partidos políticos, cuya sustanciación es responsabilidad del Instituto electoral.

Debe mencionarse, que a partir de su creación, el IEQROO ha realizado la fiscalización de los recursos obtenidos y erogados por los partidos políticos en los ejercicios 2003, 2004, 2005 y 2006, imponiendo las sanciones correspondientes a aquellos partidos políticos a los cuales se les han acreditado omisiones e irregularidades.

Es a partir de la creación del Instituto Electoral de Quintana Roo en el 2003, cuando los partidos políticos empiezan realmente a rendir cuentas, en ejercicios de fiscalización que al aprobarse, se dan a conocer a través de la página de Internet del Instituto.

Debe señalarse, que esta labor fue posible por la integración del marco reglamentario correspondiente, mediante el cual se dan a conocer las etapas del procedimiento de fiscalización, su dictaminación y resolución.

En tal sentido, se contempla la fiscalización desde una doble perspectiva: El Instituto Electoral es fiscalizado por un órgano adscrito al Congreso del Estado, cuya cuenta pública al ser presentada a este órgano de representación popular es examinada por los diputados de todas las fracciones partidistas, y aprobada en pleno.

En contraparte, los partidos políticos son fiscalizados por la autoridad electoral, en un procedimiento que se instauró a partir de la creación del Instituto Electoral de Quintana Roo, órgano a cuyo frente están consejeros electorales ciudadanos.

Se puede decir que estos dos procesos de fiscalización han coadyuvado a la gobernabilidad democrática que se ha posibilitado por la creación del Órgano Superior de Fiscalización y del Instituto Electoral de Quintana Roo, porque debemos mencionar que el Órgano Superior audita a todas las dependencias de los gobiernos estatal y municipal.

Así, el surgimiento de la pluralidad originó reclamos ciudadanos para la creación de un órgano electoral autónomo y profesionalizado, que estuviera abierto al escrutinio de la representación ciudadana, vía el Congreso del Estado, lo que originó la creación de un mecanismo novedoso de fiscalización de la autoridad electoral, que hasta el 2003, con el pretexto de su autonomía no había pasado por el tamiz de ninguna auditoria de esa naturaleza.

En este mismo sentido, existía el incumplimiento sobre la falta de fiscalización de los recursos obtenidos y erogados por los partidos políticos, que a nivel federal ya estaban siendo fiscalizados sus gastos desde el proceso electoral federal de 1994, en un desfasamiento que no tenía ninguna justificación. Asumiendo la responsabilidad conferida, el Instituto Electoral ha realizado no solamente fiscalizaciones a los recursos anuales de los partidos políticos, sino en materia de actividades específicas, coaliciones, campañas y precampañas electorales, siendo que en este último caso, fue el primer Instituto Electoral que realizó exitosamente esta compleja tarea.

Podemos señalar que sin la rendición de cuentas el Instituto Electoral no tendría la transparencia que le ha dado la legitimidad necesaria para afrontar satisfactoriamente las encomiendas constitucionales y legales conferidas, como son la organización de los procesos electorales, cuya jornada en el 2005 se llevó a cabo con toda normalidad, posibilitando la pluralidad existente en Quintana Roo; así lo confirman los resultados electorales que tuvieron una alta competitividad.

Solo cuando la pluralidad se asentó en el estado, se pudo hablar de un órgano electoral autónomo, cuyo sustento es la rendición de cuentas propia y de los partidos políticos, en una doble acepción, que lo legitima y le da su razón de ser.

Conclusiones.

1. Hasta el 2003 el órgano comicial local estuvo limitado en sus funciones por operar únicamente en periodo electoral, por lo tanto su diseño operativo-administrativo respondía a esa circunstancia, y aunque funciones tan importantes, como por ejemplo la fiscalización a los recursos obtenidos y erogados por los institutos políticos se contemplaran en la ley, fue evidente su incapacidad para afrontar ese tipo de temas, con los consecuentes reclamos de los partidos políticos acreditados.
2. Por ello, antes del 2003, la utilidad de la autoridad electoral únicamente se circunscribía a los periodos electorales; luego de validarse las elecciones, el órgano comicial entraba en un “impasse”, sin realizar prácticamente ninguna acción; hasta cuando el sistema nuevamente volvía a reclamar su función legitimadora, y con ello, se volvía a la reproducción mecánica de las actividades electorales, dado que la falta de competencia política, no exigían un trabajo a fondo y profesionalizado.

En 1996 se da el primer aviso de la pluralidad, y es en 1999 cuando se puede decir que el sistema entró en una fase de competitividad político-electoral; si a nivel nacional se tiene que 1988 es el inicio de la pluralidad, tenemos que en nuestro Estado, tuvo que pasar una década más para que se presentara este fenómeno.

Tal como aconteció a nivel nacional, la pluralidad política hizo posible la transición a la democracia; solo cuando se consolidó el sistema de partidos políticos, éstos exigieron el diseño de una instancia electoral completamente ajena al control del gobierno; la construcción de un órgano electoral autónomo fue uno de los puntos medulares de la agenda de la transición.

La constitución de una autoridad electoral de este tipo no solamente presupone la salida del secretario de gobernación o el secretario de gobierno (a nivel de las entidades), sino la creación y consolidación de una base administrativa idónea, diseñada meticulosamente para cumplir en tiempo y forma con las actividades encomendadas, las cuales necesariamente deben trascender el periodo electoral, porque las funciones electorales son permanentes, y deben planearse, programarse y ejecutarse con la debida antelación y concatenación.

3. Decir que sólo cuando la pluralidad fue un hecho en Quintana Roo fue posible dotar de un mejor diseño al órgano electoral, es un acierto; decir que la Comisión Estatal Electoral y el Consejo Estatal Electoral, hicieron mal su trabajo, es un exceso; lo que debe comentarse es que el primero respondió al sistema de partido hegemónico en Quintana Roo, es decir, en ese momento no se requería un órgano autónomo porque el sistema no era competitivo y las elecciones simplemente eran parte de un ritual y de una serie de trámites para confirmar a los ganadores previamente designados por el partido oficial.

El segundo reflejó la incapacidad de los integrantes de un consejo general que no establecieron mecanismos de actualización y capacitación idóneos para que conocieran los avances de la materia a nivel federal, y a través de los acuerdos u otros mecanismos pudieran subsanar las lagunas jurídicas existentes, estableciendo de tal modo los lineamientos pertinentes o los mecanismos de comunicación y de trabajo con el comité técnico, el cual prácticamente se iba por la “libre” en todas las actividades que llevó a cabo.

Sin embargo, por su papel de dependencia gubernamental o su incapacidad administrativa, estos dos órganos tuvieron una función: convalidar resultados de un sistema abrumadoramente monocolor; por ello, su estructura directiva y administrativa fue la mínima indispensable, sin ejercer actividades que fueran más allá del proceso electoral.

4. Así, la pluralidad exigió una autoridad electoral autónoma y profesionalizada en sus funciones, como lo es el Instituto Electoral de Quintana Roo; ello no implica que su cabal perfeccionamiento esté garantizado o que llegó para quedarse; las actividades electorales se desarrollan momento a momento dentro de un determinado contexto histórico.

5. La pluralidad también incidió en el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de la autoridad electoral estatal; por ello, el 16 de diciembre de 2003, se publicó la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que creó el Órgano Superior de Fiscalización, dependiente del Legislativo, en una coincidencia no fortuita con la creación del propio Instituto.

La fiscalización de los recursos obtenidos y erogados por el Instituto por parte de un órgano adscrito al Congreso del Estado, ha posibilitado la revisión minuciosa de los estados financieros de la autoridad electoral, con lo cual se asegura que la ciudadanía, a través de sus representantes populares, conozcan el uso y destino de los recursos canalizados hacia el órgano electoral; además, cualquier ciudadano, vía petición de transparencia, puede consultar las cuentas públicas del Instituto o requerir, vía solicitud, información financiera o de cualquier tipo relacionada con las acciones que lleva a cabo el Instituto, en cumplimiento de las atribuciones legalmente conferidas.

Lo anterior, ha coadyuvado a la gobernabilidad democrática, dado que sólo en la democracia es factible la transparencia sobre el uso y destino de los recursos canalizados a los organismos públicos.

6. La otra faceta de la rendición de cuentas, es la encomienda social del Instituto Electoral de llevar a cabo la fiscalización de todos los recursos obtenidos y erogados por los partidos políticos; de tal forma, se han efectuado las fiscalizaciones a los recursos anuales de los ejercicios 2003, 2004, 2005 y 2006, así como los correspondientes a los gastos de campaña del proceso electoral

local ordinario 200-2005, actividades específicas y gastos de precampañas; en la página oficial de Internet del Instituto se dan a conocer los resultados de dichos trabajos, consignándose además las multas impuestas, al haberse acreditado a los institutos políticos diversas omisiones e irregularidades.

7. Así, la rendición de cuentas ha tenido una doble acepción: por una parte, los partidos políticos que tienen representación en el Congreso del Estado, al conocer el resultado sobre la revisión de la cuenta pública que le rinde el Órgano Superior de Fiscalización, tienen la posibilidad de examinar los pormenores sobre el ejercicio presupuestal de la autoridad electoral; además, sus representaciones en el propio consejo general del Instituto conocen los resultados de las auditorías internas que lleva a cabo la Unidad Técnica de Contraloría y en cualquier momento pueden solicitar información sobre aspectos administrativos y financieros del órgano electoral.

Por otro lado, el Instituto Electoral tiene la responsabilidad social de auditar los recursos públicos y privados que reciben y erogan los partidos políticos en sus diferentes modalidades, conforme a la base reglamentaria.

8. Evidentemente, la finalidad es crear un círculo virtuoso de rendición de cuentas, que coadyuve a la consolidación de la democracia.

Bibliografía.

1. Aguilar Rivera José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de transparencia, número 10, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006, Primera edición.
2. Ackerman, John M., *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, México, Serie cultura de la rendición de cuentas, número 9, Auditoría Superior de la Federación, 2006.
3. Becerra Ricardo... (et. al.), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Editorial cal y arena, 2005, 3ra edición, 590 pp.
4. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 3ra edición, 214 pp.
5. Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Doctrina Jurídica, núm. 201, 2005, 2da edición, 268 pp.
6. Careaga Viliesid, Lorena, *Quintana Roo: Una Historia Compartida*, México, Instituto de Investigaciones, 1990, 411 pp.
7. Careaga Viliesid, Lorena, *Quintana Roo: Textos de su historia /Lorena Careaga Viliesid (Compiladora)*, México, Instituto de Investigaciones, 1990 2 V.
8. Dachary, César Alfredo, *Estudios socioeconómicos preliminares de Quintana Roo: El territorio y la Población, 1902-1983*, Quintana Roo, Centro de Investigaciones de Quintana Roo, 1984, 293 pp.
9. Dachary, César Alfredo... (et. al.). *El caribe mexicano: una frontera olvidada*, Chetumal, Quintana Roo, Universidad de Quintana Roo, Fundación de parques y museos de Cozumel, 1998, 1ra edición, 456 pp.
10. Díaz Müller, Luís T., Coordinador, *El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia, Terceras jornadas sobre globalización y derechos humanos*, Serie doctrina jurídica, número 270, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, primera edición.
11. Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Editorial Océano, 2000, 1ra edición, 191 pp.
12. Merino Mauricio, *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 1ra edición, 264 pp.

13. Salazar Luis... (et. al.), "Principios y valores de la democracia", Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 2, México, Instituto Federal Electoral, Capacitación y educación Cívica, 2001.
14. Schedler Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia, número 03, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, Primera edición.
15. Sartori Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, España, Alianza Editorial, 2002, 2da edición, 450 pp.
16. Soberanis Ferrao, Carlos y Ligia M. Teyer Escalante, *El derecho electoral en Quintana Roo: problemas del presente; dilemas del futuro*, Chetumal, Quintana Roo, Tribunal Electoral de Quintana Roo, 2002, s/edición.
17. Trejo Figueroa José Hugo, Quintana Roo 1974-1999: La sucesión adelantada. Breve historia de la conformación de la clase política, Chetumal Quintana Roo, ediciones Gatopardo, 1998, 1ra edición, 230 pp.
18. Woldenberg José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza Janés, 2002, 1ra edición, 380 pp.

Legislación de Quintana Roo.

1. Ley Electoral del Estado de Quintana Roo (expedida el 4 de noviembre de 1975 y publicada el 15 de ese mismo mes y año).
2. Ley Electoral del Estado de Quintana Roo (expedida el 22 de noviembre de 1979).
3. Decreto número 103 expedido por la III Legislatura Constitucional con fecha 18 del mes de agosto de 1983.
4. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (18 de agosto de 1983).
5. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo (Texto Original).
6. Ley electoral de Quintana Roo (4 de marzo de 2004).
7. Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Otras fuentes.

1. Dictamen Consolidado que emite la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral de Quintana Roo, derivado de la revisión a los informes presentados por las coaliciones sobre el origen, monto, aplicación y empleo de los recursos utilizados por sus candidatos a los distintos puestos de elección popular, contendientes en el proceso electoral local ordinario 2004-2005, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo el 20 de septiembre de 2005.