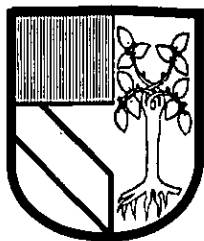


308909



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

17

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA
GESTIÓN PÚBLICA NACIONAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

CLAUDIA CECILIA MAO CERVANTES

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. MIGUEL ÁNGEL LUGO GALICIA

MÉXICO, D. F. 2000

285698



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A LA MEMORIA DE MI PADRE,

JOSÉ LUIS MAO ANDRADE,

CON TODO MI AMOR.

CON TODO MI AMOR,

*A MI MADRE,
AMADA CERVANTES DE MAO.*

*A MI HERMANO,
JESÚS MAO CERVANTES.*

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA NACIONAL

Pag.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I ¿ QUÉ ES DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

1.1	Democracia Gobernante y Democracia Gobernada.	16
1.1.1	Democracia Directa.	17
1.1.2	Democracia de Referéndum.	22
1.1.3	Democracia Representativa.	26
1.1.4	Democracia Participativa	33
1.2	Democracia Participativa: Una Alternativa para Democratizar las Decisiones Públicas.	45

CAPITULO II PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

2.1.	Aproximación al concepto de Participación Social	49
2.1.1	Participación social.	52
2.1.2	Formas de Participación Social.	62
2.1.2.1.	Participación espontánea.	66
2.1.2.2.	Participación organizada.	68
2.1.2.3	Participación formal.	72
2.1.2.4	Participación política.	74
2.1.3	Democracia y Participación.	79

	Pag.
2.1.4 Espacios de Participación Social.	84
2.2 ¿Qué es Planeación Democrática?.	88
CAPITULO III	
MARCO LEGAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA NACIONAL.	
3.1. Antecedentes de la Planeación Pública en México.	94
3.1.1 50 años de Planeación en México (1933-1983).	96
3.1.2 Surgimiento de la Planeación Democrática en México.	106
3.1.2.1 Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988	106
3.1.2.2 Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994	109
3.1.2.3 Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000	113
3.2. Incorporación de la Planeación Democrática en la Gestión Pública Nacional.	119
3.2.1 Ley General de Planeación.	125
3.2.1.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática.	133
3.2.1.2 Participación Social en la Planeación.	143
3.2.1.3 Plan Nacional de Desarrollo.	146
3.3. La idea de la Planeación Democrática en el concepto de forma de gobierno empresarial.	155

	Pag.
CAPÍTULO IV ALCANCES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL	
4.1 Consideraciones Generales sobre el concepto de Federación.	160
4.2 El Sistema Federal Mexicano.	164
4.3 Planeación Estatal y Municipal.	176
4.3.1 Planeación Estatal.	178
4.3.2 Planeación Municipal.	181
4.4 Marco Jurídico Referencial de las Leyes Estatales de Planeación.	186
4.5 Análisis de las Leyes de Planeación de los Estados de Colima, México y Querétaro.	192
4.5.1 Ley de Planeación del Estado de Colima.	193
4.5.2 Ley de Planeación del Estado de México.	195
4.5.3 Ley de Planeación del Estado de Querétaro.	197
4.6 Planeación Democrática en el Distrito Federal.	199
4.7 Mecanismo de solución sobre posibles controversias en materia de Planeación Democrática.	206
CONCLUSIONES	223
BIBLIOGRAFÍA	231

" Estudiar la norma jurídica... es seguir, como testigo atento, el movimiento que jamás ha dejado de arrastrar a las sociedades políticas a organizarse según cierto orden. Pero es preciso, también para comprender este movimiento conocer las fuerzas que lo estimulan y las figuras en las cuales se inscribe."

Georges Burdeau

INTRODUCCIÓN

Las garantías individuales y sociales que consagra nuestro sistema constitucional mexicano, se encuentran estrechamente vinculados con los principios de libertad, seguridad y equidad. Estos principios constituyen los pilares fundamentales sobre los cuales descansa la naturaleza plural del Estado mexicano.

Nuestra Constitución, con pleno reconocimiento a la pluralidad, ha adoptado como forma de gobierno la democracia representativa, consagrando la representación política como un derecho de los diversos sectores sociales para que, mediante los cauces legales establecidos, puedan elegir libremente a aquéllas personas que los representarán ante el gobierno, haciendo valer sus derechos y defendiendo sus intereses.

Así, la democracia representativa estructuró el poder en forma vertical y ascendente, desde la perspectiva de las relaciones políticas, donde el individuo es tomado en cuenta por su calidad de ciudadano y cuyos espacios de participación se circunscriben a la arena política, ya sea como militante de un partido político o bien, a través del voto, elegir a un representante.

Sin embargo, en los regímenes democráticos, el sistema representativo ha entrado en crisis, por una parte, debido a las prácticas poco sinceras o incluso deshonestas de algunos integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y por la otra, la incapacidad de los partidos políticos para asumir todas las demandas políticas y sociales.

De ahí, que la sociedad al no ver efectivamente representados sus intereses ante el gobierno empezara a reclamar, para sí, mayores espacios de participación.

En ese contexto, y ante la imperiosa necesidad de recuperar el derecho que tienen todos los individuos de decidir libre, plenamente y en igualdad de condiciones la forma de gobierno que responda satisfactoriamente a sus necesidades, se replantea en este trabajo la necesidad de incorporar a los diversos actores sociales en los procesos de toma de decisiones mediante la Democracia Participativa.

Esta forma de democracia, pone especial énfasis en la participación social y está encaminada al plano de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración por la multiplicidad de papeles y funciones que desempeña en sociedad. Asimismo, replantea el plano horizontal de la política mediante la incorporación de los diversos actores sociales en el quehacer gubernamental.

Desde la óptica de la Democracia Participativa, se considera que la estabilidad democrática de un país se fortalece mediante la participación social, ya que la democracia, entendida como el gobierno del pueblo, implica que todo individuo tiene una efectiva participación en el poder; de manera tal que con la participación social se trata de elevar la conciencia cívica del individuo, comprometerlo en las tareas de la administración pública y promover la integración política, económica y social del Estado.

Se puede señalar que por la vía de involucrar a cada individuo en la vida de su comunidad y por la de fortalecer la capacidad de acción y la imagen social del gobierno, también se fortalece el sistema político de la democracia.

De esta forma, la participación social propicia el fortalecimiento y los vínculos de convivencia entre la sociedad y el gobierno, ya que el trabajo conjunto entre los vecinos y las autoridades estrecha la confianza de la población que al informar respecto a sus necesidades, demandas y sugerencias a las instancias de gobierno, permite que éstas actúen y den soluciones a sus peticiones con base en un conocimiento real del entorno social. Así, se transita de una concepción rígida de la participación ciudadana, a otra que resulta integradora de todos los individuos que conforman una sociedad.

En la actualidad, ya no puede concebirse un gobierno que se niegue a reconocer los derechos de la sociedad participante y que no busque ofrecer nuevas opciones para que los ejerza plenamente, haciendo respetar la voluntad y libertad de los individuos.

Es en esta lógica, que se ha considerado de interés desarrollar como tema de investigación la Democracia Participativa en la Gestión Pública Nacional, a fin de hacer un diagnóstico de los espacios y figuras jurídicas actuales, tanto en el ámbito nacional como estatal y municipal, que posibilitan la inserción de los diversos actores sociales en la toma de decisiones públicas.

Para lograr este propósito, en el primer capítulo se aborda el concepto de Democracia, con el propósito de contar con un marco teórico y conceptual que fundamente la investigación. Para tal efecto, en primer lugar se exponen algunas consideraciones generales sobre el concepto de democracia específicamente referido al conflicto existente entre los valores democráticos y los hechos, es decir, entre la democracia concebida idealmente y sus interpretaciones aplicadas a una realidad determinada.

Se divide nuestro tema de análisis, en dos vertientes: la democracia gobernante y la democracia gobernada. Lo anterior, a fin de dilucidar a quiénes compete ejercer el poder del pueblo dentro de una sociedad. Para tal efecto, se analizan diversas formas de democracia, las cuales no pretenden ser exhaustivas ni limitativas, sino simplemente enunciativas. Estas formas de democracia son: la directa o ideal, la de referéndum, la representativa y la participativa.

Así, la democracia directa o ideal, es aquella donde se concibe la participación del pueblo, en su totalidad y de manera continua, en el ejercicio del poder público; la democracia de referéndum, permite una participación directa del pueblo en los asuntos públicos

mediante esta figura jurídica; la democracia representativa, basada en la figura de la representación, limita el concepto de pueblo donde se confiere sólo a cierto sector de la población que ha adquirido el carácter de ciudadano, conforme a la legislación interna de cada país, para que designe a un grupo de personas que detentaran el poder y tomaran las decisiones públicas en lugar de él, y: la democracia participativa, cuyo signo característico es la importancia que reviste la participación social como fuerza promotora e impulsora del desarrollo de un país, y que propugna por una ampliación los espacios y canales de participación existentes, es decir, más allá de los que permite la democracia representativa.

Como parte final de este primer capítulo, se analiza la viabilidad de la Democracia Participativa como forma de gobierno que posibilite democratizar y racionalizar la función pública, mediante la inclusión de los diversos actores sociales en la toma de decisiones, así como en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, es decir, en los procesos de planeación nacional, estatal y municipal.

En el segundo capítulo se analiza el concepto de participación, el cual tiene varios significados que rebasan con mucho la simple idea de asociarla con la manifestación de peticiones o demandas por parte de la sociedad al poder público. En este sentido, se delimita nuestro objeto de estudio y se centra, específicamente, en la participación social, la cual constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Por ello, la

importancia de que el poder público la conciba como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados y que vean en ella *una forma de vida y sustento de la democracia*.

Dentro del ámbito de la participación social, se incorporan algunos elementos que muestran la gran diversidad de formas que puede adquirir la participación social, las cuales a efecto de facilitar su análisis han sido agrupadas en cuatro tipos: la participación espontánea, la organizada, la formal y la política.

La participación espontánea, la cual es individual y voluntaria, surge en situaciones de emergencia como inundaciones, temblores y sismos; la participación organizada, la cual es promovida por grupos comunitarios, y demás organizaciones políticas, sociales y privadas, y que se caracteriza por ser un elemento importante de colaboración con el gobierno; la participación formal es aquella que se encuentra referida en la Ley, como las elecciones y la consulta popular; por último, la participación política está referida al ejercicio de los derechos políticos, ya sea participando activamente en los partidos políticos o, mediante el voto, en la elección de los gobernantes.

Por otra parte, en este capítulo también se analiza la relación existente entre la democracia y la participación, ya que la primera no puede concebirse si no se le vincula directamente con el segundo. En este sentido, el vigor de los gobiernos democráticos puede medirse en parte por la extensión de la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

De igual forma, se esbozan algunos de los principales espacios donde la sociedad participa dentro de una comunidad, tales como obras y servicios públicos, acciones de capacitación para el trabajo y actividades productivas, actividades de asistencia social, actividades recreativas, culturales y deportivas, acciones tendentes a la seguridad pública y mejoramiento ambiental, así como en la planeación nacional, estatal y municipal.

Por último, en este capítulo se analiza la planeación democrática la cual se cristaliza mediante la incorporación de la sociedad en la formulación de los planes y programas de desarrollo. En este sentido, la planeación democrática es considerada como un instrumento mediante el cual, la sociedad puede participar conjuntamente con el gobierno en la elaboración de los planes y programas que regirán el actuar gubernamental, para que de ésta forma la planeación recoja las demandas sociales, establezca y priorice objetivos e implemente los mecanismos necesarios para su consecución, siempre de cara a la realidad social.

En el tercer capítulo, se analiza el marco legal de la democracia participativa y cómo se incorpora la participación social en la gestión pública nacional. Para tal efecto, se parte de un somero estudio de la planeación en México, hasta llegar al surgimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, contemplado en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, es decir, la Ley General de Planeación.

La Ley General de Planeación, a lo largo de sus 44 artículos, establece la política, los principales lineamientos, las estrategias y los procedimientos que el proceso de planeación implica en su institucionalización, y tiene por objeto reglamentar las disposiciones del artículo 26 constitucional en cuanto al funcionamiento organizativo de la Administración Pública, con relación a la planeación y el desarrollo, determinado los cauces de la participación democrática de la sociedad en cuanto a las funciones que le corresponden en principio a la propia autoridad.

Además, en dicha Ley se define lo que debe entenderse por Sistema Nacional de Planeación Democrática, concebida como un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado.

La Ley General de Planeación, destaca como una vocación del gobierno, brindar los espacios de participación a la sociedad en la búsqueda de una verdadera democracia participativa, por lo que en su capítulo tercero contempla un apartado específico sobre la forma mediante la cual se integra la participación social en la planeación.

Finalmente, la Ley General de Planeación en sus artículos 3º y 4º, contiene la forma mediante la cual deberán agruparse los objetivos nacionales, estrategias y prioridades para el desarrollo integral del país, mediante la elaboración sexenal de un Plan Nacional de Desarrollo y los diversos programas que de él emanen. En esta lógica, en dichos artículos se define lo que debe entenderse por planeación nacional del desarrollo, mostrándola como un medio que

posibilita la consecución del desarrollo integral del país, en lo político, económico, social y cultural, a través del desempeño eficaz de las funciones del gobierno.

En el capítulo IV, se buscó analizar la forma en que se ejerce la planeación en los ámbitos estatal y municipal, a fin de revisar los mecanismos institucionales existentes para la planeación democrática. En tal virtud, se considero conveniente hacer algunas precisiones sobre el concepto de federación y la adopción del régimen federal dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, se esbozan las líneas generales bajo las cuales se lleva a cabo la planeación estatal y municipal, destacando los órganos centrales encargados de la planeación en dichos ámbitos. Tales órganos son el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), los cuales son organismos públicos descentralizados dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio que tienen a su cargo, entre otros, la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo, respectivamente.

Asimismo, se analizó uno de los principales instrumentos de coordinación entre la federación, los estados y los municipios para la implementación y desarrollo de las acciones previstas en los diversos planes y programas estatales. Tal instrumento es el Convenio Único de Desarrollo (CUD), cuyo principal propósito es fortalecer a las entidades federativas y a los municipios a través de una mayor asignación de recursos, mediante la transferencia de los mismos y la

realización de acciones y obras conjuntas que impulsen el desarrollo estatal y municipal.

En este capítulo, también se consideró pertinente revisar el marco jurídico de la planeación estatal, mediante el análisis general de las leyes estatales de planeación. Para tal efecto, se revisaron los órganos encargados de la planeación en los estados, la forma en que se incorporan a los actores sociales en el diseño de las políticas públicas o de la planificación de obras y su participación en los foros de Consulta Popular, entre otras.

Sobre este punto, se vio la necesidad de hacer un análisis más específico de las Leyes de Planeación de los Estados de Colima y Querétaro, los cuales reflejan una mayor participación social en la planeación, y detallan claramente los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ejercerá dicha participación. Asimismo, en contraposición, se analiza el Estado de México, por ser éste uno de los estados con más ambigüedad en la forma mediante la cual se llevarán a cabo los procesos de planeación.

También se consideró necesario, referir nuestro estudio a la planeación democrática en el Distrito Federal y, abordar, además, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que aunque en principio no está directamente relacionada con el objeto de nuestro estudio, su importancia radica en que constituye un avance sustancial en la creación de figuras jurídicas que amplían los espacios de participación social.

Finalmente, y como el desarrollo de una planeación democrática que sea realmente eficiente requiere de un gran esfuerzo, tanto del gobierno como de la sociedad, se consideró de interés esbozar algunos comentarios sobre la forma en que podría resolverse una posible controversia en materia de planeación democrática, es decir, como resolver los problemas que se susciten cuando gobierno y sociedad no se pongan de acuerdo sobre las políticas y obras que deban implementarse en una comunidad determinada, o una vez tomada la decisión, esta no se lleve a cabo.

Para tal efecto, se analizan las implicaciones de aplicar en México una organización similar al Consejo Económico y Social Francés o al Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo Italiano, los cuales se encuentran integrados por representantes de los diversos sectores sociales y actúan como un contrapeso ante las decisiones del Parlamento.

En forma alternativa, también se estudia la viabilidad de conferir al Poder Judicial de la Federación atribuciones para conocer sobre controversias en materia de planeación democrática, concretamente a los Juzgados de Distrito en materia Administrativa, ya que las controversias que se susciten en materia de planeación democrática están inmersas en las relaciones gobierno-sociedad. Adicionalmente, se estudia la conveniencia de reavivar una figura que se ha visto significativamente relegada, el Jurado Federal de Ciudadanos, para que emita su opinión respecto a este tipo de controversias.

Por último, el presente trabajo concluye con algunas reflexiones finales sobre la necesidad política y social de ampliar los espacios de participación social, así como la necesidad de crear figuras jurídicas que incrementen los canales mediante los cuales pueda ejercerse dicha participación, es decir, la implementación de mecanismos alternos que posibiliten la inserción cada vez mayor de la sociedad en la toma de decisiones y en los procesos de planeación de las políticas públicas con el objeto de eficientizar la atención de las demandas sociales y de establecer los medios mediante los cuales se norme la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en dicho proceso.

CAPÍTULO I

¿ QUÉ ES DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?.

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

Alexis de Tocqueville.

1.1 DEMOCRACIA GOBERNANTE Y DEMOCRACIA GOBERNADA.

Uno de los temas más estudiados a lo largo de la historia de la humanidad es el concepto de **Democracia**, término que ha sido analizado por grandes filósofos, humanistas, políticos, juristas y sociólogos, desde el siglo V a. C. hasta nuestros días¹, por ende, no es nada extraño que en más de dos mil años este concepto haya sufrido una gran cantidad de mutaciones, relacionado con ideales y contextos históricos determinados y diferenciados. Ha cambiado tanto, que en la actualidad ya no se asemeja a su concepción original, por lo que al analizar las sociedades podemos percatarnos de que se han

¹ Existe una gran literatura con respecto a la democracia, por citar algunos, tenemos: la "República" de Platón; la "Ética Nicomaquea" y la "Política" de Aristóteles; el "Tratado de la República" de Cicerón; el "Opúsculo sobre el Gobierno de los Príncipes" y la "Suma Teológica" de Santo Tomás de Aquino; los "Seis Libros de la República" de Juan Bodino; el "Leviatán" de Thomas Hobbes; "Ensayo sobre el Gobierno Civil" de John Locke; "Del Espíritu de las Leyes" de Montesquieu; "El Contrato Social" de Juan Jacobo Rousseau; "¿Qué es el Tercer Estado?" de Sieyès; "La Democracia en América" de Alexis de Tocqueville; "Un Sistema de Lógica, Racionalista e Inductivo" y "Principios de Economía Política" de John Stuart Mill; "La Sociedad Abierta y sus Enemigos" de Karl Popper.

implementado, *de iure* o *de facto*, diversos mecanismos que no atienden al sentido literal de la democracia, sino que la transforman tan sutilmente que ha sido la justificación para que elites dominantes lleguen al poder y lo conserven, satisfaciendo sus intereses de grupo y, así, podríamos continuar señalando casos en que la democracia se ha ido amoldando y adecuando en aras de la preservación de determinados intereses.

El por qué de la multiplicidad de manifestaciones que la democracia ha tenido en las sociedades a través del tiempo se debe fundamentalmente al abismo existente entre la democracia, concebida idealmente, y sus interpretaciones aplicadas a una realidad determinada es decir, al conflicto entre los valores democráticos y los hechos. Es por ello, que en este apartado analizaremos las formas de la democracia en las sociedades modernas, tanto las que han buscado una reconciliación entre los ideales y la realidad democrática, así como aquellas que reconociendo que la democracia ideal no puede darse, han matizado su aplicación práctica. En este sentido, podemos hablar de dos tipos de democracia, una basada en el ejercicio directo del poder político (democracia directa u horizontal) y, otra, en el control y la limitación del poder (democracia indirecta o vertical), de la que se desprenden diversas modalidades, como la democracia de referéndum, representativa y participativa.

1.1.1 DEMOCRACIA DIRECTA.

La democracia ideal, concebida como el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, como apuntaba Abraham Lincoln, encuentra su expresión más nítida en la democracia directa donde el pueblo, en su

totalidad, participa de manera continua en el ejercicio del poder, por lo que debemos entender por democracia directa la atribución de la soberanía a todos y cada uno de los individuos los cuales detentan y ejercen el poder en igualdad de circunstancias y sin intermediarios, es decir se autogobiernan.²

Estamos en presencia del *demos* en acto, el pueblo como única fuente de la cual emana todo el poder, como único ente facultado para ejercerlo y, como el único beneficiario del mismo. Pero podría en la actualidad darse esta concepción idealista y, de serlo, sería lógicamente viable. Antes de dar una respuesta es importante revisar algunos aspectos, retomando como punto de partida a la democracia griega considerada por los autores como la expresión más cercana de la democracia directa y por tanto ideal.

Recordemos, pues, que la Grecia antigua era una comunidad pequeña donde todos los habitantes compartían los mismos valores religiosos, morales y políticos, los problemas que se presentaban no eran muy complejos, lo que facilitaba la toma de decisiones por el cuerpo que conformaba la asamblea en la *polis*, de tal suerte que existía una vinculación directa entre gobernantes y gobernados y sin cuerpos intermedios para la resolución de los asuntos políticos, pero se contemplaba la posibilidad de delegar algunas funciones, a través de algún sorteo o elección, para que alguna persona realizara específicamente aquello que le fuera encomendado.

² El autogobierno es “*el gobierno de nosotros mismos por nosotros mismos...nos referimos... en el mejor de los casos a una rotación rápida y completa de los detentadores del poder y los destinatarios del poder*” Cfr. Sartori, Giovanni, Teoría de la democracia, Tomo I, Ed. Alianza Universidad, Madrid 1988, pp. 92-93.

Por otro lado, la democracia directa implica un autogobierno, lo que en la Grecia antigua significaba pasarse la vida gobernando. El individuo debía abandonar la esfera privada para dedicarse a la actividad pública, lo cual representaba un gran trabajo para los individuos, quienes tenían que renunciar a sus asuntos personales para dedicarse por entero a la política. Esto se puede apreciar claramente en el pasaje de Fustel de Coulanges cuando al analizar la comunidad griega, afirmó que: ***"El ciudadano... se entregaba totalmente al Estado. Le daba su sangre durante la guerra, su tiempo en la paz, no era libre de dejar a un lado los asuntos públicos para cuidarse de los suyos... por el contrario, el ciudadano debía descuidarlos para trabajar por el bien de la ciudad"***.³ De esta forma, la democracia directa reduce toda la actividad del ser humano a la política, así lo retomó Juan Jacobo Rousseau quien, estudiando la democracia griega, encontró la democracia ideal como la mejor forma en que la voluntad general (el pueblo en su conjunto) pudiera expresarse en forma absoluta y sin limitaciones, de ahí que se le considere como teórico de la democracia totalitaria o del Igualitarismo radical.

El ejercicio del poder por parte del pueblo en su totalidad ha sido el argumento sobre el cual basan su defensa los que han propugnado por un regreso a la democracia directa, ya que para ellos quienes lo ejercen se encuentra en una mejor posición que aquellos que lo delegan, por lo que consideran que la participación directa brinda una mayor seguridad en la atención de los asuntos públicos y, por ende, propugnan por espacios donde el individuo pueda participar en la toma de decisiones sin intermediarios y, en caso de que existan, que cuente con la facultad para removerlos, como en el referéndum, la iniciativa

³ Cfr. Coulanges, Fustel de, La Ciudad Antigua, Cap. II, Libro IV, Colección Sepan Cuántos No. 181, Editorial

popular y la convocatoria.⁴ Sin embargo, no debemos confundir estos términos con una democracia directa, ya que son solamente instrumentos que acercan a un mayor número de individuos a la toma de decisiones, por lo que en realidad estamos en presencia de una democracia semi-directa que nos brinda soluciones intermedias a los problemas del ejercicio del poder del pueblo.

Adicionalmente, no debemos perder de vista que las sociedades modernas no cuentan con un sólo centro de poder sino varios, lo cual nos plantea la necesidad de precisar cómo se ejercerá el poder dentro de una sociedad plural. Al efecto, se considera conveniente que a través de ordenamientos jurídicos o de presiones entre los distintos grupos no se erija uno sólo como poder absoluto puesto que podría conformarse una oligarquía. El problema al que nos enfrentamos con la democracia directa es precisamente éste, ya que postula todo el poder para un sólo grupo,⁵ dando así lugar al gobierno de la mayoría,⁶ en forma absoluta e ilimitada, sobre los derechos y las opiniones de la minoría.

Así, la democracia directa presenta una serie de limitaciones reales, ni aún aquellos que la han defendido aceptan la posibilidad de su aplicación conforme a su concepción original. Rousseau, en el "Contrato Social", reconoció que la democracia literal sólo podía llegar a darse en

Porrúa, S.A., México, 1989.

⁴ "A través del referéndum popular, los ciudadanos tienen, con frecuencia, la oportunidad de hacer saber ha quienes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población sobre un tema controvertido (...) La iniciativa es un tipo de legislación directa, de carácter positivo que permite que los votantes promulguen leyes sin la acción del cuerpo legislativo (...) La convocatoria... está diseñada para que los funcionarios públicos respondan continuamente a los votantes... para determinar si uno o varios funcionarios deben o no permanecer en sus puestos" Cfr. Zimmerman, Joseph F., Democracia Participativa. El Resurgimiento del Populismo", Ed. Limusa, México, D.F., 1992, pp. 23-24.

⁵ Cfr. Bobbio, Norberto, El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México 1986, pag. 47

⁶ Algunas consideraciones importantes sobre el gobierno de la mayoría las encontramos en el segundo tratado sobre el Gobierno Civil de Locke, referente a la elaboración de leyes; a Juan Jacobo Rousseau acerca de la libertad manifiesta a través de la expresión de la mayoría absoluta, en el Contrato Social; o Alexis de

una sociedad ideal, la cual debería ser pequeña, donde todos se conocieran, con costumbres sencillas y que contaran con los mismos derechos, fortunas y autoridad, lo cual no era posible porque las sociedades se iban agrandando y aglutinaban diversos grupos con intereses contrarios que dificultaban los procesos democráticos, por lo que terminó por afirmar categóricamente que la verdadera democracia no puede existir: ***"Tomando el término en el rigor de la acepción, jamás ha existido verdadera democracia y jamás existirá (...) No es concebible que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos"***⁷

Con base en lo anterior, la democracia directa no podrá jamás darse en las sociedades modernas⁸ en virtud de que en la actualidad se están conformando grandes sociedades con diferencias culturales, económicas, políticas y sociales cada vez mayores, además de que si por ella entendemos la participación de todos y cada uno de los individuos en todas las decisiones que le atañen, su posibilidad de realización es evidentemente imposible y, por tanto, del autogobierno, el cual exige la presencia y participación efectiva del *demos* en su conjunto. Los ordenamientos jurídicos establecen límites para menores de edad, enfermos mentales y personas privadas de su libertad. Por otro lado, físicamente no es factible que el pueblo (con derecho a ejercitar su poder) pueda reunirse todo el tiempo a resolver los problemas que se susciten. No podemos pensar en individuos dedicados total y absolutamente a resolver los asuntos públicos en virtud de que existen

Tocqueville, en la Democracia en América, para quien la soberanía absoluta de la mayoría es la esencia del gobierno democrático.

⁷ Cfr. Rousseau, Juan Jacobo, El Contrato Social, Libro III, Cap. IV, Colección Sepan Cuántos No. 113, Ed. Porrúa, S.A., México 1987, pp. 35-36

⁸ Quizá el único caso en el que se verifica la democracia directa es en Suiza, donde algunas pequeñas comunidades (cantones) la contemplan constitucionalmente y se desarrolla mediante una asamblea popular

otros aspectos de la vida humana que requieren igual atención. No se puede dejar de ser individuo para convertirse sólo en ciudadano porque estaríamos ante la reducción del ser humano en un ente político, en el *Zoonpolitikón* de Aristóteles.

Asimismo, no podemos afirmar que la decisión aprobada por la mayoría convertida a ésta en una decisión justa, equitativa y racional. Una mayoría es una cantidad y ésta no puede crear una calidad. De igual forma, no debemos entender el principio de la mayoría como absoluta e ilimitada por que provocaría la intolerancia y no permitiría la libertad de expresión, ya que todos tendrían que pensar igual y los que estuvieran en contra deberían someterse a la voluntad general así expresada. Por lo tanto, la democracia directa carece de condiciones físicas, jurídicas, económicas, sociológicas y políticas que posibiliten su aplicación real en las sociedades modernas.

1.1.2 DEMOCRACIA DE REFERÉNDUM.

Esta forma de democracia se encuentra cimentada en la figura del referéndum, instrumento que fue adoptado por países como los Estados Unidos para controlar ciertos actos de los órganos del Estado, principalmente las leyes, donde se deja al pueblo la decisión final en materia legislativa. Sobre este punto, Joseph Zimmerman⁹, al analizar su funcionamiento en Nueva Inglaterra, la fundamenta en la toma de decisiones compartidas que permite a los votantes decidir directamente sobre la conveniencia de implementar algún ordenamiento legal, el impacto social que pueda llegar a tener, así

denominada "*landsgemeinde*". Cfr. Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., pag. 343.

⁹ Cfr. Zimmerman. Op. Cit., supra, nota 4, pp. 23-24.

como el sentir de la población sobre dicho acto. Asimismo, es utilizado para controlar los abusos, las arbitrariedades y el poder desmedido de algunos órganos legislativos.

Ahora bien, cuando en una sociedad el referéndum deja de ser un instrumento para convertirse en el mecanismo que dará vida y cauce a una democracia estamos en presencia de lo que se ha dado en llamar democracia de referéndum, donde el *demos* decidirá directamente la atención y solución de los problemas que se le presentan, caso por caso, sin reunirse y a través de esta figura.

La democracia de referéndum, además, introduce un elemento nuevo que le da originalidad, a saber, la utilización de la tecnología. Con esto se pretende que cada individuo cuente con un video electrónico o una computadora en la cual aparecerán los asuntos sobre los que habrá que votar y las diferentes opciones, para que el individuo decida aquella que más le convenga. Este elemento es lo que ha dado lugar a que algunos autores, como Norberto Bobbio, la denominen computocracia.

Con base en lo anterior, pareciera que se trata de una democracia directa en virtud de que las opiniones son expresadas en forma individual sin la necesidad de intermediarios y que los problemas que las grandes extensiones territoriales plantean son salvables gracias al uso de las computadoras; pero se distingue de ella en que en la democracia de referéndum las personas no se reúnen a intercambiar puntos de vista sobre la decisión que van a tomar, no existe una interacción por parte de los individuos, sino que se encuentran aislados, además de que sirve de apoyo a la democracia representativa, que al no ser excluyente es complementaria. De ahí que se le considere como una democracia semi-directa.

Aunque tecnológicamente es posible, en la actualidad no existe alguna democracia con estas características, ya que en las sociedades encontramos diversos factores que deben ser tomados en consideración y que, en términos reales, no la hacen viable. Analicemos, pues, los más importantes:

- a) La toma de decisiones se hace en forma individual y secreta. El individuo es simplemente receptivo y pasivo, no se interrelaciona, por lo que no tiene con quién debatir o consultar el asunto en cuestión, no existe, por tanto, una retroalimentación. El individuo optará por aquella situación que más le convenga, conforme a parámetros subjetivos y personales, los cuales no permiten puntos medios.
- b) En este tipo de democracia, estamos en presencia de lo que Dahrendorf denominó "hombre total", entendido como el individuo que está dedicado por completo a los asuntos públicos. Ya habíamos señalado al criticar a la democracia directa que no es posible pensar en que toda la actividad del ser humano pueda reducirse a la política.
- c) La democracia de referéndum implica que los individuos estén lo suficientemente bien informados sobre los asuntos que van a resolver, contar con un alto grado de conocimiento sobre temas diversos y adoptar decisiones racionales. Esto es prácticamente imposible, aún para las sociedades más desarrolladas y con menor grado de analfabetismo. El hecho de saber leer y escribir, o ser profesionalista no convierte a los seres humanos en portadores de una cultura universal, al contrario, las sociedades tienden a la

especialización del conocimiento. Por otro lado, la toma de decisiones racionales implica un entendimiento e interpretación real de los asuntos, sus efectos, sus ventajas y desventajas, lo cual no es comprensible en igual medida por todos y cada uno de los individuos.

- d) No se contemplan medidas de control sobre las personas encargadas de priorizar y ordenar los asuntos que serán sometidos a la ciudadanía, ya que puede haber una manipulación de la información induciéndolas a que tomen una determinada decisión. Esto se puede apreciar más claramente en el caso de preguntas dirigidas y cerradas, que no dan lugar a reflexiones profundas.
- e) El costo por la implementación de la democracia de referéndum es altísimo, ya que requiere de que en cada casa, como mínimo, exista una computadora y se capacite a los miembros de la familia sobre su utilización. Económicamente no es viable, sobre todo cuando existen agudos y graves problemas sociales como desnutrición, desempleo, analfabetismo, enfermedades y escasez de vivienda que deben resolverse.
- f) Por último, al igual que la democracia directa, potencializa el poder de la mayoría en contra de los derechos de la minoría, no la toma en cuenta. Es una democracia totalizante.

A manera de conclusión, la democracia de referéndum se nos muestra como la sublime realización de la democracia literal, ideal, autogobernante. Actualmente, ni los partidarios de la democracia directa pueden imaginar un Estado gobernado continuamente por el

pueblo tomando parte en todas y cada una de las decisiones que orientan la actividad gubernamental.

1.1.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Con el advenimiento del liberalismo la democracia clásica sufrió una transformación respecto a la atribución del poder y el ejercicio del mismo. Recordemos que la democracia ideal atribuía al pueblo el derecho de autogobernarse, a decidir directamente sobre el destino de los asuntos públicos. En cambio, la democracia moderna, fundada en la aceptación del pluralismo, delega el ejercicio del poder en otra persona mediante la figura de la representación, cuya incorporación obedeció fundamentalmente a dos situaciones:

- a) La necesidad de impedir que el poder se concentrara en una sola persona, como había sucedido en las monarquías, así como establecer límites a las acciones gubernamentales y las decisiones políticas y, bajo el principio de la representación de la voluntad popular, legitimar al gobierno, y;
- b) Por el reconocimiento a las sociedades pluralistas conformadas por grupos diversos con intereses y demandas muy particulares y en algunos casos diametralmente opuestas, los cuales tienen la libertad para manifestarse, aún en contra de los actos del gobierno, por lo que se ve la necesidad de implementar mecanismos jurídicos para que dichos grupos puedan expresarse y hacer frente a las exigencias homogeneizadoras de sus gobernantes, de tal suerte, que se adopta la figura de la representación como la mejor forma para que la sociedad pueda formar parte del quehacer gubernamental.

Sobre este punto, Robert Dahl, al estudiar la democracia madisoniana, resaltó que la importancia de la democracia radica en conceder derechos iguales, incluido el de determinar la dirección general de la política gubernamental, a todos los individuos (que conforme a la ley han alcanzado la edad suficiente para ejercer sus derechos políticos), y al establecer los límites para el ejercicio de su soberanía mediante su delegación, a través del proceso electoral, a un representante.

Así, en las sociedades occidentales la democracia representativa¹⁰ estructura la organización vertical de las relaciones sociales y se nos muestra como la única posibilidad real de que la democracia pueda subsistir como forma de gobierno, permitiendo la participación de los ciudadanos, pero sólo en lo que se refiere a la elección de representantes, sobre los que recaerá la obligación de tomar las decisiones conforme a lo expresado por la voluntad general. La democracia indirecta divide al pueblo en gobernantes y gobernados conforme a un principio de mayoría limitada, en contraposición al de mayoría absoluta, propia de la democracia directa.

Sin embargo, lo que ha sucedido con la democracia representativa es que el supuesto gobierno de la mayoría limitada se ha convertido en un gobierno de minorías, entendido como un grupo controlador o elite gobernante. Ha propiciado la formación de oligarquías quienes se disputan el poder al margen de la ciudadanía y de la población en general. Esto como consecuencia de tres sucesos: la confusión que se

¹⁰ Se ha llegado a confundir a la democracia representativa con el Estado Parlamentario, pero se distinguen substancialmente en que la primera se refiere a las deliberaciones colectivas que involucran a toda la sociedad y que son tomadas por representantes elegidos para tal fin, en cambio, la segunda, se refiere a un órgano del Estado el cual está facultado para tomar las decisiones colectivas, es, por tanto, una representación orgánica.

dio entre la representación política y la representación de intereses, propia del derecho civil; la competencia política derivada de la aparición de los partidos políticos y; la marginación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Sobre el primer punto, baste con señalar que la democracia moderna fue concebida para que el pueblo eligiera a sus representantes, los cuales, una vez electos, se liberaban de cualquier obligación y, por ende, responsabilidad, ante los individuos ya que ellos contaban con la facultad, delegada, para tomar discrecionalmente las decisiones que reflejaran la voluntad general y siempre en aras de mantener los intereses de la nación sobre cualquier interés de grupo. A ésta se le llamó representación política, donde la persona electa no es representante de sus electores sino de todo el pueblo, el cual no puede ordenarle ni removerle.

Este principio se vio trastocado por el de la representación de intereses, donde el representante está obligado a cuidar los intereses particulares de su representado y, aunado a la proliferación de grupos sociales con ideologías diversas, se llegó a identificar los intereses de grupo con el interés general, tratando de hacerlos prevalecer sobre los demás.

Ya habíamos comentado que el ejercicio del poder, ya no le corresponde a los individuos sino cada vez más a los grupos y clases sociales, por lo que es natural que los supuestos representantes de la voluntad general, buscaran mantener su posición de privilegio en la toma de decisiones y el control en el ejercicio del poder, estableciendo un vínculo permanente de obediencia y protección al grupo al cual

pertencieran, de tal suerte que la supuesta representación del interés general se convirtió en una ficción política.

Por lo que respecta a la competencia política y, por tanto, a la aparición de los partidos políticos¹¹, las ideas liberales cambiaron los patrones del comportamiento político ya que, como consecuencia del libre ejercicio de la voluntad popular, se estableció la elección de ciudadanos para los cargos públicos. Con esto, los individuos con intereses similares se fueron agrupando para defenderlos y trasladaron los conflictos sociales al plano político. Se organizaron conforme a una filosofía política que consagraban el derecho a la opinión pública como el *leit motiv* de la actividad social. Los sistemas de partidos se nutrieron de todos aquellos asuntos que afectaban a la sociedad y a la vida pública para autonombrarse los portadores de la conciencia ciudadana y competir en la arena política por el poder, otorgando y asegurando su ejercicio a una elite ya instalada.

El funcionamiento de la democracia representativa, a través del proceso electoral, requería de una alternancia en el poder, es decir, de una rotación en los detentadores del poder político lo cual sólo podía lograrse con candidatos provenientes de variados partidos políticos quienes debían competir en igualdad de circunstancias conforme a los ordenamientos legales implementados para ello. A este fenómeno se le denominó teoría competitiva de la democracia, la cual fue definida por Joseph Schumpeter como ***“... aquella ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas en la***

¹¹ Sobre el origen de los partidos políticos, Duverger comenta que empiezan a funcionar en la mayoría de las naciones civilizadas hacia 1950. Antes de esa época sólo había tendencias de opiniones, clubes populares y grupos parlamentarios. Cfr. Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1984, pp. 9-10.

que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo ..."¹².

Robert Dahl, al referirse a esta teoría, consideró a la democracia moderna como una pollarquía, donde diferentes minorías compiten entre sí y cuyas preferencias influirán en la toma de decisiones gubernamentales. Empero, hizo hincapié en que por debajo de ésta aparente diversidad de opciones políticas deberá existir un consenso básico de todos los grupos de interés y partidos políticos en pugna sobre los valores y fines que ha de buscar la sociedad en su conjunto, ya que cuanto mayor sea la extensión del consenso más segura y eficiente será la democracia, con la cual, señala, se favorecerá la moderación y se mantendrá la paz social.

De esta forma, la democracia representativa se nutrió de los siguientes elementos: pluralismo social, elites diversas y en competencia que circulan y son accesibles, un consenso básico al menos entre las elites sobre las reglas de la competencia democrática y, elecciones que proporcionan oportunidades regulares para que los ciudadanos participen en la selección de funcionarios públicos.¹³

Sin embargo, el desarrollo de una verdadera competencia política fue variando de sociedad en sociedad, dependiendo del respeto que los partidos políticos y el grupo en el poder tuvieron al voto ciudadano y al Estado de Derecho. Por ejemplo, en las sociedades con menor cultura política encontramos que los partidos políticos limitaron considerablemente la posibilidad de que personas ajenas a su partido

¹² Respecto a la teoría de la democracia competitiva en: Cfr. Sartori, Op. Cit., supra, nota 2, p. 197.

¹³ Cfr. Cobb, Roger W. y Charles d. Elder, Participación en Política Americana: la dinámica de la estructura de la agenda, Noema Editores, S.A., México, D.F., 1986, p. 14.

podieran competir, además de que el partido que se encontraba en el poder podía establecer mecanismos para mantenerse en él o bien, para que se diera continuidad al proyecto político del partido en cuestión.¹⁴

De esta forma, los partidos políticos se convirtieron en el generador de una oligarquía que usa a las clases inferiores, rindiendo un homenaje puramente verbal a sus sentimientos, que postula el poder del pueblo y recuerda que su obligación es la defensa de los derechos de la ciudadanía sólo en tiempo de elecciones con el fin de conseguir la mayor cantidad de votos posibles y perpetuarse en el poder: ***"Dejad pensar al pueblo que gobierna y se dejará gobernar"***¹⁵ La elección así se ve reducida o inhibida, es una elección sin opción, lo que no es otra cosa que la democracia simulada de un gobierno autoritario.

Por lo que respecta al tercer punto, la teoría pluralista y el principio de representación política fueron redefiniendo a la democracia como un asunto de minorías. Sus partidarios vieron al pueblo como una gran masa fanática, irresponsable, desorganizada y carente de todo compromiso político que, valiéndose del anonimato, podría llegar a causar graves conflictos sociales y desestabilizar al gobierno, por lo que para mantener el equilibrio del sistema político fueron limitando la participación de la sociedad civil en la vida política. De esta forma, el interés y la participación activos y extensos, que una vez se vieron como un requisito para una democracia eficiente y

¹⁴ Algunas formas de manipulación de la competencia electoral, son: limitaciones constitucionales o de hecho para impedir una proliferación de partidos políticos, como en Turquía en 1945, Siria, Irán y Brasil entre 1964 y 1984; obstáculos para impedir la extensión de pequeños partidos con la finalidad de reforzar la legitimidad pseudo democrática de un partido gobernante como en México o Túnez; el simulacro de un gobierno multipartidista en el que domina un partido único de hecho como en Polonia o la República Federal Alemana antes de 1989 y; cuando a los electores se les ofrece la facultad de elegir entre dos o más candidatos con perfil casi idéntico como en Portugal antes de 1974, la España de Franco y algunos países africanos. Cfr. Badie, Bertrand y Guy Hermet, Política Comparada, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993, pp. 248-252.

estable, se convirtieron en el indicador de un sistema vacilante y potencialmente inestable.

Por consiguiente, se llegó a considerar que los bajos niveles de interés y de participación eran resultado de la solidez y del buen funcionamiento del sistema, siendo una evidencia positiva de la confianza subyacente en el gobierno y de la satisfacción general con el status quo.

Para finalizar, enfatizamos el hecho de que en la actualidad el gobierno recae sólo en una minoría que no respeta los derechos de la gran mayoría. Las sociedades se valen de los partidos políticos para que descansen sólo en ellos la representación, quienes a su vez, imposibilitan la competencia política real. De tal suerte que los ciudadanos que no se sienten identificados con la plataforma política de estos partidos, o que no son militantes del mismo, ven minimizada su posibilidad de disentir y sometida su voluntad en aras de preservar el interés general que en realidad es simplemente: la conservación del status quo del grupo minoritario en el poder.

El destino de la democracia representativa estará en función de que se logre una verdadera democratización de la sociedad civil, donde el poder sea controlado y distribuido, sucesiva o al mismo tiempo, entre mayorías y minorías; que se respeten los derechos de la mayoría para que, a través de cauces legales, se les permita una participación más amplia en la toma de decisiones y; que se amplíen los espacios para que se vaya construyendo un sistema pluripartidista que efectivamente permita un acceso igualitario al poder mediante la competencia y

¹⁵ William Penn, Cfr. Pumariega, Manuel, Frasas Célebres de Hombres Célebres, Compañía General de Ediciones, S.A., México, D.F., 1976, p. 106.

alternancia política real, así como la incorporación de los actores sociales en las decisiones de gobierno.

1.1.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Los teóricos de la democracia habían postulado el derecho del hombre común para participar en su propio gobierno de forma racional y responsable. Apostaron por una sociedad que se "***...interesara y participara en los asuntos públicos, que estuviese informado, que contase con principios, que percibiera correctamente la realidad política, tomara parte en discusiones, que juzgara racionalmente y considerara los intereses de la comunidad...***"¹⁶

Estas aspiraciones democráticas no fueron cumplidas por ninguna democracia occidental, en virtud de que la democracia representativa, o teoría elitista de la democracia como se la ha denominado, resaltó la conveniencia de una actitud pasiva de los ciudadanos y limitó la participación amplia y constante de la sociedad en los procesos de gobierno, haciendo cada vez más escasos los espacios de participación con los que contaba la ciudadanía y la sociedad en general.

La gente y los grupos sociales se fueron desilusionando con la actuación de sus representantes y dejaron de identificarse con ellos, viendo en los partidos políticos - instrumentos centrales de la representación moderna - a una especie de burocracia política y legislativa, en donde las prácticas poco sinceras, e incluso deshonestas de algunos integrantes, demeritaron a ojos de la ciudadanía y de la

¹⁶ Bernard Berelson "Teoría Democrática y Opinión Pública", en Cfr. op. cit. Cobb, Roger W. y Charles d. Elder, supra, nota 13, pp 12-13.

sociedad la lucha válida y necesaria entre diferentes principios y plataformas políticas que es la razón de ser de los sistemas multipartidistas; lo cual, aunado con el incremento en la influencia de los grupos organizados sobre los órganos legislativos, en detrimento del ciudadano promedio, fueron minando la confianza de estos en las instituciones tradicionales del gobierno representativo.

La mayoría de la gente dejó de mostrar interés en los asuntos públicos y pocos participaron activamente, constriniéndose sólo a la emisión de un voto el día de la elección nacional y dejando en manos de un selecto grupo la atención de los asuntos públicos.

Fue en este contexto que surgió en forma incipiente un movimiento de intelectuales¹⁷ que durante la década de los cincuenta y comienzos de los sesenta cuestionaron la legitimidad de la democracia representativa a la cual identificaban con la defensa de una sociedad dividida en clases y demandaron por un ejercicio democrático que incluyera a toda la sociedad.

Este grupo reaccionó contra la institucionalización de la democracia, al considerar que ésta se había transformado en un simple método de selección y control de líderes y no como el medio a través del cual se debían canalizar las diversas demandas de participación igualitaria en el proyecto de transformación social. Asimismo, hicieron hincapié en su ingobernabilidad frente a las exigencias de mayor participación de los miembros de la sociedad en la vida pública, y

¹⁷ Entre ellos podemos señalar los siguientes: Peter Bachrach Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia, 1967; Carole Pateman Participación y Teoría Democrática, 1970; C.B. Macpherson La Democracia Liberal y su Epoca 1976; Jürgen Habermas Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío 1973 y Reconstrucción del Materialismo Histórico 1976; Benjamín Barber Democracia Fuerte: Política Participativa para una Nueva Epoca 1984.

buscaron la manera de reconciliar la teoría democrática con la realidad, dando lugar a lo que se ha dado en llamar Democracia Participativa¹⁸.

Así, el análisis de la Democracia Participativa¹⁹ tiene como marco referencial la crisis del sistema representativo, donde las doctrinas y procedimientos constitucionales en favor de la soberanía popular absoluta y el gobierno de la mayoría han proporcionado los controles más débiles de todos por lo que respecta al ejercicio del poder. Ya que tomando en cuenta que la mayoría en ningún caso gobernará, se ha concedido un poder ilimitado a la minoría quien se legitima por que cuenta con la supuesta representación de la mayoría.

Esta minoría, circunscrita en los partidos políticos, ha demostrado su incapacidad para asumir todas las demandas políticas, por lo que se ha valido de diversos mecanismos para producir un conjunto de decisiones que resulten lo más agradable o menos desagradable posible

¹⁸ Algunos autores al hablar de democracia participativa la equiparan con la democracia populista como Robert Dahl, o bien, como Joseph Zimmerman, para quien la democracia participativa es el resurgimiento del populismo. Esto se debe, básicamente, a las coincidencias en términos de un mayor involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos. Pero no por ello debemos considerar que sean lo mismo, ya que el populismo obedece a un periodo histórico determinado con características políticas, económicas y sociales que la hacen totalmente distinta. El populismo surgió en la Europa fascista en un contexto de debilidad estatal. Tenía como elemento primordial la implementación de estrategias autoritarias para encauzar la activación de las masas. Se buscaba recuperar el reclamo popular de la participación política, generalmente utilizando el discurso antiimperialista para reforzar el sentimiento de identidad y, a través de la exaltación de la voluntad popular, legitimar la soberanía estatal. Así, el populismo buscó defender todos aquellos elementos culturales que le daban cohesión, repudiando aquellos que fueran extranjerizantes, con la finalidad de llevar a cabo el proyecto de reconstrucción nacional. El populismo, acercó a la clase trabajadora con un líder surgido de la oligarquía y finalmente degeneró en un sistema dictatorial. Ejemplos del populismo, desde 1910 hasta 1950, los podemos encontrar en Turquía con Kemal Atatürk; Egipto con Nasser, Túnez con Bourguiba; Filipinas con Fernando Marcos; Brasil con Getulio Vargas; Argentina con Domingo Perón y; México con Luis Echeverría, entre otros. Cfr. Badie, Bertrand y Guy Hermet, Op. Cit, supra, nota 14, pp. 202-207.

¹⁹ Algunos críticos de la democracia representativa encuentran en Juan Jacobo Rousseau y John Stuart Mill la génesis de la democracia participativa, lo cual no es del todo acertado, porque basta con recordar que el primero fue el último portavoz de la idealización de la democracia directa, mientras que el segundo se enmarca en la corriente liberal y por tanto justificaba la democracia representativa, ya que si bien consideraba que el *"...único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias es aquel en el que participe todo el pueblo..."*, estableció dos limitantes a la participación social: el grado de alfabetismo y el pago de impuestos, requisitos necesarios para que los individuos tuvieran derecho al voto señalando que *"... es perjudicial que la constitución*

para todo el conjunto de demandas individuales, filtrando únicamente aquellas que cuenten con capacidad adquisitiva para respaldarlas. Naturalmente, aquellos electores que no se sienten reconocidos en la amalgama de propuestas que estos plantean se sienten frustrados y sin posibilidad real de oponerse o demandar que sus necesidades sean tomadas en cuenta. En esta lógica, no podemos afirmar que las sociedades modernas cuenten con un verdadero escenario democrático.

Con la democracia representativa, se han ido perdiendo los principios de organización social, más allá del ámbito político y económico, afectando a las fuentes normativas e institucionales en que se estructura la posibilidad de identidad de los sujetos sociales. Asimismo, la extensión de las desigualdades ha arruinado el proyecto humano que se había legitimado llegando a la sumisión política de los individuos y a la reducción de la sociedad a una simple sociedad de electores.

La poca participación y las desigualdades sociales están tan inextricablemente unidas que no es posible hablar de igualdad de oportunidades y recompensas donde la mayoría de la población se encuentra marginada de los asuntos públicos. Se requiere por tanto, un sistema político más incluyente y participativo para lograr llegar a una sociedad más equitativa y más humana.

En este contexto, la democracia participativa busca redimensionar el plano horizontal de la política y propugna por una reconciliación entre la soberanía popular y la igualdad política con el mantenimiento

declare que la ignorancia tiene derecho a tanto poder político como la sabiduría...". Cfr. Sartori, Op. Cit., supra, nota 2, pag. 206.

de una sociedad desigual, donde puedan incorporarse los actores sociales en el proceso de toma de decisiones. Su manifestación no sólo se da en el discurso teórico sino que tiene su origen, indiscutiblemente, en los reclamos de la sociedad que busca mayores espacios, al margen de los partidos, para su participación política, e incluso, un mayor papel en el diseño e instrumentación de las políticas que dirigen el quehacer de gobierno.

Esta forma de democracia pone especial énfasis en el concepto de participación,²⁰ aunque a primera vista pareciera no aportar algún elemento innovador a la teoría de la democracia, que siempre ha propugnado por la participación como un compromiso activo y personal sobre la cual se erigirá todo el sistema político. Sin embargo, la democracia representativa estructuró el poder en forma vertical y ascendente, desde la perspectiva de las relaciones políticas, donde el individuo es tomado en cuenta por su calidad de ciudadano y cuyos espacios de participación se circunscriben a la arena política, incorporándose como militante de un partido político o bien, a través del voto, elegir a un representante.

En cambio, en la democracia participativa, la participación se convierte en una exigencia proveniente del reclamo social de que la democracia no debe ni puede limitarse al día de las elecciones, de que la democracia tiene que extenderse al ejercicio mismo del poder público. De ahí, que la democracia participativa se encamine al plano de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración por la multiplicidad de papeles y funciones que desempeña en sociedad y

²⁰ La participación y las formas de participación social serán analizadas con más detenimiento en el capítulo II, aquí sólo se abordarán en términos genéricos, relacionado exclusivamente con la teoría de la democracia participativa.

donde la esfera política es mucho más amplia: la sociedad en su conjunto. Ya que en última instancia, todas las decisiones políticas están determinadas por lo que acontece en la sociedad.

Así, la participación está orientada a que el pueblo aprenda cómo participar en la toma de decisiones gubernamentales. Los teóricos de la democracia participativa, consideran que mediante la intensidad del trabajo de los individuos en los asuntos públicos y la experiencia que vayan adquiriendo podrán ser capaces de sopesar las consecuencias de sus acciones. De esta forma, señalan que el involucramiento cada vez mayor de la sociedad en los asuntos públicos incrementará los niveles de educación, conocimiento y racionalidad en la toma de decisiones, convirtiendo a las personas en agentes sociales responsables y logrando el gobierno del pueblo en su conjunto.

El problema de la democracia participativa estriba no tanto en cómo funcionaría sino en el cómo podríamos avanzar hacia ella, ya que si bien es cierto que la participación es algo innegable, auténtico y pleno de significado en el ámbito de los grupos reducidos y pequeñas comunidades, ésta se convierte en un proceso complejo si se trata de transportarla a las sociedades modernas donde confluyen una gran cantidad de personas.

Diversos autores como Giovanni Sartori han visto en la extensión de las grandes ciudades y la tasa de crecimiento poblacional, un obstáculo para alcanzar un grado elevado de participación social, ya que los niveles de participación terminan por ser inversamente proporcionales al número de participantes, lo cual puede ser expresado mediante una relación de 1 a 0, de 1 a 100, de 1 a 1,000, de 1 a 1,000 y

así sucesivamente. De tal suerte que entre mayor sea el número de participantes menor será su porcentaje de participación.

En este sentido, Sartori considera que los teóricos de la democracia participativa o participacionistas, como se les ha denominado, comprenden mal el factor intensidad no sólo en el nivel más elevado sino también en el más bajo, es decir, su asociación con la apatía, ya que entre mayor sea la comunidad, el nivel de autenticidad, intensidad y efectividad que se espera con la participación social se va limitando por lo que el participacionista intenso termina por aprovechar en su favor el exceso de pasividad del individuo promedio llegando nuevamente a una democracia representativa.²¹

El exceso de pasividad al que alude Sartori tiene su cimiento en el sistema representativo el cual requiere cierto grado de apatía y donde se ve a la participación social como un peligro para el sistema. Además de que los grados de influencia, acceso y control en las decisiones gubernamentales se encuentran irregularmente distribuidos, debido al poder que ejercen determinados grupos o personas que cuentan con capacidad económica o política para presionar a la elite gobernante para que ésta, a su vez, instrumente políticas que beneficien a tales grupos, de tal suerte que el individuo promedio se aísla de los asuntos públicos, considere que su opinión no es tomada en cuenta y que no tiene posibilidades de incidir cualitativamente en el gobierno.

Por lo que antes de pensar en que el pueblo pueda aprender a participar en la toma de decisiones, debe resolverse el problema de la igualdad, lo cual implica que todos los individuos estén en igualdad de condiciones en cuanto a la información que reciben, la disponibilidad

de tiempo, la posibilidad de participación real y el grado de influencia en la toma de decisiones, lo cual necesariamente nos lleva a cuestionarnos sobre la factibilidad de modificar los patrones que tan convenientemente ha estructurado la democracia representativa para que a través de la toma de conciencia de la sociedad de que en ellos reside la soberanía se logre una movilización organizada impulsando dicha visión participativa.

Por otro lado, y pese a que la democracia participativa ha tratado de revertir las tendencias que llevan al individuo promedio a aislarse de los asuntos públicos, buscando extender el panorama de las normas políticas a todos los sectores de la sociedad, revitalizando y dando un nuevo significado a la norma de participación y, reafirmando el valor social e individual de la intervención activa de los individuos en los procesos que afectan sus vidas, ha fallado en especificar las condiciones bajo las cuales pueden participar las masas en la conformación y determinación de los principales asuntos de política, toda vez que las organizaciones humanas presentan variaciones significativas cuando participan en este tipo de decisiones. Estas variaciones están directamente relacionadas con el interés, capacidad, status socioeconómico, residencia, identificación étnica y religiosa, edad, educación y personalidad.²²

Las demandas provenientes de cada grupo social u organización son tan diversas que llegan a saturar la agenda²³ donde se establecen los puntos que serán considerados materia de debate para convertirse en

²¹ Cfr. Sartori, Op. Cit., supra, nota 2, p. 153.

²² Cfr. Dahl, Robert, Un Prefacio a la Teoría Democrática, ediciones Gernika, México, D.F., 1987, pp. 71-72.

²³ Una agenda es el "conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político", en Cfr. Cobb, Roger W. y Charles d. Elder, op. cit. supra, nota 13, pag. 26

política pública, se dificulta el consenso y se da inicio a un enfrentamiento de fuerzas en pugna por hacer prevalecer unas demandas sobre otras, restringiendo la participación de los mismos en la arena de conflicto, aquella donde se determinan las alternativas políticas, sólo a los grupos considerados como legítimos, es decir, los que ya han ganado acceso a la arena política.²⁴ Lo que nos lleva a señalar que sólo una parte del total de los asuntos y demandas contempladas en la agenda serán considerados por el sistema político, surgiendo nuevamente la cuestión de la distribución de la influencia, pero ya no sobre las decisiones, sino en el rango de asuntos y alternativas que serán consideradas.

Esto resulta en una situación en la cual gran número de personas quedan fuera de la arena política, donde ocurre la competencia e influencia, amplificándose el poder de aquellos grupos que ya la poseen en detrimento del resto de la sociedad. Los grupos con mayor influencia tienden a suprimir algunas demandas y a impulsar otras, lo que generalmente deja fuera de la mesa de debates las necesidades planteadas por el resto de los grupos, las cuales pueden ser, inclusive, más importantes y de mayor trascendencia para la sociedad. De ahí, que una razonable hipótesis nos permita sugerir que el número de individuos o grupos que ejercen un control significativo sobre las alternativas programadas representen sólo una diminuta fracción de la población total, por lo que las decisiones que se toman no llegan a reflejar exactamente los conflictos básicos de la sociedad.²⁵

La lista de asuntos y alternativas que los participantes activos en política reconocen de interés general es muy difícil de cambiar, salvo

²⁴ Idem, pag 16

²⁵ Cfr. Dahl, Op. Cit., supra, nota 22, pp. 72-73.

que los grupos que respaldan las demandas que fueron excluidas de la agenda recurran a alguna acción extralegal para que éstas sean reconocidas, como la amenaza de violencia o con la violencia real, con la consecuente respuesta represiva por parte de los afectados ya que, en última instancia, son éstos los que toman las decisiones.

Revertir estas tendencias, en pro de una incorporación cada vez mayor de los diversos agentes y grupos sociales en la toma de decisiones, conlleva un proceso lento que requiere no sólo del reconocimiento y aceptación gubernamental de que la sociedad se involucre en los asuntos públicos y de que brinde los espacios necesarios para que pueda darse esa participación, sino que además se plasme una verdadera voluntad por parte de la sociedad de querer incidir en la política gubernamental.

Otro problema al que nos enfrentamos cuando analizamos la democracia participativa es el de la responsabilidad. Y no sólo la responsabilidad de los ciudadanos y la sociedad en general, que como tal, participen en el gobierno, sino que el problema se agrava si incorporamos en el análisis la participación de la organización social, como organización en el gobierno.

La responsabilidad es una categoría que ética y jurídicamente ha estado definida, hasta el momento, para individuos y no para colectividades. El individuo recurre a su organización, su grupo o su colectividad, para buscar apoyo y garantías en su búsqueda de libertad; el riesgo de la democracia participativa es que la dimensión social de los nuevos actores políticos y administrativos se convierta en un anonimato donde la responsabilidad nunca aparezca y no se asuman los costos políticos, económicos y sociales de las decisiones.

Habíamos señalado que una de las graves fallas de la democracia participativa es el hecho de que no se han especificado las condiciones bajo las cuales pueda incorporarse la participación de la sociedad en la conformación y determinación de los asuntos públicos. Consideramos esto de suma importancia, debido a que fácilmente podríamos perder el rumbo propuesto por la democracia participativa y pretender una inclusión total de la sociedad en todos y cada uno de los asuntos públicos llegando a rozar los límites de la democracia directa.

Si bien la democracia participativa es el medio mediante el cual más miembros de la sociedad pueden formar parte activa del rumbo del país, donde la participación constante de los individuos y las organizaciones sociales vayan diluyendo el abismo existente entre las élites y el resto de la población; no debemos caer en los extremos de la democracia ideal ni pretender substituir la democracia representativa por la participativa en el ámbito de comunidad política, ya que si entendemos la participación de todos y cada uno de los individuos en todas las decisiones que le atañen terminaríamos por imposibilitar su pleno desarrollo generando en la población un sentimiento de frustración. Además, si concebimos a la democracia participativa como a la democracia directa no habremos avanzado mucho en el desarrollo de la teoría de la democracia.

Por lo que la única forma en que se considera que la democracia participativa pueda en verdad formar parte del quehacer gubernamental, sobre todo en las grandes urbes donde la participación social encuentra más problemas, es aceptando la utilidad de las elecciones y de la democracia representativa para que junto con la democracia participativa, se conviertan en formas complementarias de

un mismo proceso: la incorporación cada vez mayor de la participación social en los sistemas políticos y en la toma de decisiones. Por tanto, hablar de democracia participativa es hablar de una ampliación de los espacios de participación y de la democratización de las decisiones públicas.

La implementación de la democracia participativa aún tiene que superar muchas limitaciones y romper con formas del ejercicio del poder político que se han vuelto práctica cotidiana. Aquí se han señalado algunos de ellos, como la desigualdad, la falta de información, la marginación política y la responsabilidad, sin embargo existen muchos otros que obedecen a circunstancias muy particulares, como particulares son las comunidades donde pretenda incorporarse en el quehacer gubernamental esta forma de democracia.

Finalmente, podemos señalar que la estimulación de la participación social no sólo es responsabilidad del gobierno, a quien compete instrumentar las medidas necesarias para que los actores y organizaciones sociales puedan incorporarse en los asuntos públicos, que sus demandas sean reconocidas como legítimas y que se les brinden las mismas oportunidades en cuanto a información, y expresión de sus ideas; sino que, además, requiere de la voluntad de la sociedad para adquirir el compromiso, en lo individual y con la organización en la que se desenvuelvan, para asumir los costos de sus decisiones, a no anteponer los intereses personales o de grupo a los del resto de la sociedad y a coadyuvar con el gobierno en el destino de la nación. Sólo de ésta forma, uniendo esfuerzos, gobierno y sociedad civil, con responsabilidad y voluntad de cambio, puede la democracia real subsistir como forma de gobierno.

1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UNA ALTERNATIVA PARA DEMOCRATIZAR LAS DECISIONES PÚBLICAS.

En una época en que destacan las desigualdades, donde el gobierno es insuficiente para atender las demandas más sensibles de la población, donde un grupo minoritario utiliza al pueblo para legitimar sus acciones y defender sus intereses al margen de la sociedad, donde se privilegia la apatía a costa de la participación, donde los partidos políticos sólo se acuerdan de la sociedad en tiempo de elecciones, donde los más tienen que soportar las prácticas corruptas, la discriminación, la violación de derechos humanos, la inseguridad y la demagogia; surge un justo reclamo por parte de los grupos marginados y minoritarios que se rebelan contra el poder centralizado y demandan una participación plena, no únicamente el consentimiento de los gobernados sino la participación de los gobernados en los asuntos públicos.

La democracia, independientemente de las formas que adopte, contiene siempre un ideal de igualdad humana, que tiende a negar todas las relaciones de opresión y pretende el desarrollo personal de los individuos. Es una calidad que impregna toda la vida y todo el funcionamiento de una comunidad, sin importar la extensión que tenga. Por tanto, el desarrollo de la teoría de la democracia debe ir más allá de su concepción etimológica, debe apuntar a un proceso de cambio que pueda realizar las transformaciones necesarias que permitan una relación de igualdad y pueda superarse el desequilibrio generado por los intereses yuxtapuestos de los pseudo representantes populares y la discriminación política del resto de la sociedad.

Todo sistema democrático tiene como condición necesaria la protección de las libertades civiles, vías indispensables para que los agentes sociales se dirijan a sus gobernantes y puedan exponerle claramente sus demandas. Sin embargo, en la actualidad, la sociedad civil se ha convertido en una fuente inagotable de demandas al gobierno, las cuales son cada vez son más numerosas, inalcanzables y costosas.

El gobierno, para poder cumplir correctamente sus funciones, debe brindar una respuesta adecuada a cada una de ellas, pero la cantidad y rapidez con la que éstas se presentan contrastan con los complejos procedimientos del sistema político, lo que imposibilita que algún sistema político, por muy eficiente que sea, pueda ser capaz de atenderlas. De esta manera, se crea una ruptura entre la recepción de la demanda y la emisión de la respuesta.

Desde nuestra óptica, el nivel de exigencias que políticamente se han alcanzado así como las perspectivas de legitimación y demandas sociales, nos lleva a admitir la complejidad de la sociedad avanzada la cual ya no puede regirse desde procesos dependientes de la formación de la voluntad política. A decir de Daniel Bell ***"se trata de hacer un esfuerzo, en el ámbito del orden político, tendente a hallar un cemento social para la sociedad no para la fusión de poderes"***¹²⁶, donde sólo sobrevivirán aquellas sociedades que mejor puedan satisfacer las demandas del propio pueblo.

Ante interrogantes urgentes de ¿Cómo pueden alterarse o cambiarse las prioridades de un sistema democrático?, ¿Cómo puede

movilizarse para responder a las apremiantes demandas de un ambiente en deterioro, la sobrepoblación, la desigualdad y la necesidad de pleno reconocimiento y aceptación de los derechos civiles de todos los hombres?. La democracia participativa se nos muestra como un paso adelante hacia una nueva concepción del papel que debe desempeñar la sociedad en los asuntos públicos, haciéndose cada vez más apremiante extender los ámbitos de la participación social en el ejercicio cotidiano del poder público, en las acciones administrativas, judiciales y políticas a fin de cumplir con los objetivos de cada proyecto nacional.

Se deben recuperar los conceptos fundamentales de la teoría clásica como el bien común y la voluntad popular que han quedado relegados a la retórica partidista. La sociedad democrática debe ser capaz de brindar a los individuos la posibilidad de desarrollarse plenamente. La democracia debe dejar de ser la democracia del político donde la voluntad general ya no significa que el pueblo genera el proceso político sino que se convierte en el producto de la elite en el poder y donde el pueblo sólo tiene el derecho de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernar. En este contexto, la democracia participativa es una opción para dar respuesta a las demandas de la población, para democratizar las decisiones gubernamentales y para que la soberanía popular adquiera pleno significado.

Por lo que más allá de la democracia política es necesario iniciar procesos de democracia social, donde se rompa la separación del político con respecto de las otras esferas sociales para que se puedan debatir efectivamente cuestiones como la asignación de recursos, la

²⁶ Cfr. José M. González y Fernando Quesada, "*Crítica de la Teoría Económica de la Democracia*". *Teorías de la Democracia*, Ed. Anthropos, Barcelona, España, 1988, pag. 273.

planificación ambiental y urbana, los derechos humanos, la seguridad pública, la política exterior e interior, el desarrollo demográfico, la migración e inmigración, la política social, entre otros, para conformar así un modelo que combine ambos mecanismos democráticos, representativo y participativo, con la continuación de los partidos políticos y el fortalecimiento de las iniciativas populares.

De esta forma, la democracia participativa podrá llenar el vacío que la representativa ha dejado, para convertirse en una actividad constante que no está limitada a un día determinado. Los individuos podrán en todo momento hacer saber a sus gobernantes aquello que necesitan y desean, coadyuvar en la toma de decisiones, inconformarse por los planes o programas que los afecten, e incidir directamente sobre el rumbo que ha de seguir la sociedad, dando vida plena a una sociedad cada vez más demandante, donde las desigualdades políticas son subsanadas por la igualdad de participación en los asuntos públicos.

Podemos concluir diciendo que la democracia participativa tiene un peso imposible de ignorar en toda discusión y propuesta que busque reformar el marco jurídico y los mecanismos reales del ejercicio del poder público. Su institucionalización es, al mismo tiempo, el camino para reformar las estructuras de acuerdo al sentir popular, y la vía para garantizar la continuidad y la vigencia de un Estado de derecho.

CAPÍTULO II

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

"La participación no es una alternativa a la democracia representativa y al estado de partidos, sino un complemento o un correctivo parcial de la misma. La participación no supone disolver la administración en el cuerpo social; al contrario es cosa de los dos, las instituciones y la sociedad que permanecen distintas y no confundidas, aunque ahora comunicadas y en contacto permanente "

Montserrat Vendrell.

2.1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Para efectos del presente análisis es importante precisar qué debemos entender por participación, para lo cual debemos partir de su significado etimológico, donde el término participar proviene del latín *participare*, entendido como tomar parte en persona, en forma auto activa, y no simplemente como un ser hecho parte en forma involuntaria, no es un acto que se realice en forma individual ni coaccionado. Por el contrario, la participación implica una interacción entre dos más personas en forma voluntaria, es un acto donde un individuo desempeña cierta función y establece una determinada relación con otras personas que componen una comunidad. La

participación, por tanto, es un acto eminentemente humano, es racional, voluntario y externo que requiere de la confluencia de dos o más individuos que se relacionan creando una base social sólida, de ahí que se le asocie con términos como coadyuvar, colaborar, suma de voluntades, solidaridad, comprometer y compartir.

En este sentido, la participación hace referencia a la acción e influencia que ejerce una persona al interrelacionarse con otros individuos que forman parte de una colectividad, con los que comparte un espacio geográfico, como la escuela o el trabajo; una afinidad cultural, intelectual, deportiva, política o religiosa. De esta forma, la participación ***"es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada para sí mismo... sólo se puede participar con alguien más, sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos dos personas"***²⁷.

Visto así, la participación como proceso humano está presente en todos los ámbitos de la vida, tanto privada como pública. El hombre participa en su calidad de persona y ciudadano, de donde podemos observar que ésta se encuentra sustentada en la convivencia del hombre que forma parte y se interrelaciona como miembro de una familia, alumno, maestro, militar, religioso, empleado, comerciante, empresario, funcionario público, representante popular o gobernante.

Por otra parte, la participación no sólo se da entre personas sino que trasciende al plano de los grupos organizados, y se origina con ***"... el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos y organizaciones"***

sociales. Todos ellos con una convergencia de actuación en un punto o zona determinados...²⁸, los cuales se complementan y coadyuvan para la consecución de fines que se traducirán en beneficios para sus integrantes, en lo particular, y para la sociedad en lo general.

De esta forma, más allá del interés que lleva a los individuos a organizarse para la superación de los rezagos y la solución de los problemas que en común los aquejan, la importancia de la participación de la organización, como una entidad, es que constituye uno de los medios a través de los cuales las colectividades pueden acceder a una etapa de crecimiento y mejoramiento constante.

Como hemos visto, la participación, tanto de los agentes como de las organizaciones sociales, es variada y está directamente relacionada con las posibilidades que cada sociedad brinda a sus integrantes para que estos puedan incorporarse, directa o indirectamente, en los diversos ámbitos de la vida. De ahí, que la participación esté estrechamente vinculada con el término social, ya que, como apuntábamos anteriormente, no es posible concebir a la participación si no es, precisamente, dentro de una sociedad, por más primitiva que esta sea.

Por tanto, no debemos pasar por alto el hecho de que en la sociedades modernas existen múltiples espacios y formas en las cuales los agentes sociales pueden participar, algunas de ellas involucran a todos y cada uno de los habitantes de una sociedad, mientras que otras son más restrictivas ya sea porque existen ordenamientos legales que

²⁷ Cfr. Merino Huerta, Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, Instituto Federal Electoral, México 1995, pag. 9

sólo permiten la participación de algunos agentes como lo es la participación política, o bien porque existen organizaciones que sólo brindan determinados espacios de participación a sus miembros.

En este orden de ideas, cuando hablamos de participación, incorporando a todos los miembros de una sociedad, sin restricciones, en todos los ámbitos de la vida en sociedad estamos en presencia de lo que se conoce como: Participación Social.

2.1.1 PARTICIPACIÓN SOCIAL.

La democracia participativa tiene como base fundamental la participación social, aunque diversos autores suelen denominarla participación ciudadana, lo cual, desde nuestra óptica, es una imprecisión conceptual en virtud de que el término *ciudadano* contiene una idea política referida esencialmente al ejercicio de las atribuciones del gobierno.

Tal confusión se debe a que al concepto de ciudadano se le han atribuido diversas acepciones llegando a identificarlo con el de la nacionalidad, a pesar de que ambos tienen connotaciones jurídico-políticas distintas. En este sentido, es conveniente hacer algunas precisiones sobre los conceptos de nación, Estado, nacionalidad, ciudadanía, gobernados y gobernantes, a fin de esclarecer y precisar a quienes comprende la participación social.

²⁸ Cfr. Mejía Lira, José, "Propuesta para el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales", en El Municipio Mexicano de cara al Siglo XXI, UAEM, México, 1993, pag. 262

Siguiendo al maestro Ignacio Burgoa, podemos señalar que la nación es una comunidad humana con existencia real, donde los grupos o individuos que la componen se encuentran ligados permanentemente por diversos vínculos raciales o culturales, con independencia de toda organización jurídico-política. Ahora bien, cuando una o varias naciones deciden organizarse y estructurarse jurídica y políticamente surge el Estado, concebido como la persona moral suprema que la propia colectividad crea, convirtiéndose éstos en súbditos de dicho Estado, ejerciendo los derechos y cumpliendo las obligaciones que el mismo establece.²⁹

De esta forma, el Estado, a través de su derecho positivo, determina los criterios para reputar, dentro de la totalidad de los individuos que componen su población, a aquellos que serán considerados como nacionales, los cuales quedarán sometidos a la soberanía de dicho Estado. Por tanto, la nacionalidad es una ***"relación jurídico-política entre el individuo y un determinado Estado"***³⁰, de conformidad con los criterios de ius sanguinis, ius solis y ius domicilii, los cuales atribuyen jurídicamente la nacionalidad a un individuo en razón de: la nacionalidad de los padres con independencia del lugar de nacimiento; el lugar de nacimiento con independencia de la nacionalidad de los padres y; la adquisición de la nacionalidad por residencia, comúnmente denominada naturalización.

Con base en los criterios antes expuestos, un individuo puede estar sometido a la soberanía de otro Estado sin perder por ello el carácter de nacional del Estado del cual es súbdito, tal es el caso de los extranjeros que al visitar o radicar en otro Estado tienen que acatar las

²⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México 1989, pp 104-109

³⁰ Idem, pag.105

normas jurídicas que rigen en el mismo; o bien, puede cambiar de nacionalidad o contar con dos nacionalidades.

Por lo que respecta al término de ciudadanía, podemos señalar que éste término fue acuñado por los regímenes democráticos para distinguir, jurídica y políticamente, a aquellos individuos que participarían en el gobierno de una nación. Lo anterior, derivado del pluralismo y del principio de representación política. Así, los regímenes democráticos establecieron en sus ordenamientos jurídicos los requisitos con los que debía contar un individuo para poder participar en el gobierno de un Estado, entre los cuales tenemos: contar con la calidad de nacional y haber alcanzado una determinada edad. De esta forma, aquellos individuos que cumplan con los requisitos previstos por los tales ordenamientos jurídicos, adquieren la calidad de ciudadano para poder participar, ejerciendo los derechos y cumpliendo con las obligaciones que los mismos establecen, en las acciones de gobierno.

Por otra parte, cuando analizamos la democracia representativa señalábamos que ésta estructura a la sociedad en forma vertical, dividiendo a la sociedad en gobernantes y gobernados, donde el primero es, ***"cuerpo político del Estado, es decir, al conjunto de ciudadanos o pueblo en sentido político en el que se hace radicar la soberanía como poder de autodeterminación"***,³¹ mientras que el de gobernados se encuentra referido específicamente al ***"todo sujeto, nacional, extranjero, ciudadano o no, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse, por cualquier acto de autoridad..."***.³²

³¹ Idem

³² Cfr. Burgoa, op.cit., supra, nota 29

Por tanto, el concepto de ciudadanía implica al de gobernado, una vez que éstos han cumplido los requisitos previstos por los ordenamientos jurídicos para adquirir tal carácter y; el de gobernantes, entendido como el elemento humano de la población que son titulares de los órganos del gobierno, como el Presidente de un país y los Gobernadores de los estados que conforman dicho país.

Así, el ***"concepto de ciudadanía denota, por un lado, la calidad jurídico-política del nacional para participar en el gobierno del Estado a que pertenece, y por el otro, al cuerpo político electoral del propio Estado integrado por ciudadanos que son sujetos de derecho y deberes políticos previstos y estructurados en el orden constitucional y legal de cada país"***.³³

Recapitulando, podemos definir al ciudadano como el ***"habitante de... Estados modernos... sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país"***³⁴. Por lo que, a decir de Jorge Xifra Heras, ***"se es ciudadano en cuanto se participa en la función política del Estado; en cuanto se ejercitan derechos políticos; en cuanto se lleva a cabo una actividad racional de gobierno"***, donde serán considerados como ciudadanos aquellos que, una vez que hayan cumplido con los requisitos establecidos en la norma jurídica, realicen y/o ejerzan funciones políticas, como votar en las elecciones o desempeñar cargos de elección popular en el ámbito federal, estatal o municipal. Así, la participación ciudadana hace referencia, necesariamente, a las acciones políticas que ejerce el individuo y a su conducta activa frente a los actos de gobierno, donde

³³ Idem

ésta implica el ejercicio de sus derechos o el desempeño eficaz de sus obligaciones ciudadanas ya sea de manera espontánea y voluntaria o respondiendo a los llamados de los gobernantes. Por lo que, en este contexto, hacer referencia a la participación ciudadana es acotar las formas y mecanismos de participación, única y exclusivamente, al ámbito de la democracia representativa.

Por lo anteriormente expuesto, y toda vez que el presente trabajo se encuentra inmerso en el ámbito de la democracia participativa, donde se contempla la participación de la sociedad en su conjunto y no únicamente a aquellos que cuentan con la calidad de ciudadanos, consideramos que es más exacto hablar de participación social, en virtud de que el término social no se encuentra acotado sólo al ejercicio político de los gobernados, sino que implica la participación de todos los habitantes de una sociedad en aquéllas tareas que le atañen o le interesen.

Ahora bien, cuando analizamos la democracia participativa, en el capítulo que antecede, habíamos hecho hincapié en los problemas que las grandes ciudades imponen a la participación social ya que el número de personas que en ellas habitan dificulta en gran medida su ejercicio. Por lo que para el análisis de la participación social es importante delimitar nuestro campo de estudio al núcleo social más pequeño, es decir, al ámbito de comunidad o municipio por que es precisamente ahí donde puede apreciarse con más claridad este proceso. La razón de esto, se debe a que el miembro de una comunidad se encuentra más cerca de los problemas y de las aspiraciones del lugar donde vive y conoce en primera instancia lo que acontece en su comunidad, por lo

³⁴ Cfr. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa-Calpe, Decimonovena edición, España, 1970, pag. 307

que el interés individual en los asuntos públicos se acrecienta. De esta manera, la **"semejanza de propósitos compartidos por la suma total de todas las pequeñas comunidades"**³⁵ llega a lograr un efecto positivo en el ámbito nacional.

Una vez hecha esta aclaración, podemos señalar que la participación social es **"la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento"**.³⁶

Como puede apreciarse, esta definición incorpora diversos elementos: organización, voluntad, propuesta, colaboración, responsabilidad y acción. Bajo esta óptica, los habitantes del municipio son concebidos como sujetos activos que buscan, a través de la organización, incorporarse en el actuar gubernamental de manera responsable a través de diversas propuestas o iniciativas que permitan racionalizar el actuar gubernamental, así como coadyuvar en la planeación y programación de las políticas públicas o colaborar estrechamente con el gobierno para priorizar la prestación de los servicios públicos y la realización de obras.

Se otorga, por tanto, un gran valor a la actividad social, dejando

³⁵ Cfr. González; Pedrero Enrique, Una democracia de carne y hueso, Océano, México 1987, pag. 17

³⁶ Cfr. Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, La Participación Comunitaria Municipal, Guía Técnica No. 14, 1ª edición, Offset Santiago, S.A., México, 1986, pag. 8

de lado las posturas paternalistas para dar cauce a las iniciativas sociales, donde las personas se constituyen en un elemento complementario y auxiliar de la autoridad. Asimismo, se reconoce la importancia de que la sociedad esté informada sobre sus derechos y obligaciones, se le brinde seguridad para que se exprese libremente y se le otorgue la posibilidad real de interactuar con el gobierno para la toma de decisiones de manera conjunta y corresponsable, para que de esta forma se incremente su interés en los asuntos públicos, trayendo como consecuencia la ampliación de la base social y la gobernabilidad.

En este orden de ideas, la participación social es un elemento indispensable para el desarrollo de las comunidades o municipios, ya que representa un derecho para el individuo y un deber para la comunidad. Se constituye en la actividad racional, consciente y organizada de los habitantes de una comunidad con el objeto de expresar libremente sus demandas y proponer iniciativas para que de esta forma puedan alcanzarse diversos objetivos de índole económico, político y social que propicien el desarrollo y bienestar comunitario. Por lo que la promoción y el fortalecimiento de la participación social en la vida municipal tiene un peso imposible de ignorar, toda vez que ***“la participación de las personas que integran las comunidades con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida (...) toma como base al individuo, a los grupos, comunidades social y económicamente vulnerables; tiende a la incorporación de soluciones eficaces que, fundadas en un sistema de acciones programadas, concretiza actividades promocionales, preventivas, correctivas o rehabilitatorias dirigidas a elevar el nivel de vida de la población, evitando que existan factores***

***generadores de la marginalidad*³⁷.**

La participación, tanto de las personas como la de los grupos organizados en las comunidades, debe materializarse mediante su intervención y colaboración constante para apoyar a la autoridad en la atención y solución de los problemas así como en la búsqueda de ambos por alcanzar el bienestar y el desarrollo; reforzando los vínculos de convivencia entre gobierno y sociedad, donde al primero se le proporcionen bases sociales más amplias de legitimidad y gobernabilidad, mientras que los otros puedan adquirir un sentido de dignidad, valor formado a partir del respeto, justicia social, igualdad y libertad. Puesto que los hombres únicamente pueden ser iguales y libres si participan en la determinación de sus propios asuntos, por lo que la participación social se ha visto también como un medio para la realización de los objetivos democráticos. Por tanto, podemos afirmar que la participación social es ***"... el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad..."***³⁸

Sin embargo, no debemos perder de vista que para lograr que la participación social se convierta en un elemento positivo que fomente el sentido de organización responsabilidad, libertad y justicia social entre los miembros de una comunidad o municipio y para que estos participen con el gobierno, se requiere la satisfacción de sus necesidades primarias, como alimentación, salud, educación empleo y vivienda, toda vez que sin ellas el ejercicio pleno de la participación social se encuentra limitado. Asimismo, esta forma de participación

³⁷ Cfr. Senties E., Yolanda, La organización de la participación ciudadana municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1986, pag. 24

³⁸ Cfr. Moya Palencia, Mario, Democracia y Participación, UNAM-ENEP ACATLAN, México 1982.

requiere de un gobierno receptivo y abierto que establezca reglas claras y transparentes que brinden confianza y seguridad a los individuos sobre el quehacer gubernamental.

El gobierno debe implementar canales de información para dar a conocer a la población los criterios que orientarán su actuación, respetar y alentar las formas de organización tradicional, promover y reglamentar la participación permanente de la sociedad, principalmente en las tareas del gobierno municipal, y crear una conciencia social sobre los valores comunitarios.

De igual forma, la sociedad debe acercarse al gobierno para informarse sobre el estado que guarda su comunidad, concebirse como sujeto activo y responsable cumpliendo con sus obligaciones, acatando los ordenamientos legales, como lo son el cumplir con sus obligaciones fiscales y preservar el medio ambiente. En este sentido, el Lic. Cesar Camacho Quiróz, Gobernador del Estado de México, ha señalado que la participación social también implica ***“asumir cabalmente el papel que todos tenemos en la búsqueda de mejores condiciones de vida, es cumplir nuestras obligaciones fiscales, cuidar el ambiente, acatar las normas de tránsito y quizás muy especialmente, observar los llamados por la Constitución, reglamentos gubernativos y de policía... no obstruir la vía pública, pintar las fachadas de las casas, no desperdiciar el agua, no romper la arquitectura urbana...”***¹⁵⁹

Por ende, la participación social no sólo se configura con el libre ejercicio de los actores sociales de manifestar ante las autoridades sus demandas, sino que, también, con el acatamiento por parte de ellos de

los diversos ordenamientos legales y con asumir una actitud responsable ante la vida comunitaria.

En ese sentido, reviste gran importancia la responsabilidad de dichos actores sociales, ya que, los regímenes democráticos, por definición, se construye con todos y cada uno de los habitantes de una comunidad, sin exclusión. De ahí, la necesidad de que se asuma la responsabilidad de los sectores público, social y privado en el desarrollo nacional, regional y local.

Hasta ahora, la responsabilidad sólo está pensada para los servidores públicos, inclusive llevado al ámbito legal, sin embargo, en la lógica de la participación social, la responsabilidad debe permear los ámbitos social y privado, puesto que todos, conjuntamente, deben coadyuvar para la atención y solución de las demandas que aquejan a la sociedad en su conjunto.

El hecho de que cada individuo asuma la responsabilidad que le corresponda en el desarrollo social, permitirá mayor racionalidad en la toma de decisiones, dejando de lado la voluntad caprichosa de algunos grupos o sectores sociales, una programación y planeación más adecuada, específicamente orientada a la atención y solución de demandas prioritarias, las cuales serán priorizadas, ubicadas geográfica y socialmente, con interlocutores realmente representativos.

³⁹ Cfr. Camacho, Quiroz Cesar, Participación Ciudadana en el Desarrollo Municipal, en Memoria del Seminario Hispano Mexicano-Origen, evolución y perspectivas del municipio, Gobierno del Estado de México, 1992

2.1.2 FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Como lo habíamos señalado anteriormente, dentro de las sociedades democráticas existen múltiples espacios donde la sociedad puede actuar y participar, directa o indirectamente, para hacer frente y dar solución a los problemas que comparten, originándose diversas formas en que puede ejercerse la participación social, entre las cuales tenemos: la participación espontánea, la participación organizada, la participación formal y la participación política,⁴⁰ entre otras, siendo conveniente para efectos del presente trabajo que antes de analizar cada una de ellas, abordemos el tema de sociedad civil, para posteriormente poder centrar nuestro objeto de estudio a La Participación Social en la Planeación Democrática.

En primer lugar es conveniente precisar lo que debe entenderse por sociedad y posteriormente que debemos entender por sociedad civil. A decir de Herman Heller, el extenso ***"catálogo de los conceptos de sociedad, presenta, en primer término, un concepto genérico de sociedad según el cual ésta vendría a ser el género humano entendido como el contenido abstracto de todas las formas de la convivencia humana, o sea que por sociedad se entendería la unión entre los hombres, en general."***⁴¹

Partiendo del concepto de "societas" acuñado por el Derecho romano, la sociedad era concebida como una relación contractual entre sujetos de derecho jurídicamente libres e iguales que se encontraban frente a frente. Herman Heller considera que esta forma de agrupación

⁴⁰ Cfr. Instituto Nacional de Administración Pública, op.cit., supra, nota 36, pp. 7-10

⁴¹ Hermann, Heller. Teoría del Estado, 3ª Edición, Ed. FCE, México, 1955, p. 124.

se estima, a partir de Hegel, como la estructura fundamental característica de la sociedad civil.⁴²

A decir de Norberto Bobbio, la expresión *societas civilis*, fue utilizado por los iusnaturalistas como sinónimo de sociedad política, por ejemplo mientras Locke llegó a utilizar ambos términos indistintamente, Rousseau utilizó la frase *état civil*, para referirse al Estado. En cambio, cuando se referían al resto de la sociedad, lo hacían con el término estado de naturaleza. Por tanto, los dos términos de la antítesis eran el de estado de naturaleza-sociedad civil. Sin embargo, existe una corriente de iusnaturalistas que empiezan a considerar que el estado de naturaleza no es un estado asocial, sino una primera forma de estado social, caracterizado por el predominio de las relaciones sociales reguladas por las leyes naturales, de ahí el paso de un estado natural a una sociedad natural, tal como puede apreciarse de Hobbes-Spinoza a Pufendorf-Locke. Sobre este punto Kant señalaba que el estado de naturaleza es también un estado social y, por consiguiente, ***“al estado de naturaleza no se contraponen el estado social, sino el estado civil, porque puede haber perfectamente sociedad en el estado de naturaleza, pero no una sociedad civil”***⁴³

A partir de Hegel, se da un cambio radical puesto que decide llamar sociedad civil - aquella sociedad que sus predecesores habían denominado sociedad política - a la sociedad natural o pre-política, señalando que la misma está constituida por relaciones económicas. Por tanto, para Hegel, la división de la sociedad civil en grupos es ante todo económico-social y es una división en líneas verticales, porque cada

⁴² Ibid., p. 124.

⁴³ Bobbio, Norberto, “Estudios de Historia de la Filosofía” de Hobbes a Gramsci, Ed. Debate, Madrid, España, 1991, pag. 344

grupo es funcional para el otro y para el todo, donde las diferencias sociales que llegan a suscitarse entre los diferentes grupos son producto de la actividad social a la cual se dedica cada uno de ellos y de la división económica.

En esta lógica, Hegel consideraba que la vida social se encontraba diferenciada en una multiplicidad de aspectos y niveles particulares, pero básicamente se había dividido en dos esferas con características opuestas: la sociedad civil y el Estado. Ello significa que ***"de la unidad sustancial indivisa de la comunidad premoderna no sólo se ha emancipado el principio de la particularidad y subjetividad, sino que tal principio se ha vuelto el fundamento de un nuevo y moderno aspecto o dimensión de la socialidad, precisamente la sociedad civil. Esta sociedad civil es la esfera de la vida colectiva privada, que funciona con base en los intereses particulares de los individuos y se constituye en "sistema" autónomo mediante su objetiva y recíproca dependencia. Este sistema es, en cuanto tal, una esfera diferente de la socialidad (de la vida colectiva) frente al Estado. En la sociedad civil -sede de la actividad económica, de la reproducción social y de su regulación jurídico-administrativa- los individuos se diferencian en grupos o "masas particulares", es decir, se desarrolla la división en posiciones o condiciones sociales (Estados, órdenes o congregaciones) diferentes y desiguales.***⁴⁴

Se puede decir esquemáticamente que para Hegel la moderna vida colectiva se ha diferenciado en dos esferas: la primera, la sociedad civil, es la de las diferencias sociales; la segunda, el Estado, es la de la

⁴⁴ Bobbio, Norberto. La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Ed. FCE, México, 1987, p. 162.

unidad política en la que las diferencias sociales están articuladas y resueltas. Así, la sociedad civil consta de varias sociedades y estamentos más pequeños, unidos por la naturaleza o por la ley o por ambas a la vez.⁴⁵

El concepto de sociedad civil adquiere otra connotación en el pensamiento de Carlos Marx, ya que, al describir el proceso de emancipación de la sociedad civil del estado, considera que la misma se escinde en individuos independientes que se proclaman libres e iguales ante el estado. En la lógica de Marx, la sociedad civil se equipara con la sociedad burguesa, haciéndola coincidir con las relaciones económicas.⁴⁶

Norberto Bobbio, señala que de todos los significados que ha llegado a tener la "sociedad civil", el más común en el lenguaje político actual es el genéricamente marxiano. A decir de este autor, la Sociedad Civil, en contraposición con el estado, es ***"la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan las instituciones estatales. En otras palabras, la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos; como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas; como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de***

⁴⁵ Hermann, Heller. Op. Cit., p. 125.

⁴⁶ Sobre las diversas acepciones del concepto de Sociedad Civil, es conveniente revisar el Diccionario de Política de Norberto Bobbio Ver, ,Bobbio, Norberto; Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México, 1988, pp. 1570-1576

organización de las fuerzas sociales que se dirigen hacia la conquista del poder político⁴⁷

Toda vez que hemos abordado el tema de la sociedad civil, corresponde ahora hablar, someramente, de las diversas formas en que la participación de la sociedad civil puede llegar a darse en una sociedad.

2.1.2.1. PARTICIPACIÓN ESPONTÁNEA.

Recordemos que el ser humano no puede vivir sólo, sino en sociedad, donde cada uno de los individuos que la componen se unen para satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para su propio desarrollo. Por ende, cuando dentro de una comunidad se suscita un acontecimiento o situación de emergencia que afecta sensiblemente a sus pobladores surge de manera inmediata, natural y voluntaria el deseo del ser humano de ayudar a sus semejantes.

Ninguna sociedad está exenta de sufrir alguna catástrofe natural que trastorne y modifique cualitativamente su funcionamiento, como los sismos, huracanes, incendios o inundaciones. Cuando esto sucede, la sociedad civil tiende a organizarse para que, con la colaboración de todos, puedan llevarse a cabo labores de rescate, reconstrucción y atención a damnificados, dando origen a lo que se conoce como participación espontánea la cual constituye el primer paso de organización de la sociedad civil.

⁴⁷ Bobbio, Norberto; Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México, 1988, pag. 1576

La participación espontánea no se encuentra prevista como tal en algún ordenamiento específico, ni está limitada a un sólo sector social, por el contrario, surge de la experiencia de la propia comunidad que al enfrentarse a situaciones concretas de emergencia reaccionan como conjunto para resolverlas y restaurar, lo más pronto posible, el orden social que se vio afectado.

Algunos gobiernos han llegado a recuperar esta experiencia y aprender de ella, implementando acciones preventivas y correctivas como la creación de cuerpos de voluntarios o de protección civil para que coadyuven con la sociedad cuando estas circunstancias se presentan. Por ejemplo, en el caso de sismos se han establecido algunos lineamientos dirigidos a la sociedad civil que les recomiendan qué hacer y cómo actuar ante tales circunstancias, inclusive se llegan a realizar simulacros para que la gente se prepare y pueda ayudar a otros.

De igual forma, la participación espontánea se da cuando dentro de una comunidad existe una fuerte conciencia social por parte de sus habitantes, los cuales coadyuvan en labores asistenciales y altruistas y, a través de la organización, participan en programas de asistencia social coordinando esfuerzos para la solución de problemas específicos tales como las campañas de vacunación; colecta para la Cruz Roja; donación de sangre; programas de alfabetización; donativos a instituciones sociales que apoyen a gente con cáncer, SIDA, personas de la tercera edad, discapacitados, niños abandonados y maltratados, enfermos mentales; apoyo a zonas marginadas mediante el envío de alimentación, ropa, medicinas y juguetes. De esta forma, la participación espontánea fortalece la relación gobierno-sociedad permitiendo que los habitantes de una comunidad colaboren estrechamente con el gobierno para

tratar de eliminar los factores de marginalidad y elevar los niveles de vida de la población en general.

Por lo anterior, podemos señalar que la participación espontánea es ***“aquella que se presenta cuando los miembros de la localidad al sentir una necesidad o enfrentar un problema en común, se organizan y tratan de resolverlo por sí mismos o proponer al ayuntamiento las medidas más recomendables (...) La participación espontánea se presenta en situaciones de emergencia, como son inundaciones, incendios, sismos, tornados, ciclones, heladas, epidemias, etc. Así como en acciones en que se requiere que la comunidad participe voluntariamente, como campañas de vacunaciones, de alfabetización, entre otras.”***⁴⁸

2.1.2.2. PARTICIPACIÓN ORGANIZADA.

Habíamos comentado anteriormente que la participación no es un acto que se realice en forma individual, sino que por el contrario, requiere de la interacción entre dos o más personas para lograr un objetivo en común. En este sentido, dentro de una sociedad existen diversos factores de índole económico, político y social que tienden a afectar significativamente la esfera de los individuos, donde aquellos que comparten una determinada problemática o buscan obtener alguna solución determinada sobre algún asunto específico que los aqueja, o simplemente desean convertirse en un elemento de presión ante el gobierno, tienden a agruparse para que, de esa forma, protejan e impulsen el desarrollo de alguna actividad determinada. De tal suerte, que entre mayor sea el número de personas que comparten un

determinado interés mayor será el número de participantes dentro de una organización.

Así, la participación organizada se encuentra sustentada en los diversos grupos que surgen de la sociedad con el objeto de colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de los problemas que en común los aquejan, o de coadyuvar con determinados sectores sociales, atendiendo sus necesidades y dando respuestas oportunas a las mismas.

Podemos decir que la participación organizada es ***“aquella que promueven las asociaciones de colonos, los clubes de servicios, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, los consejos de colaboración municipal y el propio gobierno, para apoyar el cumplimiento de los planes y programas de gobierno o bien realizar obras y acciones de beneficio colectivo”***⁴⁹

Asimismo, existe un gran número de organizaciones e instituciones conformadas por la sociedad civil organizada, las cuales han sido denominadas por la Organización de las Naciones Unidas como Organizaciones no Gubernamentales (ONG´s), para enfatizar el hecho de que no surgen, pertenecen o se conforman al amparo del gobierno o de los partidos políticos.

Las ONG`s son organizaciones o instituciones privadas de la sociedad civil que operan como cuerpos intermedios de la comunidad, de ahí que les considere como “el tercer sector”, y que buscan impulsar procesos de agrupación social tendentes a mejorar las condiciones de vida de los sectores mayoritarios con criterios de participación, auto-

⁴⁹ Op. Cit, supra Herman Heller, pag. 8

ayuda y recreación, constituyen, en sí, una respuesta a las necesidades percibidas o al interés común⁵⁰

Según datos dados a conocer por Linaloe R. Flores, en el periódico "El Reforma", en su artículo "ONG, ayuda descontrolada", el 12 de marzo del 2000, en México, desde hace 30 años han nacido y crecido miles de ONG's, de alcance y origen nacional o internacional, las cuales deben registrarse ante la Secretaría de Relaciones Exteriores para adquirir nombre, ante una notaría para establecer sus estatutos y ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, señala Flores, no existe alguna instancia gubernamental o no gubernamental que cuente con un censo de cuántas y quiénes son, qué hacen o cómo se sostienen, además de que no cuentan con una figura jurídica precisa, ya que algunas están registradas como asociaciones civiles y otras como no lucrativas.

Hace aproximadamente 10 años, las ONG's buscaron crear un marco regulatorio que definiera en forma clara las reglas de actuación de estas organizaciones. Integrantes de algunas ONG's en México, como el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo y la Fundación Miguel Alemán presentaron una iniciativa de ley para definir la personalidad jurídica de las asociaciones que en México se dedican a ayudar a la sociedad civil. Sin embargo, dicha iniciativa no progresó.

Entre diversas fuentes (como el directorio de ONG's publicado por la Secretaría de Gobernación directorio de organizaciones civiles)

⁴⁹ Cfr. Instituto Nacional de Administración Pública, op.cit., supra, nota 36, pag. 9

⁵⁰ ONU. "Informe sobre desarrollo humano 1993". Publicado para el PNUD por el CIDEAL. Madrid, 1993, p. 7.

encontramos catorce principales tipos de ONG's. Las cuales clasificamos de acuerdo al servicio que brindan a la sociedad mexicana.

1. Asistencia Social.
2. Derechos Humanos y Democracia.
3. Asesoría Legal.
4. Promoción Social y Colonos.
5. Mujeres.
6. Indígenas.
7. Migrantes y Refugiados.
8. Ecología.
9. Cultura.
10. Colegios de Profesionistas y Cámaras Empresariales.
11. Frente a Organismos Populares.
12. Institutos de Investigación.
13. Institutos de Información Procesada y Publicaciones en Promoción Social.
14. Organismos Internacionales de Apoyo a la Promoción Social.

La anterior clasificación de alcance nacional, nos muestra que los Derechos Humanos ocupa el segundo lugar en cuanto a las necesidades de la sociedad mexicana. De hecho, las organizaciones populares y las ONG's han crecido de forma impresionante en los últimos años y brindan un medio muy vigoroso de corregir los fallos tanto de los mercados como del gobierno.

Sin embargo, y pese a que en la actualidad existe una apertura creciente de agrupaciones de variada índole que se organizan con el propósito de llegar a una verdadera democratización de la sociedad civil, aún existe desconfianza por parte de dichas agrupaciones frente a

la actividad gubernamental. Por tanto, para un mejor aprovechamiento de la participación que ofrecen estas agrupaciones u organizaciones, es recomendable que los gobiernos la promuevan y reglamenten a efecto de asegurar su colaboración permanente en las acciones de gobierno. Lo anterior, a fin que de en verdad pueda cumplirse el objeto de la participación organizada: 1) colaboración de los habitantes de la comunidad en forma ordenada y constante en la solución de las principales demandas y problemas que comparten y; 2) apoyando a la autoridad en el desarrollo comunitario.

2.1.2.3 PARTICIPACIÓN FORMAL.

La participación formal surge cuando un determinado Estado establece, dentro de su sistema jurídico, diversos ordenamientos legales que determinan bajo qué supuestos y criterios podrá participar la sociedad así como los espacios donde podrá hacerlo, pudiendo comprender a toda la sociedad o sólo a una parte de ella.

Por lo general, en los regímenes democráticos la participación formal tiene una connotación específica que toca los límites de la participación política, toda vez que se encuentra establecida ***“constitucionalmente por los derechos que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, siendo el voto la muestra de la voluntad política y social, a través del cual se otorga la confianza al gobierno”⁵¹.***

De la anterior definición, puede apreciarse que la participación formal se encuentra constreñida a una actividad específica: la elección

⁵¹ Idem, pag. 7.

de los gobernantes mediante la emisión de un voto, el cual sólo puede ser ejercido por aquellos que son considerados ciudadanos, es decir, que han cumplido con los requisitos normativos necesarios para adquirir tal carácter. En este sentido, la participación formal se encuentra íntimamente vinculada con el sufragio, donde éste es la manifestación política y social por la cual se ejercen los derechos de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes.

Bajo esta óptica, algunos autores han considerado que la participación formal, dentro de la democracia representativa, tiende a fortalecer los vínculos entre el gobierno y la sociedad, toda vez que los primeros surgen de la voluntad de los segundos, quienes les ceden parte de su soberanía y depositan en ellos su confianza. Sin embargo, es importante destacar que en todo sistema democrático existen diversos agentes y grupos sociales que buscan espacios de participación más allá del ámbito electoral, por lo que es indispensable que se establezcan disposiciones legales que reconozcan y fomenten la actividad que estos desarrollan con la finalidad de elevar los niveles de organización y participación social, toda vez que en la medida que se fortalezca la sociedad civil se posibilitara en gran medida el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Algunos regímenes democráticos ya han incorporado en sus ordenamientos legales diversas figuras que tienden a controlar la actuación de los órganos del Estado, principalmente el legislativo, permitiendo a la sociedad decidir sobre la conveniencia de implementar determinadas leyes o reglamentos, así como evaluar el impacto social que tendría su aplicación. Entre estas figuras se encuentran el referéndum, la iniciativa popular y la consulta popular.

Así, mediante el referéndum la sociedad aprueba, opina o rechaza las decisiones que adoptan sus representantes sobre algunos temas controvertidos, siendo considerado por la doctrina como un acto decisorio autónomo que, al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal; la iniciativa popular es un mecanismo utilizado por la sociedad para solicitar al Cuerpo Legislativo la adopción de una ley o su abrogación, o bien la revisión de la Constitución; la consulta popular es un instrumento utilizado por el gobierno para recoger las aspiraciones y demandas de la población, y de esa manera lograr la participación de los diversos sectores sociales en los procesos de planeación.⁵²

La importancia de la participación formal radica en brindar a la sociedad un marco legal que favorezca y estimule la participación social como un medio para la solución de los problemas que aquejan a las comunidades, para que a través de estos se establezcan los lineamientos, los recursos y las acciones que deberán desarrollar conjuntamente, gobierno y sociedad, para atender las demandas más sensibles de la comunidad, así como propiciar su desarrollo económico y social de la misma.

2.1.2.4. PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

Esta forma de participación es la que más importancia reviste ya que en el actual contexto el proceso más racional y objetivo de participación en las sociedades democráticas es el político, donde ***“se da el fenómeno de la representación, puesto que estos dos***

⁵² Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano Tomos IV, Ed. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998.

conceptos (participación y representación) están íntimamente vinculados con la idea de democracia, porque en su aspecto político, la democracia se identifica con la doble oportunidad de los gobernados de participar en los asuntos de la comunidad, y de convertirse en gobernantes mediante esa participación y representación política⁵³

En este sentido, la participación política está íntimamente vinculada con la participación ciudadana, ya que esta se refiere a ***“la colaboración que en tareas de gobierno presta sólo una parte de la población, aquella que tiene la calidad de ciudadano y la cual es titular de ciertos derechos políticos o prerrogativas y obligaciones que para ese sector establecen las leyes.***⁵⁴

Los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar políticamente ya sea en forma permanente u ocasional. Empero, la existencia de diversas corrientes ideológicas dentro de una comunidad hace proclive la conformación de partidos que reúnan o aglutinen a una gran cantidad de personas, e induzcan el apoyo y la simpatía de otros grupos que no se encuentren afiliados o no formen parte de dichos partidos. En este tipo de agrupaciones políticas podemos encontrar, inclusive, la participación de personas que aún no han adquirido el carácter de ciudadano, tal es el caso de los jóvenes que se afilian a un determinado grupo político y coadyuvan en labores determinadas de proselitismo político.

⁵³ Cfr. Moya Palencia Mario, Op. Cit., supra, nota 38, pag. 21

⁵⁴ Idem, pag. 17.

Se puede decir que la participación política partidista es la participación del ciudadano o de los individuos que aún no han alcanzado tal carácter, en un partido político al que se afilian voluntariamente de acuerdo a la identificación ideológica y conforme a las estrategias de acción para concretizarla. Fundamentalmente, es responsabilidad de los partidos políticos atender la participación partidista, sin embargo, puede llegarse al extremo de que diversos sectores y actores sociales muestren únicamente interés en las tareas del partido político, dejando al resto de la comunidad la lucha por el mejoramiento de sus condiciones de vida. Por ello, es importante que las autoridades no sólo alienten y apoyen este tipo de participación, sino que regulen la forma en que la misma se dará dentro de una comunidad.

Por otra parte, la participación política, al margen de la participación partidista, está relacionada con aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los ciudadanos participan en la selección de sus gobernantes, ya sea directa o indirectamente, en la elaboración de alguna política gubernamental, o inclusive, mediante dicha participación, pueden acceder a algún cargo de elección popular.

Al respecto, Leonardo Tomasetta manifiesta que ***“vinculados con el problema de la participación política, los derechos del hombre sostenidos por los liberales estimulan más la abstención que la acción. En cambio, cuando esos mismos derechos son fijados en función de una necesidad cuya consagración representan, el pueblo no participa ya en el ejercicio del poder estatal para impedir a los gobernantes que atenten contra la independencia de las iniciativas individuales y contra el libre juego de las fuerzas***

económicas, sino que utiliza los derechos políticos para promover una reforma de la estructura social y, si es necesario, para operar en ella una revolución.⁵⁵

La participación pervive en virtud de su capacidad para proporcionar beneficios a aquellos que la cultivan. Los observadores políticos han atribuido la actividad política del hombre a su impulso de poder, competencia, éxito, afiliación, agresión, dinero, prestigio, posición, reconocimiento, aprobación y responsabilidad, entre otros; es decir, prácticamente a todas las necesidades que impulsan el comportamiento humano. Sin embargo, no existen datos suficientes sobre la frecuencia e influencia de todos y cada uno de estos motivos, ya que se desconoce si la participación política satisface ciertas necesidades que no son satisfechas por otras formas de participación.

Algunos autores han señalado que la participación política puede clasificarse en función de su finalidad, esto es, instrumental o bien, expresiva o gratificante. Las actividades políticas instrumentales se orientan primordialmente hacia objetivos concretos, tales como la victoria del partido, la aprobación de un proyecto de ley o el encumbramiento de la propia posición, influencia o ingresos.

Las actividades expresivas o gratificantes tienden a la satisfacción más inmediata o a dar paso libre a los sentimientos: así el ejercicio del voto puede ser un acto más gratificante que instrumental para aquellos que se preocupan menos por el resultado que por el sentimiento positivo de que disfrutan al momento de depositar su voto; del mismo modo que la intervención en desfiles y eventos multitudinarios puede

⁵⁵ Cfr. Tomasetta, Leonardo, Participación y Autogestión, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1972, p. 32.

convertirse en una forma ritualista de comportamiento gratificante. Para otras personas, cuya principal preocupación es el logro de ciertas metas, el propio acto de votar sería de tipo instrumental. La mayoría de conductas incluyen ambos propósitos.

En términos generales, y siguiendo a Mario Moya Palencia⁵⁶, podemos señalar tres clases de participación política:

1) Participación política institucional, es aquella que fundamentalmente conduce a la representación, a través de mecanismos como el sufragio, el referéndum y el ejercicio de los cargos populares;

2) Participación política cotidiana, se expresa mediante la acción de los grupos, sindicatos, medios de comunicación, prensa, partidos, grupos de interés o de presión, y no está orientada hacia la propuesta de candidatos o representantes para los órganos de poder, sino a ejercer cierta influencia en quienes detentan en ese momento dichos órganos y así incidir de alguna manera en la conducción del Estado;

3) Participación política revolucionaria, es aquella que se manifiesta, cuando la sociedad, o un sector importante de esta, dadas las condiciones económicas, sociales y políticas en que vive, decide que la única forma de transformar, de modificar las instituciones o las relaciones con el gobierno, es a través de un cambio violento, de un proceso revolucionario, y que históricamente ha mostrado ser una forma muy costosa de participación política.

⁵⁶ Idem, pag. 30

Para la comunidad es fundamental promover la participación social en las tareas del gobierno. Sin olvidar, ***“desde luego que la primera forma de participar en la configuración de un gobierno democrático es mediante el voto; es decir, en las elecciones de las autoridades representativas de la comunidad. En esta lógica, mientras los procesos de elección sean claros y transparentes y el voto y la decisión sea respetada, en esa misma medida se estarán colocando sólidos fundamentos de corresponsabilidad social y para el fortalecimiento de la relación entre las autoridades y los ciudadanos. Así el voto va más allá de la expresión de la voluntad política personal y se configura en un compromiso social por el bienestar de todos”***⁵⁷

2.1.3. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN.

“LA DEMOCRACIA es el desafío político con que llegamos al fin del siglo. Larga es la historia de esta forma de gobierno, diversa ha sido su aplicación en cada latitud y en cada época, y delicada y frágil es su vigencia.”⁵⁸

De acuerdo con María Elena Vázquez Nava, ***“la esencia de la participación ciudadana reside en la democracia: ésta es participación. Con la democracia se enfrenta al autoritarismo, que es, sustancialmente, la cancelación de la participación ciudadana y hasta de los derechos humanos, entre ellos las prerrogativas cívicas. Parece impensable la participación donde no hay***

⁵⁷ Cfr. Barrera, Zapata Rolando pag. 3

⁵⁸ Cfr. Barros Horcasitas, José Luis. (Comp.) Transición a la Democracia y Reforma del Estado. Ed. Porrúa-Flacso, México, 1991, pag. 9

democracia, como también parece impensable -o en todo caso parcial, mutilada, demagógica- la democracia que se resuelve en la participación electoral episódica.⁵⁹

En todo gobierno democrático no puede concebirse el ejercicio de la democracia si no se le vincula con el derecho de participar, que junto con el consentimiento, la responsabilidad, el principio de la mayoría, la igualdad y la soberanía popular, se convierte en uno de sus elementos esenciales e inseparables. De hecho, el vigor de los gobiernos democráticos puede medirse en parte por la extensión de la participación de sus ciudadanos en los asuntos públicos. Sin embargo, recordemos que la democracia representativa redujo la participación a la simple emisión del voto, el cual no puede ser considerado como una participación real ni el espacio propicio para que ésta pueda darse. De esta forma, la participación no puede verse reflejada sólo por las personas que tienen derecho al voto, sino por los espacios donde ésta pueda ejercerse, es decir, la conquista de los espacios hasta ahora dominados por los centros de poder no democráticos.

De ahí, que la ampliación de los espacios de participación haya sido estimulada en parte por el deseo de dar sentido y fuerza a los principios de consentimiento y responsabilidad, además de brindar al principio de soberanía popular el espacio propicio para su plena realización. En este sentido, la participación se ha convertido en el medio principal por el cual se ejerce la soberanía popular, donde la ciudadanía interviene directamente en la gestión pública sin necesidad de formar parte de un partido político o por que ocupe un cargo de elección popular. La participación del ciudadano ya no se limita a

⁵⁹ Cfr. Vázquez Nava, María Elena, Participación Ciudadana y Control Social, Ed. Porrúa, México, 1994, pag.

brindar o retirar su consentimiento a los gobernantes mediante la emisión de un voto, sino que se traduce en ejercicio y acción real.

De esta forma, democracia y participación se encuentran estrechamente relacionadas con el liberalismo que retoma estos conceptos refiriéndose a las relaciones de interacción entre personas o grupos; pero también da otros significados descriptivos a la libertad tales como la libertad de opción, el albedrío, actos libres, libertad como protección de los derechos básicos, libertad como satisfacción de necesidades básicas, y libertad como gobierno por consentimiento. Esta definición persuasiva de libertad es empleada para expresar el principio de que el gobierno debe estar basado en el consentimiento de los gobernados, lo que generalmente quiere decir gobierno representativo y gobierno de la mayoría. Bajo tal sistema los hombres son libres porque su libertad está sólo limitada por medidas en cuya promulgación han podido participar. Con un ligero cambio de acento, libertad ya no representa la obligación del gobierno a responder a la voluntad de los ciudadanos, sino la obligación del ciudadano a obedecer las decisiones gubernamentales que reflejan la voluntad de la mayoría o la voluntad general.

Siguiendo a María Elena Vázquez Nava, ***"Aquí reside el genuino ser, el objetivo, el campo de acción para la democracia, y por lo mismo para la participación ciudadana que con aquélla se identifica, en el amplio sentido que le atribuyo. Así, el participante no es apenas un elector -aunque siempre deba ser, claro está, titular del voto activo concebido como sufragio universal y directo-, sino un "ciudadano pleno", un "hombre integral". El***

***participante es mucho más que eso: personaje en el conjunto de ese sistema de vida que es la democracia. Personaje en los procesos de la economía, de la cultura, de la sociedad, en suma. ¿Cómo hablar de democracia o de participación ciudadana y ceñir el asunto al sufragio o a la presentación de instancias ante una ventanilla del Estado? ¿Hay "participación" ciudadana donde hay "extrañeza" -separación, alineación- del ciudadano con respecto a los procesos sociales, económicos y culturales de su país?*⁶⁰**

Por otro lado, en el contexto del liberalismo el concepto de participación se aplica en ocasiones a ciertas características que se supone tienen en común los hombres, pero sobre todo a ciertos tratos que estos reciben o deberían recibir. En este sentido la igualdad como valor central de la filosofía liberal destaca los siguientes criterios:

- *Imparcialidad.* Un trato igual significa, en primer lugar, una asignación imparcial de algunos beneficios o cargas por un agente a otro.
- *Igual participación a todos.* De acuerdo con los liberales, todo el mundo vale por uno, ninguno por más de uno en la asignación de beneficios y cargas; no de todos los tipos concebibles, sino, naturalmente, de ciertos tipos especificados. Del mismo modo, igualdad, para los revolucionarios franceses, significaba que el gobierno debía conceder los mismos derechos legales básicos a todos sus individuos.
- *Igual participación a los iguales.* La mayor parte de las normas de asignación conceden una participación igual de algún tipo,

⁶⁰ Idem., pp. 77-79.

generalmente no a todos, sino a todos los que son iguales con respecto a alguna propiedad.

Como lo señala Leonardo Tomasetta, ***“la mayor pretensión de la democracia liberal es privilegiar los <<derechos del hombre>> sobre los deberes del <<ciudadano>>. Respecto del Estado, esos derechos son inviolables, y corresponden a otras tantas facultades o prerrogativas que el individuo puede experimentar y proteger contra las posibilidades mismas que tienen los gobernantes de atentar contra la independencia de las iniciativas particulares y el libre juego de los factores económicos. Por ello, participar en la vida pública corresponde esencialmente a una acción encaminada a controlar el ejercicio del poder político para impedir que este invada la esfera de los derechos del hombre, manteniendo separadas las exigencias que maduran en la sociedad civil de las que se afirman en el Estado.”***⁶¹

Se plantea una nueva cultura de la gobernabilidad democrática que estaría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de determinar los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado. Se trataría de una cultura que habría de incorporar a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.), las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar a las sociedades complejas; una cultura de pesos y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las

diferencias, pero que sea capaz de resguardar espacios para ciertas decisiones unificadoras; una cultura que, en definitiva, logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socio-económico equilibrado.

Actualmente, la capacidad de gestión del Estado frente a las crecientes demandas de la sociedad, ha puesto en evidencia la necesidad de que el gobierno tenga que adecuar los medios y mecanismos para implementar los cambios que la sociedad requiere, donde el gobierno pueda garantizar el máximo grado de bienestar social y promover la participación de los individuos, los grupos y las organizaciones.

2.1.4. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Como lo hemos señalado con anterioridad, la participación es un ingrediente de toda sociedad, sobre todo en el ámbito de la comunidad ya que es ahí donde se dan las condiciones más propicias para que los individuos puedan participar ya sea mediante acciones concretas o en la ejecución de trabajos y actividades que impacten directamente en el beneficio de la comunidad. La participación puede ejercerse sólo entre los miembros de la comunidad, o bien, coadyuvando conjuntamente con el gobierno.

Sin embargo, existe un limitante real ya que ***“la participación de los hombres tiene grados, no es igual y responde por una parte a los deseos, intereses e impulsos de cada individuo y por otra se condiciona al contexto y combinación de variables que inciden en***

⁶¹ Cfr. Tomasetta, Leonardo. Op. Cit., supra, nota 47, pag. 29

ese contexto. Así podemos señalar que la idea de ciudadano total ése que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen su existencia, no es mas que una utopía... De modo que la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual en favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades⁶²

En este sentido, la Guía sobre la Participación Comunitaria Municipal sugiere una serie de campos en donde la participación organizada de la sociedad puede incidir favorablemente en el desarrollo de la comunidad, porque es ahí donde las personas conocen sus propios problemas y necesidades más inmediatas.

Así las cosas, podemos señalar que los miembros de una comunidad pueden participar en obras y servicios públicos, coadyuvando con el gobierno en la construcción de plazas públicas, instalaciones deportivas, aulas y talleres escolares, en la construcción y conservación de banquetas andadores, parques, jardines y museos así como en la conservación del alumbrado público y los servicios telefónicos.

También pueden participar en acciones de capacitación para el trabajo y actividades productivas, como carpintería, albañilería, instalaciones de gas y electricidad, trabajos artesanales de alfarería y metales, herrerías y estructuras metálicas, computación, mecánica automotriz y reparación de aparatos eléctricos para el hogar.

⁶² Cfr. Merino, op. cit., supra, nota 27, pag. 10

De igual forma, la participación de la comunidad puede ejercerse en actividades de asistencia social, tales como campaña de salud, aportación en dinero y especie para los desayunos y comidas escolares, donación de bienes y artículos de consumo básico para la prestación de servicios asistenciales, auxiliar en el mantenimiento de asilos y orfanatorios y de centros de asesoría para problemas familiares, participar en campañas de alfabetización tanto a la población infantil como adulta, así como en la enseñanza de artes y oficios a los miembros de la comunidad, participar en campañas para erradicar problemas de alcoholismo y drogadicción, en campañas para incorporar a la mujer en el trabajo productivo, de planificación familiar, de higiene personal y de sanidad en las casas, y participar en reuniones de intercambio educativo entre las autoridades, los profesores y padres de familia.

Otro ámbito donde la sociedad puede participar es el referente a la recreación, cultura y deporte, como la difusión de valores nacionales y los símbolos patrios, organización de festivales artísticos y verbenas populares, representación de obras teatrales colectivas, concursos de los valores de la comunidad, celebración de desfiles y festivales alegóricos para mantener vivas las costumbres locales, organización y participación de competencias de corredores y ciclistas, organización de ligas deportivas, eventos culturales y organización de torneos de ajedrez.

Otros espacios donde la sociedad también puede participar, y que en la actualidad revisten gran importancia son la seguridad pública y el mejoramiento del ambiente. En cuanto al primero, la sociedad puede coadyuvar con el gobierno para la difusión de los reglamentos de policía y buen gobierno, en la formación de grupos civiles de vigilancia y de

protección civil, así como exigir de sus gobernantes la debida atención a las quejas y denuncias.

En cuanto al mejoramiento ambiental, la participación social se traduce en campañas de reforestación de bosques y jardines; vigilancia del uso de los recursos no renovables; contribuyendo en la disminución de la contaminación del aire, aguas y suelos, así como la recolección e incineración de desechos sólidos.

Otro espacio de participación social relevante para efectos del presente trabajo, es el de la participación en la planeación. Dicha participación se cristaliza mediante la incorporación de la sociedad en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como su inclusión en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Tal y como lo habíamos señalado con anterioridad, la participación es un acto libre, y por ende voluntario, donde el individuo decide cómo, cuándo y dónde participar. En este tenor, su participación depende en gran medida de las oportunidades que tanto la comunidad como el poder público le brinden. De cualquier forma, la participación del individuo dentro de una comunidad se traduce en un beneficio para la misma.

Asimismo, es importante resaltar que la verdadera participación social requiere de la incorporación de todos los estratos sociales, tales como las elites económicas, los estratos medios, los obreros urbanos, el resto de la población urbana, así como los campesinos y los trabajadores rurales, en las diversas actividades comunitarias, para que de esta forma, la comunidad, actuando en forma conjunta con el gobierno, se convierta en un elemento generador del desarrollo social.

2.2 ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA?

Antes de entrar al estudio de la planeación democrática, es conveniente que realicemos algunas consideraciones en torno a la planeación.

En forma general podemos señalar que la planeación consiste en ordenar y encauzar la actividad humana hacia un fin determinado, sirviéndose de los medios con que cuenta para dicho fin. Por tanto, la planeación puede vislumbrarse desde diversos puntos de vista, atendiendo a la naturaleza y fin de la actividad que se pretende planear.

La planeación es ***“el proceso referido para la elaboración de un plan. Es esencialmente el proceso de adopción de técnicas descriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos. En la mayoría de las definiciones de planeación se encuentran seis rangos característicos: i) acento en la racionalidad en la selección de opciones; ii) selección de objetivos coherentes a las prioridades de desarrollo económico-social; iii) hincapié en la asociación de metas, objetivos y políticas; iv) fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos; v) delimitada imagen futuro deseada y vi) consideración de viabilidad de un plan”***⁶³

En este sentido, la planeación es un conjunto de decisiones, debidamente integradas que orienta las diversas facetas de la actuación

humana, estableciendo determinados objetivos y tomando en cuenta para ello, los recursos o medios que permitan alcanzarlos. Por tanto, la planeación ***"consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios elementales que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesarias para su realización"***.⁶⁴

En tal virtud, la planeación ha llegado a erigirse como una herramienta indispensable para el correcto funcionamiento de organizaciones, empresas privadas y sobre todo, del gobierno. Este último, hace uso de la planeación para determinar su rumbo, lograr su eficiencia en la aplicación de medios para conseguir sus propósitos y prever el impacto de sus decisiones y acciones. La planeación obliga al gobierno a que la racionalidad administrativa y el ejercicio gubernamental, lleven el compromiso de establecer los logros y la consecución de sus objetivos como un proceso lógico que prevea las circunstancias contextuales en las cuales se desenvolverá.

De esta forma, la función de planeación se encuentra íntimamente ligada a la administración pública en todos los niveles y sectores de ésta, puesto que resulta evidente que todo gobierno debe planificar sus actuaciones a fin de conseguir coherencia en la realización de sus propósitos.

Así, la planeación es parte esencial de la administración pública, ya que no se concibe su ejercicio sin ella, porque, precisamente, es a través de la planeación que se diseñan objetivos, se realiza un balance de

⁶⁴ Cfr. Ortega Blake, J. Arturo, Diccionario de Planeación pag. 20

recursos, genera y modifica estructuras, diseña estrategias, evalúa objetivos y logros, todo ello como un proceso integral que corresponde a la racionalidad gubernamental y la toma de decisiones.

La planeación ha llegado a constituir un ejercicio cotidiano de la administración pública para orientar adecuadamente el conjunto de variables que inciden en la consecución de los fines de las políticas públicas a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, la planeación necesariamente deberá limitarse a un periodo determinado puesto que de lo contrario se haría nugatoria la posibilidad de evaluar tanto el impacto de las políticas públicas así como sus resultados.

Una aspecto medular al analizar la planeación, es el referente a la toma de decisiones, debido a que las respuestas a las demandas sociales se realizan mediante la ejecución de políticas públicas. En este sentido, la toma de decisiones se da cuando dentro de una comunidad existen algunos sectores sociales que demandan al gobierno la solución de alguna problemática determinada, convirtiendo dicha demanda en un asunto susceptible de ser atendido y por tanto, pasa a formar parte de la agenda pública.

Una vez que la demanda es agendada, inicia un proceso de selección de alternativas para su solución, mediante una relación constante de elección, racionalidad y jerarquización de las diversas demandas que conforman la agenda, dando inicio a la toma de decisiones, dentro de la cual puede surgir la necesidad de crear una política pública para la satisfacción de la demanda planteada.

⁶⁴ Cfr. Reyes Ponce, Agustín. Op. Cit., p. 165.

En este punto, es cuando la toma de decisiones se une con la planeación, ya que, a través de ésta, el gobierno establecerá los objetivos, las metas y los mecanismos para solucionar la demanda en cuestión.

Podemos señalar, no fue sino hasta la década de los setentas que el proceso de planeación pública se encontraba en manos de un grupo de expertos, tomaba las decisiones sobre qué tipo de política pública implementar en la sociedad. Sin embargo, varias de esas políticas fracasaron en la práctica, lo cual llevó a profundas reflexiones y cuestionamientos sobre la eficacia gubernamental y sobre su capacidad para atender las demandas sociales.

Gran parte del problema, se debió a que el gobierno ejerció una planeación total, centralizando y controlando tanto las decisiones como el proceso de planeación, sin tomar en cuenta las necesidades sociales y las particularidades de las comunidades que integran una sociedad.

De esta forma, se fue evolucionando de una planeación centralizada y totalizadora hasta una planeación limitada, donde se busca incorporar a la sociedad en su conjunto en la toma de decisiones y por ende, en el proceso de planeación de la actividad del estado. Esta nueva forma de planeación es lo que se ha dado en llamar "Planeación Democrática", la cual involucra a los diversos sectores sociales en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

En este sentido, la planeación democrática es considerada como un instrumento mediante el cual, la sociedad puede participar conjuntamente con el gobierno en la elaboración de los planes y programas que regirán el actuar gubernamental, para que de ésta

forma la planeación recoja las demandas sociales, establezca y priorice objetivos e implemente los mecanismos necesarios para su consecución, siempre de cara a la realidad social.

Sobre este punto, autores como Sartori han planteado el problema de si la planeación debe llevarse a cabo por un grupo selecto o bien, que la sociedad en general se incorpore en los procesos de planeación, ya que ***"cuanto más nos apoyemos en el pueblo, menos serán las probabilidades de llevar a cabo una planificación racional, y, a la inversa, cuanto más nos apoyemos en el experto, menos demócratas seremos en términos del poder del demos."***⁶⁵

Lo anterior se debe a que no necesariamente la suma de voluntades sobre un determinado asunto, trae consigo la eficientización de la actividad gubernamental, pero al menos permite que el diseño de las políticas públicas esté encaminada a la solución de problemas más concretos y específicos.

Consideramos que el proceso de planeación debe incorporar tanto a los diversos sectores sociales como a los funcionarios públicos, ***"En nuestro paso por el último cuarto del siglo XX nos encontramos situados incómodamente, y a veces un tanto confusamente, entre estos dos extremos: un gobierno de personas que no son expertos sobre expertos o, un gobierno cuidadosamente planificado por expertos, sin democracia. Para que una democracia subsista debe mantenerse alejada de ambos extremos."***⁶⁶ Sin embargo, es importante que se definan y establezcan

⁶⁵ Cfr. Sartori, op.cit., supra, nota 2, pag. 522.

⁶⁶ Idem, pag. 527.

grados de responsabilidad, no sólo para los funcionarios públicos, sino también para la sociedad que participa en los procesos de toma de decisiones y de planeación, de lo contrario podrían tomarse decisiones que en lugar de propiciar un desarrollo social e integral, se favorezcan sólo a ciertos sectores o se ocasionen graves problemas por la toma de decisiones irresponsables o de difícil concreción.

Adicionalmente, es importante destacar que existen algunas decisiones que debe tomar el gobierno en las cuales no es posible pensar en que el resto de la sociedad participe en ellas, como lo sería la adopción de ciertas medidas políticas (nacional o internacional), y económicas (como el cobro de impuestos), o cuando se enfrenta a situaciones de emergencia (como la guerra, o algún desastre natural), por citar algunas.

Finalmente, podemos concluir señalando que la planeación democrática es un instrumento que permite a la sociedad incidir significativamente en la toma de decisiones, así como encauzar y racionalizar la actividad estatal.

CAPÍTULO III

MARCO LEGAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA NACIONAL

"La planeación democrática es la afirmación de que todos los mexicanos tenemos derecho a participar en las decisiones gubernamentales, a que todos somos iguales y a que en esta forma podemos ya trabajar distintamente, superando los problemas del pasado, los estilos del pasado"

Miguel de la Madrid Hurtado

3.1 ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

A lo largo del presente trabajo de investigación hemos detallado los elementos, características y condiciones para la existencia de una política de Estado tendente a promover y orientar la democracia participativa de la sociedad.

Es evidente que, siendo la población uno de los factores integrantes del Estado moderno, el desarrollo de ésta así como la existencia de canales de comunicación y participación de la misma, le otorgan, tanto al Estado como al propio gobierno, la justificación necesaria para consolidar su propia existencia; esto se debe a que la formación de los Estados modernos, mediante una convención

originaria, que Rousseau denominó contrato social, tiene como punto de partida la organización política de la comunidad humana con objeto de garantizarse mutuamente la seguridad tanto interior como exterior, para lo cual constituyen un soberano a cuyo cargo se encuentra la aplicación de las leyes que los propios individuos han promulgado y se han obligado a cumplir, otorgándole, como necesidades de su encargo, el poder público suficiente de aplicar la ley en forma coactiva, es decir, aún en contra de la voluntad de los individuos.

Este poder público, otorgado al soberano, nace con la renuncia voluntaria que los particulares hacen de algunos de sus derechos, limitando así su actuación con la finalidad de entregar al soberano las prerrogativas suficientes para llevar a cabo aquellas funciones tendentes a la protección, desarrollo y conservación de la sociedad, reservándose los particulares el ejercicio de los demás. Estos derechos, que corresponden únicamente a los particulares, han sido denominados como derechos humanos o garantías individuales (en nuestro caso), los cuales han sido reconocidos en las cartas constitutivas de los estados y deben ser respetados por el soberano.

De esta forma, dentro de los derechos públicos subjetivos consagrados como garantías individuales en nuestra Carta Magna, destacan el poder que tienen los mexicanos de participar en el desarrollo democrático del país, mediante los esquemas e instrumentos que sean necesarios y los canales adecuados que permitan realmente que la voz y el sentir de los gobernados sea escuchada por los gobernantes y sea puesta en práctica la decisión soberana del pueblo mexicano.

En términos particulares, la obligación del Estado y el gobierno de procurar la existencia de canales de comunicación para la democracia participativa, tiene como base fundamental el derecho de la sociedad de participar en la gestión pública, dando lugar a lo que se conoce como Planeación Democrática. Esta forma de planeación presupone una fuerte participación social, al margen de los órganos de representación política, en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

De esta forma, y después de haber visto de manera general y teórica, en los capítulos que anteceden, lo que es la democracia participativa y la participación social en la planeación democrática, corresponde ahora hacer un diagnóstico de los espacios y figuras jurídicas actuales de la democracia participativa en la planeación de la gestión pública nacional, empezando por exponer los antecedentes de la planeación pública en México, destacando los orígenes de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

3.1.1 50 AÑOS DE PLANEACIÓN EN MÉXICO (1933-1983).

El primer antecedente de la planeación de la gestión pública en México, lo encontramos en el gobierno de Pascual Ortíz Rubio, quien, ante la imperante necesidad de coordinar el desarrollo del país, expidió la Ley General de Planeación de la República el 12 de julio de 1930, la cual sería llevada a la práctica por la Comisión Nacional de Planeación. La finalidad de esta Ley, fue la de establecer una conducción lógica de la administración pública, para lo cual se realizó de un inventario de los recursos naturales con los que contaba el país, culminando con la

elaboración del Plan Nacional de México sobre Recursos Naturales.⁶⁷ Sin embargo, y a pesar del intento que se hizo en esta época por formalizar la planeación económica del país, no pudo llevarse a cabo.

Hacia 1933, con la firme intención de hacer frente a los efectos que la depresión del 29 había ocasionado en Estados Unidos y con la necesidad de estabilizar política, económica y socialmente al país, surgió nuevamente la idea de la planeación. Esto dio como resultado que el Partido Nacional Revolucionario elaborara el primer Plan Sexenal el cual fue utilizado como base de la campaña política del General Lázaro Cárdenas para acceder a la Presidencia de la República, durante el período de 1934 a 1940.

El primer Plan Sexenal, era un documento eminentemente político que más que pretender un desarrollo, buscó establecer un marco de acción para la actuación gubernamental. En él, se planteaba la necesidad de llevar a la práctica las reivindicaciones sociales heredadas de la Revolución Mexicana, por lo que sus postulados contenían una fuerte carga proteccionista cuya finalidad era justificar la acción rectora, reguladora y promotora del desarrollo nacional por parte del Estado. No obstante, este Plan ha sido considerado por diversos autores como el primer intento serio por parte del gobierno de conducir el desarrollo nacional con una visión integral.

En términos generales, el Plan propuso la creación de la infraestructura necesaria para la diversificación del aparato productivo. Asimismo, buscó dejar en manos del sector público el ejercicio de la planeación, para lo cual se asignaron los montos presupuestales con los

⁶⁷ Cfr. Guillén Romo, Arturo, Planificación Económica a la Mexicana, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1976, pag.55.

que contarían las diversas entidades de la Administración Pública, se estableció la división programática del Plan y se designaron a los responsables de la ejecución del mismo. Se creó un Comité Asesor encargado de coordinar las políticas nacionales de planeación. La inversión estatal se constituyó en el principal promotor del desarrollo del país.

Hacia el año de 1939 y por mandato del General Lázaro Cárdenas, la Secretaría de Gobernación elaboró el Segundo Plan Sexenal, que debía ser llevado a la práctica durante el período presidencial de 1940 a 1946. Este Plan contempló, en el ámbito económico, exclusivamente, la intervención del sector gubernamental, dejando de lado al sector privado. Los principales aspectos económicos que buscaban atenderse fueron la Industria, el comercio, los transportes y el agrario. Sobre este último punto, Arturo Guillen señala que el Segundo Plan Sexenal ***"en un intento de reafirmar y llevar adelante los logros del cardenismo, reitera como una necesidad primordial continuar el reparto agrario al mismo ritmo, y nuevamente señala que la distribución de tierras resulta estéril, si no es acompañada de crédito barato, riego y buenas vías de comunicación; considera, además, que el Estado debe fortalecer el ejido, e inclusive se habla enfáticamente de intensificar su colectivización."***⁶⁸

Sin embargo, en los años 40, la economía sufrió un proceso de transformación impulsada por las condicionantes internas y externas provocadas por la Segunda Guerra Mundial, por lo que el gobierno de Manuel Avila Camacho consideró como prioritario impulsar el proyecto industrial, dejando de lado algunos de los postulados cardenistas

⁶⁸ Idem. pag.61.

contenidos en el Segundo Plan Sexenal, quedándose como un mero intento.

Como hemos podido observar, tanto el Primer Plan Sexenal como el Segundo, fueron utilizados más como una plataforma electoral que como un instrumento del desarrollo nacional, situación que continuó durante los siguientes períodos presidenciales, donde se elaboraron programas y planes aislados que no llegaron a constituir un intento formal de planeación pública. De cualquier forma, es conveniente analizar someramente algunos Planes gubernamentales de 1947 a 1983, que obedecieron a circunstancias histórico-políticas determinadas, y respondieron a condiciones socio-económicas particulares, sin que alguno de ellos pueda ser considerado realmente como un verdadero Plan Nacional, en términos formales y materiales.

Durante el gobierno de Miguel Alemán se elaboró el "Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas" para el período de 1947 a 1952, el cual estaba directamente relacionado con la política económica de la posguerra y fue el primer esfuerzo gubernamental por seguir una línea programática para desarrollar las actividades productivas y crear mayor infraestructura.

Los proyectos de inversión incluyeron a todo el aparato administrativo. En los programas de cada Secretaría, se destacaba su importancia en el proyecto nacional, se establecían los objetivos, tiempos de ejecución, las perspectivas de población a beneficiar y el número de empleos que se generarían, así como las metas anuales por programa y gastos por ejercicio.

Este Proyecto, a pesar de que establecía requerimientos técnicos de programación en la administración pública, dependía, para su financiamiento, de empréstitos y fondos del extranjero, por lo que, al no contar con la autosuficiencia financiera necesaria para su ejecución, su cumplimiento y duración fueron limitados.

En el sexenio del Presidente Adolfo Ruiz Cortinez, 1953-1958, caracterizado por el autoritarismo político y la centralización administrativa, se encomendó a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía, la elaboración de un Plan de Inversiones que permitiera al gobierno financiar el fomento de las actividades productivas y la participación de las dependencias públicas, dando origen al "Programa Nacional de Inversiones".

Con dicho programa se buscó jerarquizar las inversiones públicas para dar atención a las áreas de mayor importancia como la industria, el comercio, las comunicaciones y transportes, el fomento agropecuario y el beneficio social para lograr así un desarrollo integral y una estabilidad económica. Correspondió a la Comisión Nacional de Inversiones la formulación y ejecución del Programa, encargándose de vigilar todo el proceso de planeación-programación y evaluación del mismo.

Con este programa, se dio inicio al modelo de desarrollo estabilizador de grandes subsidios y políticas importantes de beneficio social pero supeditado al crédito y financiamiento externo. Por lo que al estar sometido a condicionantes externas el Programa tuvo una duración limitada.

En el gobierno del Lic. Adolfo López Mateos, (1958-1964) se contempló la creación de Consejos de Planeación Económica, entre la

Federación, los Estados y los Municipios, con la finalidad de fomentar la autosuficiencia del país⁶⁹. En esa lógica, se creó la Secretaría de la Presidencia que tenía dentro de sus funciones principales la planeación del país y su desarrollo, así como el Plan General de Gasto Público. Dentro de los principales ejercicios de planeación nacional que se llevaron a cabo estaban: el Programa Nacional de Inversiones iniciado en la administración anterior y el "Plan de Acción Inmediata". Las pretensiones de estos planes estaban directamente relacionadas con la política económica del régimen y su modelo de desarrollo.

Con la implementación del Plan de Acción Inmediata, se pretendía ubicar programas de inversión pública y privada dentro de una política económica y social de mediano plazo. La inversión pública, se destinaría al fomento de la industria, creación de infraestructura y bienestar social; mientras que la inversión privada sería destinada al desarrollo de la planta industrial existente y a la industria de la construcción.

A pesar de los progresos en cuanto a las técnicas de planeación, se repitió el error de supeditar sus logros y avances al financiamiento externo, cuyas condiciones volvieron a imponerse limitando así la duración y aplicación del Plan.

En el gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, 1964 y 1970, la planeación se consideró como un instrumento obligatorio para continuar la lógica del crecimiento sostenido y de la estabilidad económica, con un carácter normativo tanto para el sector público como para el privado. Los programas nacionales gubernamentales

⁶⁹ INEHRM, Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Las Garantías Individuales, Artículos 24, 25 y 26. De. INEHRM, México, 1990, pag. 70

fueron: la evaluación del Plan de Acción Inmediata y el "Programa de Desarrollo Económico y Social de México" de 1966 a 1970.

El Programa de Desarrollo Económico y Social de México de 1966 a 1970, fue una consecuencia de su antecesor, el Plan de Acción Inmediata, mediante el cual se pretendió dar continuidad al modelo de desarrollo estabilizador, que había tenido grandes logros pero también había provocado profundos retrasos económicos y de bienestar social, presentando un escenario poco alentador para el desarrollo del país. Este programa, estableció lineamientos generales para normar y orientar la inversión, estableció la meta de lograr un crecimiento anual del 6%, buscó financiar el desarrollo nacional mediante el ahorro interno, lograr una estabilidad cambiaria, combatir la inflación, así como procurar un desarrollo equilibrado entre regiones y sectores económicos. Asimismo, en este plan se propusieron reformas a la administración pública a fin de beneficiar la práctica de la planeación como un ejercicio obligatorio en la orientación del desarrollo. Sin embargo, este plan no fue suficiente para lograr hacer frente a los rezagos nacionales y regionales debido a que las condiciones políticas del país imposibilitaron la capacidad de respuesta del gobierno mexicano para hacer frente a las crecientes demandas de la sociedad.

El gobierno del Presidente Luis Echeverría, 1970 a 1976, heredó los rezagos. Rompió con el modelo estabilizador y propugnó por un modelo de "desarrollo compartido". Este modelo planteaba un nuevo proyecto de rectoría económica, orientado a la distribución equitativa del ingreso. Se restringió y expandió el gasto público y se incrementó el endeudamiento externo. Asimismo, la regulación gubernamental se extendió a diversas áreas industriales en donde casi no existía la participación gubernamental.

Por otra parte, el modelo de desarrollo compartido incorporó, por primera vez, los aspectos sociales dentro de los objetivos de la planeación económica, ampliando los márgenes de participación social en el proceso de toma de decisiones del Estado, siendo el precedente del esquema de planeación estatal integral (Sistema Nacional de Planeación), el cual se desarrolló durante el sexenio del Lic. José López Portillo.

El programa más importante en materia de planeación nacional durante este período fue el "Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal", de 1971 a 1976, el cual estuvo orientado a la política del gasto público del gobierno. Con este programa se pretendió racionalizar los recursos por áreas necesitadas de impulso, e implementar una política de redistribución equitativa. Los objetivos del programa fueron: la generación de empleos, elevar los niveles de bienestar social, promover el desarrollo regional, disminuir el déficit público y elevar la productividad del gasto público. Este programa puso especial énfasis en la planeación regional. Sin embargo, se volvió a recurrir al financiamiento externo provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, supeditando nuevamente la planeación a las condiciones internacionales del mercado, con la consecuente postergación de la ejecución de los programas gubernamentales.

Durante el sexenio del Presidente José López Portillo, 1976-1982, se impulsó una estrategia de producción y desarrollo basada tanto en los alimentos como en los energéticos, teniendo al petróleo como base del financiamiento. Asimismo, se buscó reformar el régimen administrativo, en el que el papel promotor y ejecutor de la administración pública fue replanteado para brindar respuesta a las demandas ciudadanas.

Un ejemplo de lo anterior fue la aparición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que daba a cada institución administrativa sus funciones y ámbitos de acción. En esta lógica, se sustituyó a la Secretaría de la Presidencia por la Secretaría de Programación y Presupuesto de la cual dependerían los planes y programas gubernamentales para la consecución de los objetivos del desarrollo nacional, así como los recursos para llevarlos a cabo. La Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de planeación, contaba, entre otras, con la atribución de proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente además, se estableció como un órgano de coordinación para las diversas actividades de planeación en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

En este sentido, la Secretaría de Programación y Presupuesto se responsabilizó de las normas y la metodología para la elaboración, aplicación y actualización de los planes y programas nacionales, sectoriales y regionales que buscaran el desarrollo económico-social, mediante la implementación del *Sistema Nacional de Planeación*.

Dentro de los principales programas gubernamentales, destacan por su importancia, el Sistema Alimentario Mexicano y el Plan Global de Desarrollo. Este último surgió de la necesidad de diseñar una metodología capaz de articular los diversos planes sectoriales con criterios globalizadores. Así, ***"el Estado puso en movimiento... un ensayo de planeación que se documentó primero en un "Plan Global" y luego en sendos "Planes Nacionales", de los que derivan***

otros planes y programas, por sector, por región, por institución, etc.⁷⁰

De esta forma, en 1980, el presidente José López Portillo firmó el decreto mediante el cual se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Siendo el primer plan de este tipo en la administración pública mexicana, se estableció una conceptualización político-ideológica del país, y se hizo una sectorización del aparato administrativo con el establecimiento de programas para cada sector.

Pese a su tardía aparición, el Plan Global de Desarrollo abrió el camino de la planeación en México, convirtiéndola en el vehículo a través del cual se otorgaba al poder Ejecutivo Federal un ámbito de legitimación y acción para la interpretación del proyecto nacional. Las acciones propuestas en el Plan tendían a homogeneizar las acciones gubernamentales, constituyéndose en la visión rectora que permitió la vinculación articulada de la planeación nacional.

El Plan Global contenía objetivos de índole político, económico y social. Empero, las condiciones económicas nacionales cambiaron a posiciones extremas. De la llamada administración de la abundancia se llegó a la crisis económica más severa de la historia moderna del país, lo que dio como resultado una falta de realización práctica de los planes y programas, así como uno de los peores fracasos en materia de planeación en el ámbito nacional. De cualquier manera, el reordenamiento del sector público federal constituyó uno de los avances importantes en este rubro dando a las decisiones políticas un espacio mucho más ordenado en su aplicación.

⁷⁰ Cfr. Vázquez Nava, María Elena, Participación Ciudadana y Control Social, Ed. Porrúa, México, 1994, pp. 88-89.

Hasta este momento, el marco restringido de participación de los actores sociales en la toma de decisiones políticas, la dependencia financiera del exterior y la carencia de un diagnóstico real de las necesidades de la población, dieron a la planeación nacional una lógica de improvisación e incumplimiento de sus objetivos postergando el proyecto de desarrollo nacional.

3.1.2 SURGIMIENTO DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO.

3.1.2.1 MIGUEL DE LA MADRID, 1982-1988.

El sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, y ante la necesidad de hacer frente a la crisis heredada del sexenio anterior, así como relegitimar la acción gubernamental en respuesta a las demandas sociales, introdujo un cambio sustancial en la planeación convirtiéndose en un instrumento obligatorio para todas y cada una de las instancias gubernamentales y siendo elevada al rango Constitucional, quedando así contenida en el Artículo 26 de nuestra Carta Magna.

La planeación, como una forma de legitimar el actuar gubernamental y recuperar la credibilidad social, adquiere, en este momento, el carácter de democrática donde, al menos formalmente, se pretende orientar racionalmente la toma de decisiones así como incorporar a los grupos y actores sociales en el proceso.

A decir de Diego Valadés, al denominar democrática a la planeación, se quiere subrayar la tan necesaria como natural

participación de los diversos sectores sociales, puesto que **"el hecho de ser del Estado no limita la participación de los particulares. De otra manera se llegaría a la aberrante conclusión de que el Estado se reduce al aparato administrativo de un país, y que sus habitantes no forman parte del propio Estado."**⁷¹

Para Valadés, la planeación realizada por el Estado sin considerar la participación de los sectores sociales es típica de los regímenes autoritarios. En cambio, considera que aquella que se apoya en la participación social auspicia la integración de la voluntad colectiva.

La planeación democrática, fue la base de la campaña presidencial del Lic. Miguel de la Madrid y se constituyó en uno de los principios más importantes de su programa de gobierno y en un instrumento de legitimación de la conducción política del país. Con la planeación democrática se pretendía impulsar, además, el sistema de economía mixta seguido por nuestro país, al cual corresponde el principio de rectoría económica del Estado.

En esa lógica, se creó el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, por medio del cual el Estado buscaba **"... impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país (mediante el compromiso)... de organizar las actividades del gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular"**⁷². Así, con la incorporación de los actores sociales en la toma de decisiones públicas, mediante la planeación democrática, se buscó romper inercias e introducir los cambios

⁷¹ Cfr. Valadés, Diego, *La Constitución Reformada, El Capítulo Económico de la Constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, pag. 241

⁷² Cfr. De la Madrid Hurtado, Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República.

sustanciales en la estructura productiva a fin de generar fuentes de empleo y avanzar en el déficit social.

Las principales manifestaciones de la planeación indicativa durante el sexenio de Miguel de la Madrid, fueron:

- Expedición de la *Ley de planeación*, la cual se publicó en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983 y contiene 44 artículos, además de cinco transitorios.
- Publicación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, cuyas líneas de acción, los propósitos, los objetivos del plan y las políticas sectoriales, se traducen en programas específicos por sector, mismos que se deben cumplir a través de programas de mediano plazo y programas operativos anuales, ya que tanto el Plan Nacional como los programas son de carácter sexenal.

De esta forma, y por primera vez en México, se presentaba un Plan Nacional de Desarrollo al inicio de una administración en el que se determinaban las líneas y estrategias gubernamentales así como las políticas a seguir en todos los rubros del país, además de que con él se buscó llevar un control más estricto de las actividades que realizaban las diferentes dependencias administrativas así como del destino de los recursos con los que éstas contaban.

Todos los aspectos que conformaban la vida nacional resultaron ser impulsados por programas sectoriales específicos en cada área como fueron: el Programa Nacional de Alimentación; el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral; el Programa Nacional de Capacitación y Productividad; el Programa Nacional de Salud; entre muchos otros.

Por lo que respecta a la participación de la sociedad en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, ésta representó una serie de compromisos y responsabilidades que debían asumir tanto la Administración Pública como la sociedad civil, los cuales aún no estaban preparados para actuar corresponsablemente en la toma de decisiones.

A pesar de que durante este sexenio se expidieron en materia de planeación diversas leyes y reglamentos para legalizar y legitimar las acciones de gobierno, mediante la ampliación de los canales de participación social en los procesos de toma de decisiones, la democratización de la gestión pública se vio limitada al discurso oficial como base de legitimación política haciéndole perder el sentido y continuar el retraso en su instrumentación y aplicación.

No obstante, la planeación democrática tiene varias ventajas como el hecho de que posibilita un "***sistema de discrecionalidad y libertad que permite establecer compromisos colectivos más duraderos que representan la adición libre por parte de la comunidad en la que se aplican.***"⁷³

3.1.2.2 CARLOS SALINAS DE GORTARI, 1988-1994.

El gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, marcó un nuevo período en la historia política moderna. Llegó al poder un grupo joven con una percepción distinta de cómo podrían resolverse los problemas políticos, económicos y sociales mediante la implementación de un nuevo proyecto nacional, que implicaba llevar a cabo una Reforma del

⁷³ Diego Valadés, pag. 245

Estado que estableciera un cambio en la relación gobierno-sociedad, mediante participación activa de la sociedad civil.

El eje central del gobierno salinista fue la economía, por lo que las necesidades sociales fueron supeditadas a las condiciones económicas, donde ***“la política social arrancarí­a de la estabilidad económica, la recuperación del crecimiento y de la prosperidad gradual de las fuerzas productivas”***⁷⁴, en virtud de que los avances en materia social siempre estarían en función de los logros en materia económica, ya que no era posible brindar respuesta a los problemas sociales sin contar con las condiciones económicas adecuadas para lograrlo.

Por lo que respecta a la democracia, el entonces candidato a la Presidencia de la República, señalaba que ésta consistía en una nueva definición del pluralismo en el proceso político nacional, reconociendo la heterogeneidad de la sociedad la cual está compuesta por grupos con ***“intereses encontrados, a veces enfrentados y grupos minoritarios de presión”***.⁷⁵

La democracia concebida por Salinas, buscaba fomentar y fortalecer las organizaciones sociales, además de ampliar los canales de participación de la sociedad civil, para que de manera corresponsable, gobierno y sociedad, establecieran los lineamientos de la conducción del país, donde la democracia no fuera ***“una victoria de la sociedad sobre el Estado”*** ni suponer que ésta requiriera de un ***“simple traspaso de poder a la sociedad civil”***⁷⁶.

⁷⁴ Cfr. Salinas de Gortari, Carlos, Discurso Pronunciado en San Pedro Garza García, Nuevo León, el 19 de mayo de 1988.

⁷⁵ Cfr. Salinas de Gortari, Carlos, Discurso Pronunciado en Puebla el 22 de abril de 1988.

⁷⁶ Ibidem.

Bajo los lineamientos generales antes comentados, la política del régimen salinista se perfiló hacia la Reforma del Estado y el proyecto modernizador de la vida nacional en todos sus aspectos, planteando una nueva expresión de participación social y de participación coordinada del sector gubernamental, así como la modernización del aparato productivo y administrativo-gubernamental, ahora con nuevos criterios de desempeño y evaluación de las metas, logros y objetivos, pero respetando las áreas de desenvolvimiento de las distintas dependencias y entidades.

Esta visión fue plasmada conceptualmente en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que contenía las líneas de conducción del país a través de siete apartados, entre los que tenemos temas como la soberanía, seguridad nacional, ampliación de la vida democrática, perfeccionamiento de los procesos políticos, participación y concertación social, así como el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Entre los principales planes y programas implementados por el gobierno salinista, aprovechando la coyuntura internacional, destaca el "Programa Nacional de Solidaridad", cuya instrumentación tenía por objeto atender las necesidades sociales más apremiantes como el combate a la pobreza extrema y el mejoramiento de los niveles de vida de la población, sobre todo en cuatro ámbitos fundamentales: educación, salud, alimentación y vivienda, convirtiéndose en el ***"instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y***

los concertados por los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de los grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejorar condiciones a los beneficios del progreso⁷⁷

Este programa, incorporó dentro de sus objetivos lo que dio en llamar planeación participativa, estableciendo la forma en la cual debía llevarse a cabo: 1) captación de la demanda social diseñando métodos de consulta y participación directa de la comunidad; 2) concertación con interlocutores representativos; 3) planeación de gastos y obras en corresponsabilidad con las comunidades; 4) ejecución, control y evaluación en corresponsabilidad con las comunidades.

Así, la planeación participativa ***es una secuencia lógica de la movilización organizada y corresponsable de la sociedad en la ejecución de obras de bienestar.***⁷⁸

Finalmente, podemos señalar que las directrices enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, no se cumplieron cabalmente, ya que si bien la planeación contó con un gran contenido social, al igual que en el sexenio de Miguel de la Madrid, se dio prioridad a un modelo de desarrollo económico al cual se subordinaron los demás aspectos de la vida nacional. Además de que en el último año de gobierno del Lic. Salinas, con el advenimiento del movimiento armado en Chiapas, los asesinatos de Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de

⁷⁷ Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, mayo de 1989. Pag. 127

⁷⁸ Cfr. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad El Programa Nacional de Solidaridad Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1994, pag. 69

la República y de José Francisco Ruiz Massieu, virtual líder de la Cámara de Diputados, se generó un ambiente político hostil, enmarcado en un clima de inseguridad y de desconfianza en el gobierno.

3.1.2.3 ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, 1994-2000.

El Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León asumió el poder el 1º de diciembre de 1994, heredando de su sucesor una profunda crisis no solo financiera, sino también política y social. Recibió un país endeudado, con un levantamiento armado en Chiapas, uno de los Estados con mayores índices de pobreza a pesar de los recursos que le fueron destinados derivado de los programas sociales implementados por Salinas, una enorme presión social para esclarecer los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu y la ardua tarea de continuar con un modelo económico que había llevado al pueblo de México a una de sus peores crisis financieras. Sin embargo, era imperante, también, acelerar las reformas estructurales del transporte, las telecomunicaciones y el sistema bancario, continuar con la privatización de empresas del sector público y sobre todo, mantener el gasto gubernamental en los programas sociales.

En este contexto, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyas políticas y lineamientos se encuentran ahora en ejecución.

Este Plan siguió la misma tendencia de Planeación que el anterior Plan Nacional de Desarrollo, buscando dar continuidad en algunas líneas estratégicas de acción, mientras que en algunas otras el Dr. Zedillo

enfaticó aspectos bajo estructuras más orientadas a ser alcanzadas en la realidad.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fue producto de consultas con diversos sectores sociales, a través de foros en los que se recogieron las opiniones, propuestas y demandas de la sociedad, de los cuales surgieron los principios fundamentales que regirían dicho Plan, tales como la soberanía e independencia nacional, la consolidación de la democracia y la legalidad como sistema de vida, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y la estabilidad económica y social de la comunidad.

Este Plan, pone especial énfasis en la participación social y la cultura democrática, donde esta es concebida como el valor supremo de la política la cual debe ser un ideal permanente y una práctica cotidiana, asimismo se reconoce que la democracia, pese a que se funda en los procesos electorales, no se agota en ellos.

Así, este apartado consigna la vocación del gobierno de la federación para trabajar en la construcción de una democracia mas participativa, en la que la sociedad marque las acciones, los mecanismos y los plazos del poder público en la búsqueda de este ejercicio, para lo cual, dentro del Plan Nacional de Desarrollo se consignan las líneas de acción tendentes a la consolidación de esa meta, estableciendo las políticas y lineamientos, las pautas y formas para mantener y elevar el desarrollo del país, en la búsqueda de las metas concretas.

De igual manera se establece, como compromiso fundamental del Ejecutivo Federal, fomentar una mayor participación social en busca de

un pleno desarrollo democrático, con el que se identifiquen todos los mexicanos. En esta lógica, se requiere de una normalidad democrática que de certidumbre y confianza a todos los actores políticos y sea el sustento de una vida política pacífica y de una intensa participación social.

Así las cosas, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece enfáticamente que se deberá promover la participación social y la definición de un nuevo marco de relaciones entre el Estado, la sociedad y sus organizaciones, con base en el fortalecimiento de los derechos políticos y el respeto por parte del Gobierno de los asuntos internos de las organizaciones. Para lograr lo anterior, dicho Plan consigna la necesidad de fomentar una más intensa participación social, mediante la consolidación de una representación social más fortalecida que descansa en el equilibrio y la equidad de la información y del uso de los medios de comunicación. Sin embargo, no debemos perder de vista que si bien la búsqueda de la solución de los grandes problemas nacionales, es responsabilidad tanto del gobierno como de la sociedad civil, es necesario que las formas y mecanismos de participación social, se encuentren previstas en los ordenamientos jurídicos, pero no sólo aquellas relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos, no sólo el mexicano, en su calidad de ciudadano, sino como hombre pleno, con obligaciones y derechos, sobre todo, el derecho de incidir directamente en la toma de decisiones, ya que en última instancia son ellos quienes directamente resienten las consecuencias derivadas de las malas decisiones y acciones del gobierno.

Por lo que respecta a las organizaciones sociales y civiles, el Plan Nacional de Desarrollo del Dr. Zedillo, establece la necesidad de que la sociedad participe mas activamente en la vida pública mexicana, para lo

cual propone que se promueva la actividad que las organizaciones sociales han venido desarrollado, creando mecanismos de comunicación con el gobierno y renovando las prácticas y las leyes que regulen la participación social, tanto en gremios como en cuestiones políticas.

Sin embargo, la democracia ha permeado de manera muy limitada a las organizaciones sociales, muchos de cuyos miembros se muestran frecuentemente más atentos y preocupados por obtener algún tipo de prebendas a beneficio personal, que en coadyuvar por el desarrollo de los grupos a los cuales supuestamente representan. De ahí la importancia de establecer un marco normativo que en verdad regule la participación gremial, con independencia de su filiación o participación política.

En esta lógica, el Plan Nacional del Desarrollo se plantea el aspecto del marco legal y fiscal de la participación social, tendente a reconocer, favorecer y alentar la actividad social. Para esto, el plan pretende establecer una regulación general de las actividades de las organizaciones sociales y civiles, consignado esta propuesta de la siguiente forma.

3.10.3 Marco legal y fiscal.

El marco legal vigente no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente. El Gobierno de la República considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles.

Por otra parte, no existen condiciones fiscales adecuadas que permitan la creación y el desarrollo de las organizaciones civiles. Ello inhibe el potencial que la sociedad tiene para participar en la solución de los problemas y para colaborar en la construcción de un país más justo y con mayores oportunidades de vida digna.

Este Plan propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que estas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente. En el mismo sentido, se trabajará en las medidas que tiendan a la simplificación de los trámites administrativos que las organizaciones civiles realicen ante las instancias gubernamentales, brindándoles además la asesoría y la información que requieran, y colaborando en su profesionalización.”

Otro aspecto medular del Plan Nacional de Desarrollo en lo que a participación se refiere, es que reconoce que la sociedad civil requiere, cada vez más, de espacios donde pueda ejercer plenamente la democracia, siendo uno de estos espacios el de la planeación. En este sentido, recupera, al menos en el discurso, la importancia de la participación social en el diseño y la conformación de la política pública, es decir, realza el papel de la democracia participativa en la planeación democrática

3.11 Participación Social y cultura política:

El desarrollo político de un país corresponde siempre a un movimiento de ampliación de la participación ciudadana. La intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones más representativas.

Con su pluralismo, la sociedad mexicana desarrolla nuevas formas de acción, presta mayor atención a los asuntos públicos y está preparada para asumir mayores responsabilidades colectivas.

Esta cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es vital para el florecimiento de la cultura democrática, por lo que habrá de impulsarse en la educación cívica de los niños y los jóvenes, haciendo énfasis en el conocimiento de los derechos y las obligaciones públicas, en la discusión respetuosa, la crítica propositiva y el compromiso con la nación.”

3.11.1 Participación social en las políticas públicas.

El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La

sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.”

En este tenor, la nación exige que exista una correspondencia plena entre lo que se demanda y lo que se practica. De ahí la importancia de procurar el fortalecimiento de una cultura democrática que efectivamente enriquezca todos los campos de la vida social, dentro de lo cual, la planeación democrática es un espacio, desafortunadamente relegado, que permite establecer, en primer término, la comunicación gobierno-sociedad, para posteriormente lograr un trabajo conjunto y responsable en la consecución de un proyecto integral de desarrollo.

Como se ha podido observar, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 pone un especial énfasis en el desarrollo de una cultura democrática, sin embargo, ahora que nos encontramos transitando por el último año de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, aún no es posible evaluar en la sociedad, los resultados que la implementación de dicho Programa ha traído.

De cualquier forma, cabe señalar que no basta que el Ejecutivo Federal reafirme su compromiso de contribuir al desarrollo democrático del país, mediante la sujeción estricta de sus actos a la ley, el ejercicio de la tolerancia, la procuración del diálogo con todas las fuerzas políticas, la construcción de consensos, la manifestación pública de las razones de sus actos y el trato fundado en el respeto y la civilidad, ya que tales señalamientos se circunscriben en la utopía, en los **sueños**

de una sociedad con empleo, vivienda, con autoridad sin autoritarismo, sin angustia, sin afectar intereses de terceros, con una mejor administración de la justicia, de la administración pública federal, estatal y municipal, con justicia social y desarrollo, ojalá no sea otro sueño que tiene un despertar infeliz.⁷⁹

Finalmente, y a manera de conclusión no podemos dejar de señalar que si seguimos los ejemplos de planeación y programación gubernamental que se han analizado en este último apartado, entonces tendríamos que reconsiderar que el Plan Nacional más que verse como una directriz real de los procesos de cambio, cumple más como un documento explicativo de las nuevas concepciones y tendencias que se gestan a partir de la reinterpretación del proyecto nacional y de los procesos de modernización en el que se encuentra inscrito.

3.2 INCORPORACIÓN DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA NACIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos parece anticipar lo que posteriormente dará origen a la planeación democrática, al concebir, en su artículo 3º, a la democracia ***"no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultura del pueblo"***.⁸⁰

⁷⁹ Cfr. Martínez, Azures Luis Miguel, El Estado, Liberalismo y Modernización, Tesis Doctoral, UNAM, México, D.F. 1996, pag. 216

⁸⁰ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917), 117ª Edición, Colección. Porrúa, México 1997, pag. 8

La anterior definición, no constriñe a la democracia sólo al ámbito político sino que, por el contrario, su concepción es mucho más amplia puesto que parte del reconocimiento de que la democracia se encuentra presente en todo los ámbitos de la vida en sociedad. En esta lógica, la necesidad de que el gobierno fomente, amplíe y regule los espacios donde la democracia pueda ejercerse en forma cotidiana se ha convertido en una exigencia, donde la planeación no se ha mantenido al margen. Así, el posibilitar a la sociedad a incorporarse en el quehacer gubernamental más allá de la simple elección de sus gobernantes, hace que la democracia se convierta en acción, voluntad y ejercicio constante en la toma de decisiones, brindando a la planeación pública una connotación distinta que surge de la voluntad social y se encuentra directamente destinada a la satisfacción del interés público, permitiendo un desarrollo integral de la sociedad en su conjunto.

De esta forma, en 1983, siendo Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar, en el texto de su Artículo 26, la figura de la "planeación democrática". Con esta reforma, la planeación adquiere un perfil político con el adjetivo de "democrática", y se otorga a la planeación la obligatoriedad de orientar los fines del proyecto nacional establecidos en el mismo texto constitucional.

Respecto a esta reforma constitucional, Diego Valadés ha señalado que ***"la planificación democrática, calificada así expresamente en el nuevo sistema constitucional mexicano, introduce al concepto técnico de la planeación el concepto político de la democracia. Esto hace indubitable que el ejercicio de la planeación..., en todas las modalidades que la Ley prevé, queda subordinado al criterio***

esencialmente político que resulta de su calificación como democrático”.

Por lo anterior, y en la óptica de dicho autor, la planeación en México, más que ser considerada como una acción administrativa, es considerada como un supuesto esencialmente político. Ya que, si bien es cierto, para una adecuada labor de planeación se requiere de conocimientos técnicos, su finalidad está por encima de ellos, es decir, si con la planeación se busca impulsar cuestiones tales como las sociales en los diversos ámbitos nacional, regional y local, es evidente que la atención a tales cuestiones requiere más de una decisión política que de una adecuación técnica-administrativa.

Ahora bien, después de estas precisiones, es conveniente analizar el contenido del artículo 26 constitucional.

“Artículo 26. - El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprimirá solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los

particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

Para entender cabalmente la trascendencia del artículo citado es menester analizarlo en forma paulatina conforme a lo establecido en cada uno de sus párrafos. Así las cosas, el párrafo primero del mismo consiga la obligación del Estado de establecer una organización pública, es decir, consolidar la actuación del gobierno mediante un sistema de planeación democrática, en la búsqueda del cumplimiento de una serie de metas que tiendan todas ellas al desarrollo nacional, mismo que deberá entenderse como un sistema sólido, dinámico, permanente y equitativo, y que a su vez permita el crecimiento armónico de la economía basándose en la existencia de la democracia política, social y cultural de la nación.

En tal sentido, como lo hemos expuesto en capítulos anteriores, el estado mexicano recoge en este párrafo la vocación de democracia participativa, mediante la planeación de las políticas públicas con base en el sentir de la sociedad y en las necesidades de la misma. A decir del maestro Ignacio Burgoa, ***"la planeación democrática debe formularse y desarrollarse legislativa y administrativamente para beneficio de todos los sectores que forman la sociedad. Dicha planeación no sería democrática sino demagógica y populista en el sentido aristotélico del concepto, si solo se dirigiese a los sectores mayoritarios de la población sin comprender a las minorías que también la integran..."***⁸¹

⁸¹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 24ª Edición. Ed. Porrúa, México, 1992, pp. 730 - 731.

Por tanto, el primer párrafo del artículo 26 Constitucional reconoce la participación social como un derecho fundamental del pueblo de México y consigna la obligación del Estado de dar cause a dicha participación social mediante la planeación democrática:

El párrafo segundo tiende a regular en términos más concretos el ideal de participación democrática consignado en el primero de este artículo, señalando para tal efecto, que los fines del proyecto nacional serán los objetivos rectores de la planeación, por lo que sí la democracia es la forma en que se constituye nuestro Estado, es evidente que se considere que la planeación deberá ser democrática, señalándose así mismo que el ejercicio de esta democracia se hará mediante la participación de los diversos sectores sociales, cuyas inquietudes e intereses serán plasmados dentro del plan nacional de desarrollo, cuyo sentido es regular en forma concreta la actuación de las autoridades y programas de la administración pública federal. Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa ha señalado que ***“es plausible que en el párrafo segundo de dicho artículo 26 constitucional se prevea la participación de los diversos sectores sociales en la elaboración de los planes y de los programas de desarrollo, debiendo la legislación secundaria prevenir y ordenar dicha anticipación plurisocial.”***⁸²

Por tanto, lo democrático de la planeación está directamente relacionado con la participación de diversos actores sociales incorporando demandas y aspiraciones de los mismos dentro de la planeación del desarrollo nacional. Es decir, permitiendo a dichos sectores sociales una participación no sólo de observadores, sino de

⁸² Ibidem.

actores participantes activamente en el proceso de la toma de decisiones.

El párrafo tercero del artículo en comento, establece los lineamientos para la creación del denominado sistema nacional de planeación democrática, el cual deriva de la integración y cumplimiento de la función estatal de promover y permitir la participación ciudadana y la consulta popular, por lo que el gobierno deberá, como obligación del mismo, establecer las bases y el funcionamiento de este sistema, mediante el establecimiento de los órganos responsables que lo conformen; adicionalmente este mismo párrafo, contempla en forma por demás importante, la necesidad y obligación de que sea el Ejecutivo Federal el encargado de coordinar la ejecución del objetivo de la planeación democrática con los Estados de la Unión, para así promover que en todas las regiones del país, por más pequeño o grande que sea el centro poblacional, se incentive y promueva la participación de la ciudadanía.

Finalmente, el párrafo cuarto de este artículo reconoce la necesidad que el Congreso de la Unión, como máximo órgano de representación popular, participe en la forma y términos en que la ley reglamentaria le señale, esto con el objeto de que el poder Legislativo Federal se convierta en un centro de recepción del sentir social, y en el garante del cumplimiento del espíritu de la participación democrática por parte del poder Ejecutivo.

Respecto a esto último, el maestro Ignacio Burgoa ha sostenido que no es posible, apriorísticamente, evaluar los resultados del artículo 26 constitucional, ya que éstos ***"dependerán de la legislación secundaria que con base en ellas expida el Congreso de la Unión,***

así como de la aplicación de la misma que realice el Ejecutivo Federal o los órganos estatales que la propia legislación determine.⁸³ De cualquier forma, la legislación secundaria, deberá, en todo momento, respetar los derechos públicos subjetivos de los gobernados derivados de las garantías constitucionales.

3.2.1 LEY GENERAL DE PLANEACIÓN.

Una vez establecidos los lineamientos generales de la participación democrática contenidos en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario analizar los aspectos reglamentarios de este precepto constitucional, para lo cual, y en la búsqueda de establecer disposiciones específicas tendentes a cumplir con la consigna del citado artículo 26, surge la Ley General de Planeación a iniciativa expresa del poder ejecutivo federal, publicada en el Diario oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

En la exposición de motivos de dicha Ley, se expresó que la ***“planeación democrática constituye un eficaz instrumento para el rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, de respuesta a los retos de nuestro tiempo”***⁸⁴, es, por tanto, una estrategia de desarrollo que fija objetivos y metas, determina líneas de conducción y prioridades, asigna recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, coordina esfuerzos y evalúa resultados.⁸⁵

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Cfr. De la Madrid Hurtado, Miguel, Exposición de Motivos de la Ley de Planeación, México, Revista de Administración Pública, INAP 55/56 julio-diciembre 1983, pag. 528

⁸⁵ Idem, pag. 529

Con la planeación democrática, se pretende dar una vinculación real entre las políticas y los objetivos e instrumentos de planeación, y es vista como un método del gobierno para el perfeccionamiento del régimen en la búsqueda de una sociedad más igualitaria. Estamos, por tanto, frente a una concepción política de un programa de gobierno que busca justificar en la propia planeación, el desarrollo integral de la sociedad. ***“En síntesis, la planeación democrática ha de ser instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones de gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y la carestía”⁸⁶***

En esta lógica, la planeación democrática es el resultado de un programa de gobierno que pretendía profundizar en la realidad nacional, y que guiado por un proceso de racionalidad y jerarquización de acuerdo con la estructura institucional de la Administración Pública, busca dar respuestas concretas a problemas concretos en el ámbito político, económico y social. Es por tanto, un intento de transformar las demandas sociales en programas de gobierno e impulsar una relación más estrecha entre el gobierno y la sociedad.

La Ley de Planeación, a lo largo de sus 44 artículos establece la política, los lineamientos, las estrategias y los procedimientos que el proceso de planeación implica en su institucionalización.

⁸⁶ Idem pag 530

El contenido de la citada Ley de Planeación, tiene por objeto reglamentar las disposiciones del artículo 26 constitucional en cuanto al funcionamiento organizativo de la Administración Pública, con relación a su planeación y desarrollo, determinado los cauces de la participación democrática de la sociedad en cuanto a las funciones de la propia autoridad, para lo cual, dentro del Capítulo primero de esta ley, denominado "Disposiciones generales", se contempla específicamente en el artículo primero, los objetivos de la misma, a saber:

"Artículo 1º. - Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:
I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;
II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y
V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas."

Tal y como lo contempla el artículo primero transcrito, la ley tiene como función el dar cumplimiento a la norma general de la constitución y estipula que la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo, y tomando como base este marco, se tendría la elaboración de diversos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que determine el Poder Ejecutivo Federal. Dichos programas se constituyen en los rectores de política y acción de mediano plazo de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los programas tienen un carácter integral,

considerando tanto los aspectos administrativos y de política económica y social que correspondan a cada dependencia o entidad, al igual que las acciones en concordancia con los gobiernos de los estados y de concertación con los grupos sociales interesados.

Así, este artículo plasma el establecimiento de las normas funcionales, las bases, programas, principios y métodos mediante los cuales se establecerá tanto el desarrollo de la actividad del Estado, en la consolidación del Plan nacional de Desarrollo, como de la integración del denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, e inclusive, de la participación de los particulares en la búsqueda del cumplimiento de dicho plan.

Complementariamente, el segundo de sus numerales establece la participación democrática de la sociedad en los principios rectores del desarrollo y la planeación del Estado:

"Artículo 2º. - La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora, en todos los aspectos,

de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social."

Por lo que respecta a la participación social, sobresalen los principios consignados en dicho artículo segundo, específicamente los contenidos en las fracciones II, III, y IV, en el entendido de que se considera a la democracia como un sistema de vida, cuyas bases son el continuo mejoramiento cultural, social y económico del pueblo; asimismo porque se establece la obligación implícita de conocer las necesidades del pueblo, con el objeto de obtener una mejora en la calidad de vida de la comunidad, para finalmente, limitar la función pública al irrestricto cumplimiento de las garantías individuales, así como de las libertades y derechos sociales y políticos de la población.

Con base en la estructura del gobierno, misma que se encuentra establecida en la propia ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Titular del Poder Ejecutivo se auxilia en el cumplimiento de sus funciones de diversas dependencias y despachos que asumen la participación que les corresponda según la materia y la naturaleza de su actividad; en tal sentido, el artículo noveno de la ley en comento, establece la obligación de las dependencias de la administración pública centralizada de ceñirse, en cuanto a sus planes o programas, a las bases establecidas para tal efecto por la Constitución en la ley que se analiza y el Plan Nacional de Desarrollo, haciendo suyos los objetivos de este último, tal y como lo contempla el artículo citado, en los siguientes términos:

"Artículo 9. - Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley."

La Ley de Planeación otorga al Ejecutivo Federal la determinación de las formalidades y términos en que se sujeta la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación. También contempla los programas derivados de las actividades del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como las características y los elementos esenciales del Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la estructura funcional del Sistema Nacional de Planeación Democrática, contenido en el capítulo segundo de esta Ley, y tomando como base que la administración pública nacional descansa en una estructura unipersonal encabezada por el Presidente de la República, la planeación democrática se encuentra vinculada a todas las dependencias de la Administración Pública Federal. Distribuye las actividades y funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de las entidades paraestatales así como de las demás dependencias centralizadas y descentralizadas.

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el capítulo tercero habla de la participación social. Este Sistema busca propiciar una mayor participación y consulta de los grupos sociales para la elaboración de programas que permitan alcanzar objetivos y metas

comunes, es decir, se trata de que en los planes y programas de gobierno exista una corresponsabilidad conjunta entre gobierno y sociedad en la toma de decisiones públicas, ya que en última instancia, la implementación de las políticas públicas repercute directamente en la sociedad.

El Plan Nacional de Desarrollo, y los programas que de éste emanan, están contenidos en el capítulo cuarto de esta Ley. Respecto del primero se establece que deberá contener los objetivos nacionales, estrategias y prioridades para el desarrollo integral del país. También prevé los recursos necesarios para llevarlos a cabo, así como los instrumentos y responsabilidades.

El Plan Nacional de Desarrollo contempla diversos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales cuyo tiempo comprenderá hasta el término del período de gestión gubernamental.

En el capítulo quinto, relativo a la coordinación, se establece que entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales deberá haber una colaboración estrecha para que estos últimos presenten propuestas para la elaboración del Plan Nacional, donde el compromiso permanente de vinculación respecto a la aplicación de los programas sectoriales se convierte en una parte sustantiva de esta coordinación.

De igual forma, se estipula que para los objetivos y prioridades del plan y de los programas que serán observados por la Administración Pública Federal, se celebrarán convenios con los Gobiernos de los estados; concertando las acciones previstas en el plan y los programas con las representaciones o los particulares interesados.

Los gobiernos estatales y autoridades municipales llevarán a cabo la planeación del desarrollo en sus jurisdicciones respectivas, pero atendiendo la conveniencia de que el presidente acuerde con los gobiernos estatales, y a través de éstos, con las autoridades municipales, su participación en aspectos que les involucre en la Planeación Nacional.

En el capítulo sexto, denominado concertación e inducción, se prevé la concertación entre el Ejecutivo Federal, por sí, o a través de sus dependencias, con las representaciones de grupos sociales o particulares para realizar las acciones previstas en el plan y los programas las cuales serán objeto de contratos o convenios de Derecho Público con carácter obligatorio para las partes. Adicionalmente, se establecen las consecuencias y sanciones que deriven de su incumplimiento y la autoridad competente ante la cual deberán dirimirse las controversias, que en la especie, son los tribunales federales.

Por último, el capítulo séptimo referido a la responsabilidad de los funcionarios de la Administración Pública Federal, contempla que el Ejecutivo Federal pueda imponer medidas de sanción por incumplimiento a lo estipulado por el Plan y los programas, así como por controversias derivadas de los convenios, las cuales serán resueltas por el órgano superior del Poder Judicial de la Federación.

Estas sanciones pueden consistir desde un apercibimiento o amonestación, hasta llegar a la suspensión o remoción del cargo del funcionario responsable, y son independientes de las de orden civil, penal u oficial que por los mismos hechos se originen.

3.2.1.1 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

La Organización de las Naciones Unidas ha definido al Sistema Nacional de Planeación como el ***“conjunto de elementos por medio de los cuales se llevan a cabo tareas que involucra a la planeación económica-social, cuyo producto final son las decisiones planeadas de las acciones que se realizarán en los diversos ámbitos operativos del área definida como económico-social. Estos elementos pueden clasificarse dentro de dos grandes agrupaciones para efectos de su conocimiento y discusión: a) el proceso de planeación y b) la estructura orgánica de la planeación.”***¹⁸⁷

De lo anterior, se desprende que todos los supuestos de dirección y organización se ven involucrados dentro de un sistema que da una mayor y mejor jerarquización de las acciones gubernamentales, así como en la conducción política del país.

Aunado a los elementos contenidos en la definición antes transcrita, para el caso de México, se incorporó al Sistema Nacional de Planeación el adjetivo de “democrático”, el cual puede definirse en los siguientes términos: ***“el Sistema Nacional de Planeación Democrática es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores sociales y privados. Con su constitución se identifican responsabilidades en***

la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y los proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismas que se adecuan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación⁸⁸

Como puede apreciarse, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, responde a la necesidad del gobierno por hacer frente, con acciones de carácter inmediato, a los reclamos sociales tales como el retorno de la credibilidad en las propias acciones y decisiones gubernamentales, dando a la sociedad, aunque sea formalmente, los espacios para participar en la toma de las decisiones públicas.

Por tanto, tal y como se ha consignado a lo largo del presente capítulo, el objeto del establecimiento de la democracia participativa en el artículo 26 Constitucional y en los lineamientos de la Ley General de Planeación, conllevan a la creación de un mecanismo integral cuya misión es coordinar los esfuerzos y la participación de la sociedad. Es por ello, que en ambos ordenamientos se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática como un medio importante para ordenar las actividades gubernamentales, incorporando las demandas sociales en voz de los propios actores políticos y sociales en el proceso de toma de decisiones señalando y marcando, además, el rumbo de los objetivos y las metas nacionales.

⁸⁷ Cfr. Nudelman U., Pablo, Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos Conceptuales, México, PROCADE-ONU, 1981, pag. 9

⁸⁸ Cfr. Montemayor, Rogelio, El Sistema Nacional de Planeación Democrática, México, INAP, 1983, pp. 21-22

Así, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática se imprime direccionalidad y racionalidad al proceso de planeación, ya que se constituye como un elemento importante en las acciones y decisiones gubernamentales. Las bases generales de este Sistema están contenidas en el artículo 12 de la referida ley, en los siguientes términos:

"Artículo 12. - Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de esta ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades."

El Sistema Nacional de Planeación Democrática cuenta con una estructura básica constituida por un mecanismo que organiza a todas las dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, así como por organismos e instituciones de los sectores social y privado, las cuales se coordinan y participan mediante las unidades administrativas internas de cada dependencia que tengan atribuciones en materia de planeación. Así, la integración del sistema implicará que todas las dependencias participen con las atribuciones encomendadas por la ley, promoviendo la planeación y ejecución del desarrollo de país.

La instrumentación del plan y los programas se llevan a cabo por medio de cuatro etapas que definen el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones en cada caso. Las etapas en cuestión son:

PRIMERA.- Son las obligaciones que se destinan a la Administración Pública Federal Centralizada y a la Paraestatal, de acuerdo con la propia naturaleza de cada una de las dependencias y entidades que la conforman.

SEGUNDA.- Es la inducción que hace hincapié en el manejo de instrumentos necesarios en la política económica y social, y el impacto en las decisiones tomadas por los particulares para el cumplimiento de los objetivos que se establecen en el plan y los programas.

TERCERA.- Involucra la concertación a través de acciones que acuerden realizar el sector público y el privado, ya sean personas físicas o morales.

CUARTA.- Interviene la coordinación que incorpora las acciones en materia de planeación que la Federación realiza con los gobiernos de las entidades federativas, y por medio de éstas, con los municipios. De tal suerte que, derivado de la estructura federal del país, el Sistema se encuentra sustentado en la operación de sistemas estatales de planeación democrática que funcionan para las materias de competencia local, y en ocasiones, para el análisis previo de algunas de competencia federal.

El funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática lo consigna el artículo 13, como base general de lo que contempla para tal efecto el artículo 26 constitucional:

"Artículo 13. - Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades

conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas a que se refiere este ordenamiento."

Respecto a los mecanismos de Operación de la Planeación, estos se concentran en el Proceso de Planeación de acuerdo a un período determinado. Los mecanismos de operación de Planeación tienen su sustento en las actividades de planeación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, destacándose de manera global las siguientes acciones:

- Ratificar la importancia de las funciones que desarrollan las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto en el Proceso de Planeación.
- Incorporación de estructuras de Planeación y Programación por medio de políticas especiales, con la finalidad de garantizar que los diversos Sectores, Dependencias y Entidades apliquen adecuadamente dichas estructuras.
- Precisar la información que se requiera de los sectores por medio de los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto de Egresos de la Federación, tanto Sectoriales como Institucionales, dando lugar a la formulación de la Planeación Programática-Presupuestal específica.
- Acordar la Planeación Sectorial con la Dirección General de Política Presupuestal, para su posterior envío a cada uno de los sectores junto con los demás instrumentos necesarios para la posterior elaboración de los programas respectivos.

- La Planeación debe incorporar la información hacia el mediano plazo, de tal manera que las distintas dependencias y entidades reporten en los Programas Operativos Anuales y Presupuesto de Egresos, abarcando esta información un lapso de tiempo más que el período de gestiones, de tal manera que se dé continuidad a las acciones emprendidas y sirva como punto de referencia y planeación para los próximos períodos gubernamentales.

Respecto a la participación de las entidades y dependencias de la administración pública federal, el artículo 16 consigna específicamente cual debe ser la función directa de cada una de ellas, estableciendo para tal efecto ocho fracciones, en las que se detalla la participación general de las entidades de la administración pública federal:

"Artículo 16. - A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

I.- Intervenir respecto de las materias que les competan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

II.- Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación corresponda a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la república;

III.- Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

IV.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII.- Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y

cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17, fracción II; y

VIII.- Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos."

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, es una estructura institucional que se encuentran conformada por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y por aquellas representaciones de grupos sociales que participen en las actividades de la planeación.

Los individuos participantes en el Sistema Nacional de Planeación Democrática son los responsables de cada dependencia o entidad, las unidades de planeación de las mismas, las comisiones intersecretariales que sean creadas y otros mecanismos de participación definidos en la Ley de Planeación.

"El Estado debe construir -de buen grado- un modelo de participación social que conduzca, con la mayor certeza, a ese sistema de conciliación y convención que da cauce a las iniciativas de la sociedad, sin restarles energía ni cancelar su poder de selección.

Este es ya el dominio de la planeación democrática: un plan -un proyecto acerca de la vida y la calidad de la vida, más los medios para asegurar aquélla y alcanzar ésta- sustentado en la más amplia intervención de los destinatarios de ambas, con facultad de formulación, revisión, control, corrección. Una suerte de democracia económica -aunque no sólo económica, pues el plan cubre todos los

capítulos del desarrollo-, que se funde en la participación del individuo - productor, distribuidor, administrador, proveedor- como autor y destinatario del sistema de vida cuya escritura perfectible - siempre perfectible- es el plan.⁸⁹

De acuerdo a lo establecido, las actividades de planeación se ordenan en los niveles global, sectorial e institucional. En el nivel global se ubican las acciones referidas a los aspectos generales de la economía y la sociedad, incluye aspectos regionales y los que por su complejidad no pueden restringirse a un sector. A este pertenecen las actividades que le correspondían a la Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente desaparecida e integradas sus funciones y obligaciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tratando de dar congruencia a las diversas acciones de planeación que realicen los sectores y las instituciones, verificando también el avance en cuanto a los objetivos nacionales trazados y las prioridades intersectoriales del Plan.

En el nivel global también se encuentran las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría General de la Federación, correspondiendo a la primera la labor de apoyo al proyectar los ingresos públicos, determinar las necesidades del gasto y la sanidad financiera del estado federal, mientras que la segunda, aporta elementos de juicio en el control y seguimiento de los objetivos y las prioridades del plan y los programas.

El nivel sectorial se refiere a la división de la Administración Pública para llevar a cabo la tarea de la planeación mediante sus unidades destinadas para tal efecto, a través de programas, presupuestos y demás instrumentos de política que contengan además

⁸⁹ Cfr. Vázquez Nava, María Elena. Op. Cit., supra, nota 90, pp. 87-88.

propuestas de grupos sociales en su interior. Se establece, por tanto, un marco de acción en la planeación de las entidades coordinadas, de modo que se elaboran programas sectoriales de mediano plazo con sus propios programas anuales, que instrumentan el Plan Nacional en cada sector administrativo.

En su nivel institucional, el Sistema Nacional de Planeación Democrática está integrado por las entidades paraestatales de la administración pública, correspondientes a actividades productivas y de servicios. Su participación se da mediante programas anuales elaborados por ellas mismas que coadyuvan al cumplimiento y logro de las prioridades nacionales.

La participación estatal y municipal en la planeación se da por medio de convenios denominados Convenios Únicos de Desarrollo (CUD).

A decir de María Elena Vázquez Nava: ***“El Sistema Nacional de Planeación Democrática prevé la intervención de la ciudadanía y sus organizaciones en el proceso que desemboca en estrategias y políticas para el desarrollo de la nación. En la práctica se toman en cuenta los intereses y propuestas de personas y organizaciones sociales para, más tarde, integrarlos al Plan Nacional de Desarrollo que el Ejecutivo Federal debe poner a consideración al Congreso de la Unión durante los primeros seis meses de su gestión administrativa. La acción estatal en estas condiciones no se encuentra al margen de las aspiraciones y expectativas sociales, sino que reacciona a ellas y así se van definiendo los términos con***

los cuales habrán de vincularse las instituciones democráticas con la sociedad civil a la que sirven.⁹⁰

Por lo que respecta a la participación social o la democracia participativa, sobresalen como atribuciones de las dependencias de la administración pública federal, las detalladas en las fracciones III y VIII, en cuanto a que las dependencias deberán, en forma particular, adecuar sus planes y programas a los requerimientos de la sociedad y al cumplimiento y ejecución de las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, cuya esencia y contenido será analizado en el siguiente apartado del presente capítulo.

Para llevar a cabo el Sistema Nacional de Planeación Democrática, debe existir una infraestructura de apoyo basada en tres tareas: la capacitación de recursos humanos orientada al desarrollo de las actividades de planeación; la investigación aplicada que genere una retroalimentación óptima para el desarrollo del mismo sistema; y la información que permita una mejor opción en la toma de decisiones, para que ésta sea cada vez más real y oportuna.

Podemos concluir señalando que el Sistema Nacional de Planeación Democrática no ha resultado totalmente aplicable debido a que el ejercicio de la misma, no ha respondido a una verdadera voluntad democrática, sino que ha estado orientado a la satisfacción de intereses políticos. No obstante, no debemos perder de vista que esta forma de planeación presenta características nuevas que posibilitan, al menos formalmente, la posibilidad de que la sociedad civil pueda

⁹⁰ Idem, pp. 11-12.

fortalecer su relación con el gobierno y convertirse en voluntad y acción directa en la toma de decisiones.

3.2.1.2 PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN.

Como se ha visto, la Ley General de Planeación destaca, como una vocación del gobierno, brindar espacios de participación a la sociedad en la búsqueda de una verdadera democracia participativa; bajo esta misma vertiente en el capítulo tercero se contempla un apartado específico sobre la forma mediante la cual se integra la participación social en la planeación, estableciéndose el Sistema Nacional de Planeación Democrática como el ámbito idóneo para este efecto, tal y como lo contempla el artículo 20 de la ley en cita, en los siguientes términos:

"Artículo 20. - En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismo foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo."

El contenido medular del artículo anteriormente señalado, implica la participación de los particulares, ya sea en niveles de grupos u organizaciones sociales o de individuos, dentro del desarrollo de la democracia participativa, así como a los diputados y senadores del Congreso de la Unión por ser estos, como se ha señalado, los representantes de la población ante el gobierno.

Por otra parte, se determina la creación de los foros de consulta popular en los que cada grupo social o cada sector de la sociedad podrá participar en el planteamiento sus inquietudes y propuestas. Así mismo, el gobierno recogerá las posiciones asumidas en dichos foros, con el objeto de que de ahí se formen las iniciativas de ley que le den sustento a la democracia que el pueblo ejerce; por este motivo la participación de los representantes populares es tan importante, ya que al ser ellos los encargados de la elaboración de leyes, y al sentirse partícipes de los intereses de la comunidad es claro que promulgarán leyes acordes a las necesidades, intereses y condiciones de la comunidad, basándose para esto en los resultados de los foros de consulta, mismos que se consolidan al día de hoy como los mecanismos prácticos de ejercer la verdadera democracia participativa.

Complementariamente a lo anterior, la propia ley de Planeación establece, en forma adicional, dentro del capítulo sexto, denominado "Concertación e inducción" y específicamente en el artículo 37, que el Ejecutivo Federal, por si o a través de sus dependencias o entidades paraestatales, podrá concertar con los distintos grupos sociales o con cualquier particular interesado la realización de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que, como se ha señalado con antelación, la ejecución de este implica un ejercicio directo de

democracia participativa en la búsqueda del desarrollo integral de nuestro país.

El artículo 38 de la Ley de Planeación restablece el mecanismo mediante el cual se llevaría a cabo este ejercicio democrático de concertación:

“Artículo 38. - La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.”

Finalmente, y en forma complementaria es de destacarse que, como lo señala el maestro Arturo Molina Enríquez, es necesario que la participación ciudadana vaya evolucionando, es decir, asuma la madurez de la exigencia y la responsabilidad porque solamente así podremos estar en condiciones de establecer verdaderamente las bases y pautas para una democracia participativa, entendiéndose como el derecho de exigir y la obligación de tomar decisiones; participando así, en forma activa en la implantación de las políticas públicas en nuestro país, colaborando con el adecuado desarrollo de la vida pública mediante la gestión y la exigencia del cumplimiento de los planes y programas que realmente beneficien a la sociedad, de tal suerte que ***“para lograr el equilibrio y el desarrollo armónico del país, se requiere de la participación de todos los ciudadanos en los aspectos político, económico y social. Para esto es necesario, entre otras cosas, educar a las nuevas generaciones, para que llegado el día, estén conscientes de que su existencia temporal tiene como misión el convertir en realidad el máximo de idealizaciones. Sin una***

mentalidad que busque la justicia social, el desenvolvimiento tanto económico como social de las grandes masas marginadas no tendrá lugar, y de no ser así, tampoco los procesos políticos, entre ellos la democracia, podrán implantarse en el país.⁸¹

3.2.1.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Un aspecto medular del contenido del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el establecimiento de un esquema de planeación sexenal denominado Plan Nacional de Desarrollo, mediante el cual se contemplan las cuestiones de funcionamiento y desarrollo de la administración pública federal.

En esta lógica, los artículos 3° y 4° de la Ley General de Planeación, definen lo que debe entenderse por planeación nacional del desarrollo, mostrándola como un medio que posibilita la consecución del desarrollo integral del país, en lo político, económico, social y cultural, a través del desempeño eficaz de las funciones del gobierno. Asimismo, responsabiliza al Poder Ejecutivo Federal del cumplimiento y la conducción de dicha planeación, estableciendo como mecanismo complementario de este desarrollo, la participación democrática de los grupos sociales integrantes del Estado mexicano.

"Artículo 3°. - Para efectos de esta Ley se entiende por Planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país...
Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas,

⁸¹ Cfr. Molina Enriquez, A. Educación para el Desarrollo, Serie Ciencia y Técnica, México, 1970, p. 41.

estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”

“Artículo 4°. - Es responsabilidad de Ejecutivo Federal, conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales...”

Así, la planeación del desarrollo se encontrará bajo la responsabilidad directa del Ejecutivo Federal e indirecta de los grupos sociales, estableciendo las líneas de conducción en un Plan de Nacional de Desarrollo, cuya aparición y publicación se torna obligatoria.

El artículo quinto de la citada ley, contempla por su parte la coordinación que deberá existir entre el Titular del Poder Ejecutivo y los miembros del Poder Legislativo, estableciendo una serie de acciones relacionadas entre estos dos poderes, tendentes a otorgarle a los representantes populares la facultad de conocer y analizar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo:

“Artículo 5°. - El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones previstas por esta ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.”

El artículo sexto, al igual que el anterior, establece la obligación del Titular del Poder Ejecutivo de informar en el mes de marzo a los representantes de la sociedad, es decir al Poder Legislativo, de los avances que se tengan en la ejecución de los programas de gobierno. De esta forma se posibilita el seguimiento periódico de las acciones y resultados obtenidos por la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

“Artículo 6. - El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas Sectoriales. En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior. El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.”

En forma específica, dentro de la Ley General de Planeación, se consagra el capítulo cuarto, denominado “Plan y programas”, cuyo contenido establece los lineamientos concretos rectores de la elaboración, seguimiento, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual el artículo 21, contempla un término máximo de periodicidad dentro del cual deberá ser elaborado y aprobado el Plan Nacional de Desarrollo, detallando específicamente lo siguiente:

“Artículo 21. - El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la república, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de mas largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados para tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y reglará el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo."

Adicionalmente, el citado artículo 21 contempla también las bases concretas que perseguirá la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, al establecer que éste deberá contener en forma precisa los objetivos nacionales, así como las estrategias y prioridades para el desarrollo integral del país, detallando aquellas circunstancias y políticas tendentes a la cumplimentación de estos fines, finalizando con una consigna específica en el sentido de que únicamente el Plan Nacional de Desarrollo tendrá la categoría de Plan, por lo que se establece que solamente será uno el que tenga tal jerarquía, dentro de la ejecución de un periodo presidencial, circunscribiendo, en consecuencia, toda la actuación de la administración pública federal al contenido y lineamientos del referido Plan Nacional de Desarrollo.

En forma complementaria, el artículo 22 regula la existencia de una serie de programas específicos, mismos que se entiende como derivados del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que al ser secundarios, este tipo de programas deberán seguir las pautas de acciones y las políticas que para tal efecto se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, limitando la vigencia de los mismos al periodo de tiempo constitucional que se haya establecido para el gobierno del que derive.

"Artículo 22. - El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor."

Como una medida de representar el interés de la colectividad de saber y entender la acción gubernamental, el artículo 30 obliga a las autoridades a que tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los programas sectoriales, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

A su vez, el artículo 32 establece la obligatoriedad tanto del Plan Nacional de Desarrollo, como de los programas estatales y sectoriales, razón por la cual la actuación de todas las autoridades que formen parte de la administración pública, deberá encontrarse acorde y siguiendo las pautas establecidas en dicho plan. Para tal efecto el artículo en comento extiende esta característica de obligatoriedad a las entidades paraestatales, solamente en cuanto a los límites que para tal efecto contemplen las disposiciones de la materia.

"Artículo 32. - Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán la conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos."

En lo que respecta a la participación social, el citado artículo hace referencia a la ejecución del Plan y los programas a la concertación que se lleve a cabo con los grupos sociales interesados en ello, así como a los particulares; tal distinción nos permite suponer que no es necesario ser parte de una organización ciudadana determinada para poder acceder a la concertación a que se refiere el artículo en comento, por lo que solamente se deberá demostrar el interés jurídico particular para estar en condiciones de participar en ésta.

La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, como se ha señalado en este apartado, corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, el cual, al inicio de su periodo sexenal, se aboca a la preparación del mismo para presentarlo ante el Congreso y así dar marcha al cumplimiento de los objetivos concretos de éste. En este sentido, podemos señalar, en términos generales, que el Plan Nacional de Desarrollo consta de las siguientes etapas generales:

- **Formulación:** Es el conjunto de actividades que son desarrolladas en la elaboración del Plan Nacional y sus programas de mediano plazo.

En la formulación se preparan diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; se definen los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en consideración las propuestas que emita la sociedad civil; ya que en la integración del Plan Nacional de Desarrollo se aplicó un proceso de participación y consulta hacia tres vertientes:

1. A la sociedad, por medio de foros de consulta popular.

2. Hacia las entidades federativas y la propia federación.
3. Hacia la Administración Pública Federal.

En esta etapa se debe procurar una estrecha comunicación entre las dependencias coordinadoras del sector y la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya desaparecida.

- **Instrumentación:** Entendida como el conjunto de actividades que busca traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.

Los instrumentos más representativos son los programas de presupuesto de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí.

- **Coordinación:** Son las acciones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas. De ahí surgen los Convenios Unidos de Desarrollo que celebra el Poder Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados buscando hacer compatibles acciones comunes.
- **Concertación:** Comprende las acciones plasmadas en el plan nacional y los programas de mediano plazo, que se especifican en los programas anuales y son objeto de convenios y contratos con los grupos sociales organizados o particulares interesados.
- **Inducción:** Se ejecutan los instrumentos y acciones de índole económica, social, normativa y administrativa que desarrolla el

Gobierno Federal. Lo que se busca es inducir u orientar hacia determinados comportamientos de los sectores social y privado; ubicándose entre otras acciones, las políticas de gasto público, financiero, fiscal, monetario, etc.

• **Control:** Es el conjunto de actividades orientadas a vigilar la ejecución de la acción conforme a lo propuesto en el plan y los programas. El control se le clasificó en dos grandes tipos:

- El control normativo y administrativo; vigila el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cuanto a la normatividad de sus acciones y operaciones, tanto administrativas, contables, financieras, jurídicas y en materia de planeación. Este control es ejercido por el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG), que coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo).
- Control económico y social; vigila la congruencia entre el plan y los programas, así como los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y el presupuesto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, vigilando la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y propios.

El control correspondía en el nivel global a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; mientras que en el ámbito sectorial debían realizarlo las

dependencias coordinadoras del sector; y en el ámbito institucional las respectivas unidades de planeación.

- **Evaluación:** Es la realización de actividades que hace posible valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas derivados en un período determinado, verificando su funcionamiento.

Después de la aplicación de los programas anuales, el tiempo para realizar su evaluación es de un año.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, la evaluación puede hacerse en lapsos amplios y decidir si es necesario su ajuste o revisión.

El propósito de la evaluación es cotejar los objetivos y metas con los resultados obtenidos al final de un período dado, retroalimentando el siguiente ciclo de instrumentación.

Podemos finalizar señalando que el contexto de la gestión pública de México se halla inmerso por una apertura creciente de diversas agrupaciones sociales que se organizan con el propósito de llegar a una verdadera democratización. Si bien se ha observado que en la cultura cívica mexicana, la desconfianza frente a la autoridad y a los organismos gubernamentales es una cuestión común, paulatinamente la población se ha ido integrando activamente a la vida pública, no sólo en el nivel nacional, sino también estatal, como se verá en el siguiente capítulo.

3.3 LA IDEA DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL CONCEPTO DE FORMA DE GOBIERNO EMPRESARIAL.

En los últimos años ha surgido en Estados Unidos un nuevo modelo que David Osborne y Pet Gaedler han denominado gobierno empresarial, el cual se encuentra a las instituciones del sector público que habitualmente utilizan sus recursos de manera novedosa con el fin de aumentar tanto su eficiencia como su eficacia. Este modelo, a decir de los autores, está basado en los principios de la administración empresarial.

Al respecto, destacan que la administración participativa varía en calidad y profundidad, ya que mientras algunas tentativas son superficiales; otras son revolucionarias. En ese sentido, consideran que algunos administradores pretenden solamente una mayor participación de los empleados, pero no quieren compartir el poder. Otros consideran a sus empleados como auténticos socios que comparen la responsabilidad sobre todo los aspectos de la productividad y la calidad de la vida laboral en la organización, por lo que afirman que cuanto más avancen las organizaciones por este camino, mayores serán los beneficios.

A decir de los autores, existe un número casi infinito de mecanismos que pueden utilizarse, entre los que destacan los siguientes:

Los círculos para elevar la calidad son equipos temporales de voluntarios que aplican los métodos de Deming para mejorar los procesos laborales. Escogen

un problema o un proceso que debe perfeccionarse; evalúan luego los resultados, analizan datos, identifican causas subyacentes, diseñan y levantan a la práctica las soluciones, supervisan los resultados, mejoran sus soluciones y vuelven a probarlas. "Planean, hacen, supervisan, actúan".⁹²

Considerando que los círculos de calidad se han aplicado en la empresa privada, pero que los mismos constituyen un concepto innovador en el gobierno, estiman necesario desarrollar un programa de introducción o institucionalización, cuyo objetivo consiste en lograr que el proceso de los círculos de calidad se convierta en parte permanente y auto sostenida del proceso administrativo y operativo de un gobierno, es decir, que se logre su institucionalización.

Sin embargo, señalan que la introducción de los círculos de calidad, puede encontrar muchos obstáculos, tales como los siguientes:

- Concepto equivocado acerca de lo que es un proceso de círculos de calidad.
- Oposición a la introducción de los Círculos de Calidad.
- Capacitación deficiente.
- Imposibilidad de llevar a la práctica las propuestas de los círculos.
- Imposibilidad de evaluar los resultados del proceso de los Círculos de Calidad.
- Círculos de Calidad que se alejan de la estructura básica.

⁹² Osborne David y Gaebler Tec. Un nuevo modelo de gobierno, Ed. Gernika, México, 1994, p. 376.

Como ya se mencionó, el objetivo fundamental de estos Círculos, es lograr la institucionalización; de tal manera que, antes de introducir el sistema de los Círculos de Calidad es necesario obtener la aprobación de los altos mandos de gobierno, ya que este sistema requiere para su éxito de la participación activa de toda la organización, lo que significa que los altos mandos deben estar totalmente involucrados y brindar su respaldo.

Otra técnica que resaltan los autores sobre la administración participativa, son las comisiones sindical-administrativas, las cuales ofrecen a los administradores y a los representantes de las fuerza de trabajo un foro permanente para discutir sus inquietudes.

Los programas de desarrollo laboral ayudan a los empleados a perfeccionar sus talentos y capacidades mediante sesiones de capacitación, talleres y actividades parecidas. Las organizaciones que brindan tales oportunidades y las continúan con promociones desde el interior generan una lealtad y un compromiso imponentes.

Otras técnicas son las encuestas de actitudes, la evaluación de los administradores por parte de los empleados, políticas de invenciones de ayuda y los programas de gratificaciones.

Se considera que en la medida que un gobierno se aproxima a sus ciudadanos, aumenta la confianza que éstos le demuestran. Y cuanto más se acerca, más responsables suelen ser sus funcionarios y más probable resulta que brinden soluciones personalizadas, en lugar de programas estandarizados.

Los autores consideran que si se adopta esta regla práctica, el gobierno federal tendría menos empleados y prestaría menos servicios directos, conservando su función como timonel de la sociedad, ya que en muchas áreas, continuaría teniendo la responsabilidad de suministrar fondos y fijar un marco político general, aunque no prestara servicios. Entre estas áreas estarían:

- Las políticas que trascienden las capacidades de los gobiernos estatales y municipales, como el comercio internacional, la política macroeconómica y muchas políticas ambientales y de reglamentaciones.
- La política de lucha contra la pobreza, que exige inversiones precisamente en las regiones que poseen menos recursos financieros. Para equilibrar la capacidad inversionista de cada región, el gobierno federal debe actuar.
- Los programas de seguro social, como la compensación por desempleo y seguridad social. Si queremos beneficios iguales en todo el país, no podemos esperar que los estados ricos y los pobres soporten la misma carga.
- Las inversiones cuyo alto costo exige aumentos considerables de los impuestos, lo cual podría impedir que la industria se establezca o se quede en una ciudad o estado (un ejemplo claro es la atención médica). Los estados evitarán tales responsabilidades como temor a desalentar la inversión privada, a

menos que el gobierno federal asuma buena parte de la carga financiera.⁹³

En general, se puede decir que la realidad exige una nueva forma de gobierno, en donde la participación de los sociedad (como la del trabajador en la empresa) se tome en cuenta en la planeación de todas las acciones que les afecte y para ello tienen gran importancia las técnicas administrativas, que hasta ahora se han utilizado primordialmente en la empresa privada.

⁹³ Ibid., p. 391.

CAPÍTULO IV

ALCANCES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL.

"La planeación democrática... no será resultado de un capricho gubernamental, ni estará sujeto al libre arbitrio del ejecutivo, sino que surgirá de las peticiones, reclamos y demandas que presenten los diversos sectores sociales"

Carlos Cravioto Cortés

4.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL CONCEPTO DE FEDERACIÓN.

El término federación tiene su origen etimológico en el vocablo latino "foedus" lo que significa alianza o pacto de unión. En este sentido, el pacto de unión presupone una separación, ya que no es susceptible de unión aquello que previamente no se encuentra separado o desvinculado. Al respecto, el Doctor Ignacio Burgoa deduce la definición del Estado Federal del término latino enunciado con anterioridad, señalando que ***"esta aceptación lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la Federación se refiere. Si este concepto traduce "alianza o unión", debe concluirse que se crea a través de la composición de***

entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.⁹⁴

De lo anterior, el Doctor Burgoa, indica que la formación del Estado Federal comprende tres etapas de desarrollo, a saber: la independencia previa de los Estados que se unen; la alianza o unión concertada entre ellos y; la creación de una nueva entidad, es decir, de un nuevo Estado que los comprenda. Sin embargo, el Doctor Burgoa es claro al señalar que la génesis del Estado Federal no necesariamente pasa por estas etapas, sino que puede ser producto de un poder central el cual se disemina. De cualquier forma, existe el problema consistente en dilucidar el grado de autodeterminación y auto limitación de cada uno de los estados miembros con respecto al nuevo Estado Federal, en esta lógica cabría preguntarnos que pasa con la soberanía y a quién compete ésta.

Al respecto, algunos autores han sostenido que dentro de un régimen federal existen dos soberanías, una reservada al Estado Federal y otra que es ejercida en forma independiente por todos y cada uno de los estados miembros de la federación. Esta tesis, denominada co-soberanía, radica en que los estados independientes que se unen para formar un Estado Federal ceden, en favor de este último, parte de su soberanía sobre determinadas materias, reservándose éstas su respectiva soberanía sobre determinadas materias como serían la administrativa y judicial.

Si atendemos al concepto propio de soberanía, el cual deriva de la voz latina *super-omnia* que significa "sobre todo", la tesis de la co-

⁹⁴ Cfr. Burgoa, *op.cit.*, supra, nota 7, pag. 407.

soberanía es insostenible, ya que no es lógico pensar en que algo que esta por encima de todo sea divisible, pueda cederse parcialmente o este sujeto a las limitantes que otro poder le imponga, sino que por el contrario, la soberanía es una e indivisible lo que en términos llanos implica libertad, independencia y autodeterminación. En este sentido, si un estado es soberano, dicho estado tiene la capacidad para conformarse jurídica, política, económica y socialmente sin sujeción alguna a un poder superior. Por ende, ***"la soberanía consiste en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicas extrínsecas a la voluntad de soberano"***.⁹⁵

Por lo anterior, podemos señalar que la soberanía del Estado Federal significa que el ***"orden jurídico estatal es supremo, comprendiendo todos los restantes órdenes como órdenes parciales, determinando el ámbito de validez de todos ellos, sin ser a su vez determinado por ningún orden superior: es un orden unitario y único, desde el momento en que excluye a los restantes órdenes"***⁹⁶

Adicionalmente, podemos señalar que el Estado Federal, efectivamente presupone que los estados miembros, que antes eran soberanos e independientes cedan su soberanía en favor del Estado Federal, pero sin reserva alguna, lo único que si mantienen es cierta autonomía respecto a los demás estados miembros y al Estado Federal. De tal suerte que la autonomía de dichos estados se encuentra reflejada en ***"la competencia de que gozan (...) para darse sus propias"***

⁹⁵ Cfr. Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 21ª ed., México, 1985, pag. 131

⁹⁶ Cfr. Serra, Rojas Andrés *Ciencia Política: Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas* Tomo I, Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971, pag. 337

normas, culminantemente su Constitución,”⁹⁷ las cuales no deberán contravenir a la Constitución Federal. Por tanto, la autonomía implica la facultad que tiene cada estado miembro para dictarse sus propias normas de actuación pero circunscribiéndose en un ámbito que, de antemano, se ha establecido, es aplicable por igual a todos y obligatorio.

Una vez hecha esta aclaración y siguiendo al Doctor Burgoa, se puede señalar que el régimen federal tiene las siguientes características:

- a) Autonomía democrática, la cual implica la posibilidad que tiene los estados miembros de la federación para designar libremente a sus órganos de gobierno;
- b) Autonomía constitucional, lo cual se traduce en la facultad que tienen los estados miembros de la federación para organizarse jurídica y políticamente sin más limitante que la que establezca la Constitución Federal.
- c) Autonomía administrativa, legislativa y judicial, referida al ejercicio libre de dichas facultades, mientras no se encuentren reservadas al poder federal;
- d) Participación en la expresión nacional, integrándose en el cuerpo legislativo federal.

Además de las enunciadas, José Fernando Badía⁹⁸ señala que los estados miembros de una federación cuentan con autonomía para crear y regirse por su propia constitución, con la única limitante de no contravenir la Constitución Federal, y autonomía para elegir a sus gobernantes, los cuales no se encuentran sujetos a control de los órganos federales.

⁹⁷ ibidem

⁹⁸ Idem, pag. 414

Finalmente, no podemos dejar de señalar que el federalismo, como forma de organización político administrativa, nos obliga a reflexionar sobre la manera y los mecanismos a través de los cuales el Estado distribuye su poder público, de ahí la importancia de analizar el funcionamiento de las estructuras administrativas, donde la planeación democrática es un mecanismo adicional que posibilita impulsar las estructuras anquilosadas y hacer más dinámico el ejercicio del poder público local.

4.2 EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

La adopción del régimen federal en el caso mexicano, no fue producto de la unión de estados que libres e independientes, debido a que las colonias españolas de América, y especialmente la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior se refiere, ya que sus órganos eran designados por el poder Central, es decir por el Rey de España, la cual fue evolucionando a una especie de descentralización gracias a la Constitución de Cádiz de 1812, la cual reconoció cierta independencia a las provincias coloniales, sin llegar en realidad a convertirse propiamente dicho, en una entidad soberana. No fue sino hasta después de 1821, con la emancipación de nuestro país, que en el Acta Constitutiva de 1824 se confirió el carácter a las entidades federativas de libres y soberanas. La Constitución de 1824, suprimió a las entidades federativas de tal carácter y sólo se limitó a señalar que en su artículo 4º que la "nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal".

Sobre este aspecto, habíamos señalado que los estados miembros de una federación no podían ser libres ni soberanos porque habían cedido dichos atributos a la federación, y que por tanto, sólo se podía hablar de autonomía. Sin embargo el Constituyente de 1917 traspoló estos conceptos y dotó, erróneamente, a las entidades que conforman la república mexicana de libertad y soberanía, aunque, como se verá más adelante y conforme al contenido mismo de la Constitución de 1917, dichas entidades federativas en realidad sólo están dotadas de cierta autonomía. En este sentido, enfatizamos "cierta autonomía" debido a que los Estados que conforman un federalismo teórico o irreal, como lo es el caso de México, no suelen presentar algún tipo de resistencia en contra de los avances del poder central, volviéndose totalmente dependientes y supeditando su actuación a la decisión de la Federación.

Ahora bien, podemos señalar que la conformación del Estado Mexicano, como libre y soberano, deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ella se consigna el contrato social que da origen al ejercicio del poder en México. En este sentido, nuestra Carta Magna determina la consolidación de un sistema federal, es decir, de una organización político-administrativa basada en entidades federativas las cuales, también tienen el carácter de ser "libres y soberanas".

La Constitución de 1917, en el Título Segundo, Capítulo I denominado "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", y concretamente en los artículos 40 y 41, se estableció como principio de organización nacional, el consabido sistema federal en los siguientes términos:

"Artículo 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

"Artículo 41. - El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."⁹⁹

Si bien es cierto que el artículo 40 confiere a las entidades federativas el carácter de libres y soberanas, este sólo lo es por lo que hace a su régimen interno, lo que en estricto sentido nos lleva a afirmar que la supuesta libertad y soberanía de los estados miembros se encuentra restringida y supeditada por un Pacto Federal.

El artículo 124 de la Carta Magna define los límites de la competencia federal, al señalar que:

"Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."¹⁰⁰

Del artículo 124 citado, se deduce que la Federación única y exclusivamente tendrá competencia en los casos, que de manera explícita estén enunciados por la Norma Fundamental. ***"Síguese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la***

⁹⁹ Cfr. Constitución Política, op.cit., supra. Nota 97, pag.23.

¹⁰⁰ Idem, p. 131.

facultad así ejercida significaría en realidad un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad; en ambos casos el intérprete substituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales.¹⁰¹

Ahora bien, conforme al artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las facultades que corresponde realizar al titular del Poder Ejecutivo Federal, están contenidas en el artículo 89 de la Carta Magna, aunque la enumeración no es limitativa, de ahí que la fracción XX de dicho precepto señale, además de las facultades previstas en el mismo, que el Presidente tendrá las demás que le confiere expresamente la Constitución. De idéntica manera se procede en el artículo 73 respecto de las facultades del Poder Legislativo. Finalmente, los artículos 103 a 107 determinan la competencia de los tribunales de la federación.

Además de las facultades expresamente conferidas a los Poderes Federales, la fracción XXX del artículo 73 constitucional contiene la posibilidad de ampliar su esfera de competencia, el estipular que el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes mediante las cuales puedan llevarse a cabo todas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes Federales.

¹⁰¹ Cfr. Tena. op. cit., supra, nota 110, pag. 115.

A las facultades que se desprenden del precepto anterior, la doctrina les denomina facultades implícitas, y conforme a su texto, para que se hagan efectivas, se requiere:

1. - La existencia previa de una facultad expresa.
2. - La referencia a dicha facultad expresa.
3. - El ejercicio de la facultad implícita por el órgano legislativo.

Sin embargo, en México las facultades implícitas no son tan relevantes, en virtud de que se fue dando un proceso de centralización que fue mermando las atribuciones de los Estados, los cuales fueron cediendo cada vez más en favor de la Federación las facultades que les corresponden. ***"En México las facultades implícitas han tenido un destino del todo diferente al de su modelo norteamericano. En la Constitución del 57 consistían en expedir por el Congreso todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. En la Constitución actual se suprimió el objetivo propias, sin que mediara explicación alguna."***¹⁰²

Tal como se desprende del artículo 43 constitucional, los Estados son cada una de las partes integrantes de la Federación, y de acuerdo con el Código Civil Federal, se les reconoce como personas morales, por lo cual pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.

El carácter jurídico de los Estados les otorga la facultad de dictar sus propias leyes y constitución, con lo cual se garantiza el ejercicio de

¹⁰² Idem, pag. 118.

su soberanía interna. La esencia del federalismo, por tanto, radica en la posibilidad que tienen los Estados para auto legislarse, no obstante, al estar supeditados al Pacto federal, tal y como se señaló anteriormente, resulta impropio hablar de "soberanía estatal", siendo más correcto referirse a él "autonomía estatal". ***La producción del orden jurídico de un Estado miembro descansa sobre la base de su autonomía dentro del régimen federal, en el sentido de que pueden darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad federativa impone la Constitución Nacional, cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente. Por tanto, (...), los Estados miembros, como personas morales de derecho público, no son soberanos, ni libres, ni independientes, sino simplemente autónomos, en cuanto que su orden jurídico no es condicionante de su régimen interior, sino condicionado.***¹⁰³

Con relación a la competencia de los poderes estatales, el artículo 116 de la Norma Fundamental señala que deberán organizarse en, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ajustándose con ello a la forma de gobierno de la federación.

El poder ejecutivo será unipersonal, a cargo de un gobernador, ciudadano mexicano por nacimiento nacido en el estado de que se trate o con una residencia en el mismo, no-menor de cinco años anteriores en forma inmediata a la fecha de la elección. Esta se hará en forma directa, con base en el principio de no-reelección. Los gobernadores durarán en su encargo un período no mayor de 6 años.

¹⁰³ Cfr. Burgoa, op.cit., supra, nota 7, pag. 878.

Respecto del poder legislativo, todos los Estados adoptan la organización unicameral, los legisladores locales se eligen en forma directa, conforme al principio de representación proporcional y al sistema de diputados de minoría; los legisladores no podrán ser reelectos para el período inmediato posterior cuando sean propietarios, cuando sean suplentes podrán hacerlo con ese carácter.

Se encomienda a los tribunales estatales el ejercicio del poder judicial. Se exige en la Constitución Federal, que las constituciones estatales garanticen la independencia de jueces y magistrados para que regulen los requisitos para detentar dichos cargos. Se faculta a los máximos tribunales de los estados para que nombren a los jueces de primera instancia. Los magistrados podrán ser reelectos, y su remoción estará regulada en la Constitución local así como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de cada Estado.

La Carta Federal concede a los estados la facultad de crear Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, dentro de sus constituciones y leyes locales, con la finalidad de que diriman las controversias que puedan suscitarse entre la Administración Pública Estatal y los particulares.

En nuestro país, la garantía del sistema de distribución de facultades, y la pacífica convivencia entre los Estados miembros de la Federación, está contenida en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, en las cuales se establece que los Tribunales Federales resolverán toda controversia que surja cuando la federación atente contra la soberanía de los estados, o cuando los estados realicen atribuciones exclusivas del poder federal.

Si bien es cierto, que la Carta Magna exige el respeto a la soberanía entre cada una de las entidades y la federación, no es menos cierto que dicho ordenamiento, señala dos maneras en que el gobierno de la federación puede intervenir en los estados y viceversa. La doctrina la ha denominado intervención coadyuvante e intervención vinculativa.

1. Intervención coadyuvante.

Consiste en la realización de actos tendentes a complementar la legislación, o facultades correspondientes al gobierno federal, por medio del gobierno estatal o viceversa, en virtud de una ley o convenio que confiera dicha obligación. En este sentido, el párrafo primero de la fracción VI del artículo 116 de nuestra Carta Magna a la letra dice:

"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario."¹⁰⁴

2. Intervención vinculativa.

Consiste en la obligación a cargo del gobierno local, de acatar un mandamiento del gobierno federal, tal es el caso de la facultad que tiene el Senado, contenida en el artículo 76 fracción VI de la Constitución:

"Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:
VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas

¹⁰⁴ Cfr. Constitución Política, op.cit., supra. Nota 97, pag. 104.

cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado."¹⁰⁵

Por su parte, el artículo 115 de la Constitución Federal obliga a los estados a adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular, cuya base organizativa, política, administrativa y territorial sea el municipio libre.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, la administración de los municipios recae sobre un ayuntamiento electo, mediante votación directa y popular, integrado por el presidente municipal, los regidores y los síndicos, quienes no podrán ser reelectos para el período inmediato posterior, si estuvieron en ejercicio, pero los suplentes sí pueden reelegirse con el carácter de propietarios.

Los municipios no poseen facultades jurisdiccionales, ni legislativas, salvo las provenientes del párrafo segundo de la fracción II, del artículo 115 Constitucional, que siendo materialmente legislativas, porque de ellas derivan disposiciones impersonales y de observancia general, son formalmente ejecutivas, en virtud de que es un órgano de esta naturaleza quien las dicta.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Idem, pag. 64.

¹⁰⁶ Sobre las funciones materiales y formales del Estado, véase: Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 31ª. ed., México, 1992, pp. 26-80.

A pesar de que hace casi dos décadas se impulsó, vía la reforma del artículo 115 una serie de propuestas descentralizadoras que otorgaban nuevas y más amplias facultades a los gobiernos municipales al menos en tres campos muy concretos de actuación como lo son: 1) la prestación y suministro de algunos servicios públicos; 2) el manejo de la hacienda local y; 3) la elaboración de los planes de desarrollo urbano, resulta cuestionable que desde la propia Constitución General de la República, se imponga una real dependencia de los municipios, con relación a los estados de que forman parte.

Además de que en la práctica, dicha reforma no estuvo acompañada por una verdadera descentralización económica, administrativa y financiera que posibilitara una verdadera transformación del estilo de gobierno y la forma en que se atendían las demandas de la sociedad en el municipio.

Adicionalmente, en el ámbito político, las legislaturas estatales están facultadas para suspender o desaparecer a los ayuntamientos, así como para revocar el nombramiento de alguno de sus integrantes cuando, conforme a las leyes locales, exista una "causa grave". Lo anterior nulifica el principio de autonomía municipal, y permite que el Estado pase sobre la voluntad de la ciudadanía manifestada en la elección.

En materia financiera, se le otorga a los municipios la facultad de administrar su hacienda, siempre y cuando sujete sus leyes de ingresos y sus cuentas públicas a la revisión y aprobación de las legislaturas locales. Asimismo, aunque la Norma Fundamental asigna a los municipios la facultad de administrar determinados servicios públicos, a saber: agua

potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, señala que los estados pueden participar de dicha facultad, de manera concurrente, cuando las leyes de las legislaturas lo estimen pertinente.

Con base en el contenido del anterior artículo, es que la estructura de nuestro país se basa en un sistema federal, en el que destaca la creación del municipio libre como célula jurisdiccional directa en cuanto a la participación social, de ahí que este sistema federal se encuentre dividido en tres ámbitos para el ejercicio del poder: el ámbito federal, el ámbito local y el ámbito municipal, detallándose las facultades específicas de cada ámbito, evitando así la implantación de facultades pertenecientes a otro orden jurídico competencial.

En este sentido, la autonomía de los estados de la Unión Federal, que ha sido considerada tanto en el ámbito constitucional, como por la doctrina constitucionalista de nuestro país, la recoge el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, concretamente en el punto 3.8 del mismo, el cual expresa lo siguiente:

"3.8 POR UN NUEVO FEDERALISMO.

...

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

...

Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo

federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular; aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común.”

3.8.5 Vida Municipal.

Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos.

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

El Municipio Libre fue fortalecido por las reformas al Artículo 115 constitucional. Sin embargo, aun hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

Un propósito primordial de este Plan es ampliar los canales para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.”

De la anterior idea se consiguen elementos esenciales que detallan en la necesidad de que las autoridades estatales y municipales tengan la firmeza suficiente para ejecutar las acciones que la comunidad social exige, las cuales se hacen valer mediante los esquemas de participación social que implica tanto la integración plural de los ayuntamientos, como la participación directa mediante las diversas organizaciones e instituciones sociales que se consoliden. Asimismo, es necesario destacar

que la firmeza de los municipios deriva de su libertad, y posibilidad propositiva junto con el desarrollo de los esquemas que sean necesarios para que la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo municipal, sea una premisa sólida en que descansan las autoridades tanto municipales, como locales e inclusive las federales.

4.3 PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL.

A manera introductoria, podemos señalar que las entidades estatales y municipales, constituyen una forma de organización social, porque representan las comunidades básicas que dan cabida a las múltiples relaciones humanas de sus miembros; es de carácter económico, porque en los estados y municipios sus miembros se encuentran vinculados por relaciones de producción y satisfacen sus necesidades primarias; y son de carácter política, porque su comunidad se organiza de esta manera y se da un gobierno que dirige las acciones para la consecución de sus fines, como el orden, la defensa de los intereses comunes, la justicia, la seguridad pública, y en general, su propia vida y permanencia.

Considerando la naturaleza de las entidades estatales y municipales, es posible advertir que se ha llegado a considerar que constituyen la forma de descentralización por región que ha adoptado el Estado mexicano para organizar los servicios públicos.

Desde este punto de vista, las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región, consiste fundamentalmente en que se adapta de una manera más efectiva, a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la

elección de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes, y, por lo mismo, ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública.

Por otro lado, las entidades estatales y municipales no sólo constituyen una forma de descentralizar regionalmente las funciones estatales; sino también, un nivel de organización política, económica y administrativa.

En este sentido, la planeación estatal y municipal revisten de gran importancia, ya que el impacto de las políticas públicas implementadas, así como las obras que se realicen producen un mayor impacto en las comunidades, al ser éstas las que pueden percibir de forma más inmediata los resultados de su implementación y ejecución.

De igual forma, es en el ámbito estatal y municipal donde puede fomentarse y desarrollarse una mayor participación social sobre todo en el diseño de la política pública, ya que son núcleos sociales más homogéneos con identidad cultural.

Por tanto, la necesidad de que la participación social se vea reflejada en la ejecución de los trabajos de servicios y obra pública es la motivación para que la actual administración federal promueva esta participación a todos los niveles, tanto federal, como estatal y municipal.

En esta lógica, corresponde ahora determinar los alcances de la democracia participativa en la gestión pública estatal, mediante el análisis de la planeación estatal y municipal

4.3.1 PLANEACIÓN ESTATAL.

Como se ha señalado a lo largo del presente trabajo de investigación, la participación social en la planeación de la gestión pública se encuentra contemplada en una serie de ordenamientos jurídicos destinados a regular en forma práctica los mecanismos mediante los cuales deberá intervenir la sociedad. En esta lógica, el marco jurídico del cual deriva el proceso de participación social en la gestión pública deriva del artículo 26 Constitucional, del cual, a su vez, se desprenden la Ley General de Planeación, el cual establece los lineamientos mediante los cuales se incorporará la sociedad en la planeación pública.

Por su parte, para el desarrollo de la planeación y de la ejecución de la función pública en el ámbito estatal, en cada Estado de la Unión se han establecido una serie de mecanismo jurídicos tendentes a establecer la fundamentación necesaria para tal efecto. Dentro de esta vertiente, sobresalen las Leyes Estatales de Planeación, como un elemento específico para fomentar el desarrollo estatal y dotar a la planeación pública, mediante la consulta a los diversos agentes sociales que habitan en los estados, de legitimidad y para que, a su vez, dicha planeación se encuentre directamente vinculada con las necesidades más apremiantes de la comunidad.

La Ley de planeación estatal consigna las facultades que tiene el ejecutivo estatal, sus atribuciones para fijar los procedimientos de participación y consulta popular en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática así como los criterios para la formulación,

instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo.

Adicionalmente, esta Ley establece los organismos responsables en los procesos de planeación, y fija las bases de coordinación entre el ejecutivo estatal y los municipios, las cuales se llevarán a cabo mediante convenios. Asimismo, se establecen los mecanismos para que el ejecutivo estatal pueda inducir y concertar la participación de los sectores social y privado tanto en la elaboración como en la ejecución del plan.¹⁰⁷

Como parte complementaria del desarrollo de la planeación estatal sobresalen dos esquemas que nos permiten ver la forma en que se interrelacionan las entidades federativas, como entidades autónomas, en los procesos de planeación, tales esquemas son el Comité de planeación para el desarrollo estatal (COPLADE) y el Convenio Único de Desarrollo (CUD).

a) Comité de Planeación Para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

Podemos señalar que el COPLADE, por su naturaleza jurídica, es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, el cual está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Tiene como principal función el coordinarse, en materia de planeación, con los gobiernos federal, estatal y municipal, con el objeto de elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo, proponer a dichos

¹⁰⁷ Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. La Planeación del Desarrollo Municipal. Guía Técnica No. 10, 2ª Edición, Ed. Mexicana, México, 1992, p. 9.

gobiernos programas anuales de inversión y evaluar los programas que fueron concertados entre la federación y el estado.

El COPLADE se encuentra integrado por las siguientes personas y órganos:

- "Un presidente, que es el gobernador del estado.
- Un coordinar, que es un funcionario estatal nombrado por el gobernador y que generalmente es el responsable de la dependencia encargada de la planeación, programación y presupuestación de la entidad.
- Un secretario técnico.
- La asamblea plenaria, que está formada por todos los miembros del comité y es presidida por el gobernador del estado
- La comisión permanente, que también es presidida por el Gobernador y está constituida por los titulares de las dependencias estatales, de los órganos regionales de las dependencias coordinadoras de sector de la administración pública, presidentes municipales y sectores social y privado
- Los subcomités sectoriales, regionales y especiales, los cuales son presididos por funcionarios designados por el presidente del comité. Está integrado, además, por representantes de las dependencias estatales y federales y por los sectores social y privado
- Los grupos de trabajo, los cuales son creados por la Asamblea Plenaria o por la Comisión Permanente."¹⁰⁸

¹⁰⁸ Idem, pag. 11.

b) Convenio Único de Desarrollo (CUD)

El Convenio Único de Desarrollo se circunscribe en el marco del sistema nacional de planeación democrática, y es el instrumento mediante el cual se lleva a cabo la coordinación entre la federación y los estados, con el objeto de concertar compromisos jurídicos, financieros y programáticos para el buen desarrollo de las acciones previstas en los diversos planes y programas estatales. La mayoría de los recursos que se destinan a través del CUD son a proyectos productivos, de educación, empleo, vivienda y equipamiento urbano.

Su propósito fundamental *“es fortalecer a las entidades federativas y a los municipios a través de una mayor asignación de recursos regionalmente, así como la armonización de las necesidades locales con la programación sectorial del gobierno federal.”*¹⁰⁹

Asimismo, en el CUD se prevé: *“la creación de comités de planeación para el desarrollo municipal, cuyas características, estructuras y funciones son afines o semejantes a las del COPLADE.”*¹¹⁰

4.3.2 PLANEACIÓN MUNICIPAL.

Como base fundamental del cumplimiento de los principios rectores contenidos en la ley estatal de planeación, se encuentran los planes y procesos para la planeación del desarrollo municipal, la cual se

¹⁰⁹ Idem, pag. 13.

¹¹⁰ Idem, pag. 15.

entiende como el desarrollo de una actividad de racionalidad administrativa, tendente a considerar y prever la organización de las actividades económicas destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad social. Complementariamente, para el adecuado funcionamiento de la planeación del desarrollo municipal, es necesario establecer una serie de métodos procedimentales, mismos que se engloban en el Proceso de Planeación Municipal, el cual puede ser definido como ***"El conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazo, permitan formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo"***.¹¹¹

Tomando en cuenta la anterior definición y tal y como lo contempla el Instituto Nacional de Administración Pública, el Proceso de Planeación Municipal comprende las siguientes etapas:

- a) **FORMULACIÓN.-** En esta etapa se conjuntan aquellas actividades que se pretendan desarrollar, con el objeto de que en su conjunto integren el plan municipal de desarrollo.

- b) **DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.-** Esta etapa representa un ejercicio de la participación democrática, en atención a que el ayuntamiento en sesión de cabildo, analiza el contenido del plan para finalmente aprobarlo o no en votación de sus integrantes; en el caso de ser aprobado, el plan se presenta ante el Poder Legislativo del Estado para su validación con base en la Ley Estatal de Planeación, y para su posterior ejecución.

¹¹¹ Idem, pag. 20.

- c) **EJECUCIÓN.-** Esta etapa se concretiza llevando a la práctica las acciones contempladas dentro del plan mediante los programas operativos que se ejecuten para este efecto.

- d) **EVALUACIÓN.-** Cada fin de periodo anual se hace una valoración cualitativa de los resultados de la ejecución que se ha efectuado, con el objeto de que esta evaluación arroje los lineamientos y experiencias que sean útiles para la mejor elaboración de los futuros planes y programas municipales.

- e) **CONTROL.-** En esta etapa se incluye una serie de actividades mediante las cuales se identifica el cumplimiento de los planes o el avance de los programas, con el objeto de localizar las desviaciones que se pudieran haber cometido, así como verificar los procesos en cuanto a su funcionamiento y congruencia con los planes y programas establecidos.

Asimismo, es de destacarse que en la planeación municipal converge la Ley Orgánica Municipal, mediante la cual se regula el funcionamiento del aparato burocrático del Municipio, ya que la misma establece las atribuciones de cada organismo y cada puesto ejecutivo. De tal suerte que la Ley Orgánica Municipal ***“determina la facultad del municipio para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y***

a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos.¹¹²

Al igual que en el ámbito estatal, la planeación en el municipio utiliza dos esquemas para la consecución de sus metas y fines, las cuales son el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y el Convenio Único de Desarrollo Municipal.

a) Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)

El COPLADEMUN también es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, mediante la coordinación de esfuerzos con los gobiernos federal y estatal (al cual pertenezca el municipio).

El COPLADEMUN tiene una doble vertiente, por un lado actúa como un organismo o instancia de planeación local, para la instrumentación del Plan Municipal de Desarrollo, y por la otra, se encuentra integrado al COPLADE, actuando, en el ámbito municipal, con las mismas funciones que el Comité Estatal.

El COPLADEMUN se encuentra integrado de la siguiente forma:

- Un Presidente, el cual siempre es el presidente municipal
- Un coordinador, el cual es designado por el presidente municipal

¹¹² Idem, pag. 9.

- Un secretario técnico, que es el coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente.
- Los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, que desempeñan funciones en el municipio.
- Las autoridades y funcionarios del gobierno municipal.
- Los representantes de mayor jerarquía del gobierno federal que actúen exclusivamente en el municipio.
- Los presidentes de los comisariados ejidales y representantes de bienes comunales.
- Los senadores, diputados federales y locales en cuyo distrito electoral se ubica el municipio.
- Los titulares de las comisiones, comités, asociaciones, etc., de los sectores público, social y privado, cuyas acciones se desarrollen en el municipio.
- El personal técnico y especializado de la administración pública para el COPLADEMUN.¹¹³

A invitación expresa del presidente municipal, los representantes de organizaciones laborales, sociales, académicas y privadas pueden participar en el COPLADEMUN.

b) Convenio Único de Desarrollo Municipal

El Convenio Único de Desarrollo Municipal es el instrumento mediante el cual el gobierno de una entidad federativa y los gobiernos municipales de dicho estado, establecen los mecanismos para la

¹¹³ Idem, pag. 17

transferencia de recursos y la realización de acciones y obras conjuntas que impulsen el desarrollo estatal y municipal.

Dentro de las principales acciones que derivan de estos convenios tenemos los programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio, coordinación hacendaria, promoción y fomento económico, adquisición y suministro de bienes municipales, administración de obras y servicios públicos entre otros.

El Convenio Único de Desarrollo Municipal: "Es el instrumento operativo de la planeación municipal y representa una figura novedosa para la colaboración entre el estado y el municipio."¹¹⁴

4.4 MARCO JURÍDICO REFERENCIAL DE LAS LEYES ESTATALES DE PLANEACIÓN.

En el presente apartado se analizarán someramente las principales disposiciones normativas contenidas en las Leyes Estatales de Planeación, que tienden a regular la participación de la sociedad en el diseño de las políticas públicas estatales, así como las formas y mecanismos mediante los cuales se impulsa y se encauza dicha participación.

La mayoría de las Leyes de Planeación reconocen el derecho de la sociedad de participar en los procesos de toma de decisiones públicas que incidan cualitativamente en el desarrollo local, fomentando así la toma de decisiones consensuadas y la consecuente corresponsabilidad gobierno-sociedad en el ejercicio del poder público.

¹¹⁴ Idem, pag. 19.

En este sentido, se reconoce al Poder Ejecutivo como el órgano responsable de promover y garantizar la cooperación de la población en el diseño de las políticas públicas o la planificación de obras. Para tal efecto, dicho poder se auxilia de órganos que fungen como enlace entre las organizaciones sociales y grupos privados con el sector público. Dentro de estos órganos destaca el llamado Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE).

En este sentido, existen diversas Leyes de planeación que establecen, en el seno del COPLADE, la convocatoria a Foros de Consulta Popular como un mecanismo para conocer las principales necesidades y demandas sociales las cuales, se incorporaran en el Plan Estatal de Desarrollo. Entre estos Estados destacan los de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

Por tanto, resulta evidente que los COPLADE's fungen como órganos encargados de propiciar la colaboración de los diversos sectores de la sociedad en los procesos de planeación.

Cabe señalar, que también en el ámbito municipal se establecen Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN´S) como en los casos de los Estados de: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz. Es de resaltarse que los Estados de Querétaro y Colima se caracterizan por propiciar la participación social en la toma de decisiones para la planificación del desarrollo.

Ahora bien, a fin de lograr la incorporación de la sociedad en la conformación de las políticas públicas, algunos estados prevén la posibilidad de que la sociedad participe directamente en las diversas etapas de la planeación, tales como la formulación, elaboración, evaluación y seguimiento de los diversos Planes y Programas Estatales, lo cual permite a la sociedad tener un mayor grado de acercamiento a la toma de decisiones públicas, elevar su grado de responsabilidad, constituyéndose como un factor real de presión para el cumplimiento de dicho Plan. Este es el caso de los Estados de Baja California, Campeche, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Tlaxcala, entre otros.

Sin embargo, en las Leyes de Planeación no se reconoce en igual medida la participación de la población en general, sino que en algunos estados se circunscribe dicha participación sólo a ciertos sectores.

En efecto, los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco y Zacatecas enfatizan la participación del sector privado y algunos sectores sociales, principalmente, los trabajadores y campesinos, así como a las instituciones académicas. De tal suerte, que la participación de ciertas organizaciones tales como las juntas de vecinos, asistencia social, etc. se encuentran relegadas, sin conocerse bajo qué criterios se favorece o rechaza la participación de ciertos sectores. En este sentido, al existir factores inequitativos en la intervención de la sociedad para participar en el diseño de las políticas públicas, los objetivos de la planeación democrática no pueden cumplirse cabalmente. Lo anterior, debido a que la planeación democrática, por definición, debe incorporar a todos y cada uno de los sectores sociales en la toma de decisiones públicas, no hacerlo así, implicaría que el quehacer gubernamental privilegiara a ciertos sectores, en detrimento de los demás.

A diferencia de lo anterior, podemos señalar que los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guerrero, México, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, prevén una incorporación más amplia de la sociedad en la planeación, a través de los denominados grupos sociales interesados. Sin embargo, no existe algún criterio para identificar a los miembros que conforman dichos grupos, pudiendo dejarse al arbitrio de los órganos de poder o a cualquier otra organización de reconocida influencia, económica, política o social, que pudiese decidir qué grupos son los que pueden participar en la planeación.

De igual forma, en las Leyes de Planeación de los estados de Chiapas y Yucatán, en las cuales se identifica a las llamadas organizaciones representativas, así como la de los estados de Nayarit, Nuevo León y Sinaloa, que hacen alusión a los representantes mayoritarios, la ambigüedad de los términos utilizados en dichas leyes imposibilita determinar que organización estatal puede ser considerada como representativa, y más aún, como mayoritaria. Lo anterior, cobra relevancia si se considera que existe una gran cantidad de personas que no pertenecen a alguna organización determinada. Por tanto, se podría dejar al arbitrio de ciertos grupos o sectores de considerable influencia en el estado, decidir qué organizaciones podrán participar en el proceso de planeación, pudiendo así marginar considerablemente las oportunidades de otros grupos o individuos, que validamente gozan del derecho de incorporarse activamente en dicho proceso.

La misma crítica es aplicable para la Ley Estatal de Planeación del Estado de Tamaulipas que contempla la participación social de las organizaciones legalmente constituidas, ya que limita aún más la

posibilidad de participación de ciertos grupos sociales o personas haciendo nugatoria el ejercicio democrático de la planeación.

A diferencia de lo anterior, existen estados como Colima, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca y Querétaro que dejan abierta la posibilidad de que cualquier sector social o persona, pueda participar en las diversas etapas de planeación, sin restricción alguna.

En forma general, podemos señalar que de la aceptación y congruencia de las actividades de la administración pública dependerá en gran medida la participación social en la conformación de las políticas públicas consensuadas. Por tanto, la forma en que se articule la participación social dentro de los Gobiernos de los Estados es fundamental para fomentar el de desarrollo social, económico, cultural y político de los Estados.

Ahora bien, por lo que hace a los Foros de Consulta Popular la mayor parte de los Estados del país contemplan la convocatoria a dichos foros con la finalidad de recoger las opiniones de la comunidad en materia de planeación. Tal es el caso de los estados los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Veracruz.

Sin embargo, existen Estados como el de Baja California donde esta consulta es limitada, ya que la misma sólo se lleva a cabo en los dos meses previos a la elaboración de los planes y programas para el Plan de Desarrollo del Estado, a diferencia de otros como Chiapas y Guanajuato donde la consulta es más amplia y permanente, aunque fallan en

especificar los tiempos y los procedimientos para que se incorporen las organizaciones sociales en dicha consulta.

Podemos señalar que aunque normativamente a partir de la década de los ochentas se dio un avance substancial tendente a incorporar a los sectores sociales en el diseño de las políticas públicas, podemos ver que aún existen grandes problemas sobre la forma en que dichas leyes contemplan la participación social, ya que en algunos casos la participación de la sociedad se limita únicamente al diseño de los planes estatales y municipales, desvaneciendo tal participación en la evaluación de sus resultados y obviamente, en la posibilidad de fincar responsabilidades por incumplimiento o inobservancia de los mismos.

Asimismo, en algunas de las Leyes Estatales de Planeación se contempla la participación social en forma esporádica, reservada únicamente para los foros de consulta popular los cuales coinciden con los cambios de administración pública o gubernamental. Por tanto, la participación social, lejos de ser una actividad permanente, se convierte en un acto inconsistente que impide que las políticas públicas cuenten con el consenso necesario para su implementación.

De igual forma, algunas Leyes Estatales de Planeación reservan la participación social en la planeación a ciertos grupos u organizaciones con mayor grado de influencia en la entidad o municipio. Por ende, es menester actualizar y especificar las normas que regulan la participación social en el desarrollo de la planeación estatal y municipal, a fin de que la sociedad esté realmente en condiciones de incorporarse en los esquemas de planeación. De esta forma, gobierno y sociedad, en forma conjunta podrán diseñar las políticas públicas que en verdad reflejen las

demandas e inquietudes legítimas de la sociedad y encauzando dicha actuación a la solución de tales demandas..

Finalmente, la planeación democrática en el ámbito estatal y municipal requiere en gran medida del fortalecimiento del pacto federal y la descentralización administrativa, ya que los gobiernos locales y regionales exigen una mayor independencia del Gobierno Federal para poder diseñar, junto con la población que integran sus estados y municipios.

4.5 ANÁLISIS DE LAS LEYES DE PLANEACIÓN DE LOS ESTADOS DE COLIMA, MÉXICO Y QUERÉTARO.

A continuación se pretende analizar someramente las legislaciones que en materia de planeación se han implementado en los Estados de Colima, México y Querétaro.

Al respecto, se seleccionaron los Estados de Colima y Querétaro, porque sus legislaciones reflejan una mayor participación social en la planeación, y detallan claramente los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ejercerá dicha participación. Así como los órganos estatales encargados de promover y garantizar dicha participación

En cambio, por lo que hace al Estado de México y a pesar de la importancia de dicha entidad, su legislación en materia de planeación resulta ser ambigua, ya que no especifica la forma en que la sociedad civil puede incorporarse en los procesos de planeación.

4.5.1 LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA.

La Ley de planeación del estado de Colima se publicó en abril de 1994. Dicha Ley define a la planeación democrática como un instrumento que permite el desempeño eficaz de la responsabilidad que tienen el Gobernador del Estado y los Presidentes Municipales para conducir el proceso de planeación y lograr el desarrollo integral de la entidad. Asimismo, establece que para consolidar la planeación democrática se requiere que el Estado cuente con la participación de la sociedad en todas las etapas del proceso de planeación (formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación).

Esta Ley con la finalidad de garantizar la participación democrática y plural de los diversos grupos sociales propone ampliar los espacios de participación social a través de organismos civiles, tales como el Consejo Estatal de Concertación Económica y Social (CESES), y el Consejo Estatal de Solidaridad (CES), los cuales forman parte del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

En este sentido, podemos señalar que, dentro de sus atribuciones, el CECES, promueve que las propuestas sobre desarrollo comunitario se incorporen en los esquemas de planeación estatal y municipal, apoya las propuestas definidas por consenso en cada uno de los Consejos Municipales de Solidaridad, además de diseñar y promover mecanismos de concertación para la participación de los grupos sociales interesados en la ejecución de obras y acciones de beneficio comunitario.

Por tanto, el CECES tiene como objetivo principal garantizar que la sociedad civil se incorpore en los procesos de planeación, incluyendo las

demandas y necesidades de la comunidad en los programas operativos anuales, así como en la evaluación, control, vigilancia de las obras y de las acciones que se realizan conjuntamente por el gobierno y la sociedad.

Por otra parte, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima (COPLADECOL), realiza funciones de coordinación entre las diversas instancias de gobierno involucradas en las acciones de formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan de Desarrollo Estatal, retomando las propuestas planteadas por los tres niveles de gobierno y las que surgen de los grupos sociales organizados.

Dentro de las principales atribuciones el COPLADECOL, se pueden señalar las relacionadas con las propuestas de programas de inversión, gasto y financiamiento, incorporando en sus actividades a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), coordinar los programas de desarrollo del estado, los municipales, y los del gobierno federal, en términos de los convenios establecidos, entre otras.

Asimismo, cabe señalar que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal son órganos que forman parte del COPLADECOL y tienen la responsabilidad de instrumentar los programas y acciones tendentes a la ejecución, evaluación y seguimiento del Sistema Municipal de Planeación Democrática

Para tal efecto, los COPLADEMUN´s tienen a su cargo la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo verificando su congruencia con los planes estatal y nacional, así como su evaluación periódica, además de promover la participación social a través de los comités, coordinadoras y del Consejo Municipal de Solidaridad.

Finalmente podemos señalar que la ley de Planeación del Estado de Colima permite generar una mayor eficacia y precisión en la planeación regional, al incluir a todos los grupos interesados en las acciones de planeación.

4.5.2 LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.

Esta Ley establece que la planeación se constituye como un medio para eficientar los recursos del Estado tendentes al logro de un desarrollo integral que encauce el crecimiento económico cumpliendo así las exigencias del desarrollo social.

Dicha Ley consigna que la planeación estatal es permanente y busca asegurar la participación activa de la sociedad en las acciones del Gobierno poniendo énfasis en la atención de las necesidades básicas de la población.

Asimismo, establece que la planeación estará sujeta al Plan de Desarrollo del Estado de México, siendo el Gobernador el responsable de su conducción.

Por otra parte, el Sistema Estatal de Planeación Democrática establece que la planeación estatal se llevará a cabo por las dependencias del Poder Ejecutivo, de acuerdo a los objetivos y prioridades de la planeación del Estado y que los Ayuntamientos formularán sus planes y programas locales.

Dicha Ley señala que la Secretaría de Planeación es la encargada de elaborar el Plan de Desarrollo del Estado, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias del gobierno estatal y municipal así como de los grupos sociales interesados, además de vigilar su ejecución, debiendo someter dicho Plan a la aprobación del ejecutivo estatal, el cual está obligado a publicarlo en un plazo de seis meses a partir de la fecha de en que tome posesión, previa examen y opinión del ejecutivo estatal.

Asimismo, esta Ley de Planeación Estatal establece que el Ejecutivo tiene la responsabilidad de concertar las acciones del Estado con las representaciones legítimas de los grupos sociales y particulares interesados. Al respecto cabe señalar, la crítica hecha en el apartado que antecede, en el sentido de la ambigüedad con el que la Ley identifica a aquellos grupos sociales que pueden intervenir en el proceso de planeación.

A diferencia de la Ley de Planeación del Estado de Colima, el nivel de participación de las organizaciones sociales es mínimo, puesto que no prevé su presencia en los órganos directos encargados de la formulación, aprobación y ejecución de proyectos y programas de desarrollo. En efecto, el reglamento del COPLADE, a pesar de que estipula su integración y las atribuciones de sus miembros, no contempla en qué forma se llevará a cabo la participación de los representantes de la sociedad organizada en las tareas de planeación.

La Ley únicamente establece que los representantes de los grupos participarán como órganos de consulta permanente para la planeación democrática, a través de foros de consulta popular, sin especificar su periodicidad.

Por tanto, los grupos sociales no tienen participación en la toma de decisiones públicas, ya que dicha actuación, según se señaló con anterioridad, recae únicamente en el Gobernador del Estado y el Congreso Local.

4.5.3 LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

La Ley de Planeación del Estado de Querétaro fue expedida en diciembre de 1992. Esta ley considera a la planeación como el medio para lograr la utilización eficiente de los recursos públicos, logrando así, un desarrollo integral dirigido a través de propuestas democráticas de la sociedad.

Asimismo, establece que los Ayuntamientos son los encargados de coordinar sus propios procesos de planeación, en congruencia con el Plan de Desarrollo Integral para el Estado y, con respeto a la autonomía municipal.

Por otra parte, la Ley determina que el Gobernador del Estado es el responsable en el proceso de la planeación de la entidad, y la Secretaría de Planeación y Finanzas funge como organismo coordinador de las diversas acciones concernientes a este proceso.

El Plan de Desarrollo Integral para el Estado de Querétaro constituye el documento base del proceso de planeación y evaluación, a partir de éste y de las propuestas captadas a través del COPLADEQ, se elaboran por la Secretaría de Planeación y Finanzas, los objetivos, metas y estrategias de la planeación estatal y municipal.

Adicionalmente, la Ley contempla la creación de un Sistema Estatal de Concertación Social, con el propósito de asegurar la participación activa de la sociedad en las acciones del Gobierno. Por tanto, se constituye en instrumento que involucra al sector social y al sector privado en las diversas acciones de planeación realizadas por los diferentes niveles de la administración pública.

Por su parte, el COPLADEQ tiene a su cargo promover, con la participación de los diversos sectores de la sociedad, la elaboración y actualización del Plan de Desarrollo Integral del Estado de Querétaro y la evaluación del mismo; fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal; así como propiciar la integración de los sectores social y privado, procurando siempre la incorporación de sus propuestas y proyectos al proceso de planeación del desarrollo.

Cabe mencionar que el COPLADEQ cuenta con una Unidad de Control y Evaluación, como órgano encargado de llevar a cabo el control, vigilancia, supervisión y evaluación del funcionamiento global del COPLADEQ.

Del análisis del proceso de planeación en el Estado de Querétaro, se puede observar que dicho Estado cuenta con órganos e instrumentos tendentes a propiciar una amplia participación social de las comunidades de esta entidad. Así, la organización social se encuentra presente en cada órgano y en cada instrumento de planeación, propiciando la participación conjunta gobierno-sociedad.

4.6 PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

En el caso concreto del Distrito Federal, el cual no es considerado como un Estado sino como una unidad administrativa, y al tratarse de la sede de los poderes de la Unión, la regulación concreta de la participación social se encuentra contemplada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1994 y en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el mismo órgano oficial el 10 de Junio de 1995 y reimpressa por 2° vez por Ley en Gaceta oficial de 21 de diciembre de 1998.

Sobre este punto es importante precisar que cuando abordamos el tema de la participación social en el Capítulo II, señalábamos que desde nuestra óptica es una imprecisión conceptual hablar de participación ciudadana, puesto que bajo ese concepto se restringe la participación de los habitantes de una comunidad sólo a aquellos que son considerados como ciudadanos, además de que el mismo está más relacionado con el ejercicio de los derechos políticos.

No obstante lo anterior, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, al hacer la diferenciación entre los derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal, y los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal, atribuyen únicamente a estos últimos la facultad de participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno.

Por ello, el análisis de la participación social en la planeación del Distrito Federal, limita sensiblemente nuestro objeto de estudio, puesto que sólo se encuentra referida a aquellos que son considerados ciudadanos.

Una vez hecha la aclaración anterior, podemos señalar que la participación ciudadana la encontramos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual, en su artículo 44, contempla a los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, como los órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

Conforme al artículo 45, los Comités de Manzana en conjunto integrarán las Asociaciones de Residentes. De la integración de dichas asociaciones, se conformará la Junta de Vecinos, cuyos presidentes integraran el Consejo Consultivo.

En materia de planeación democrática, tanto la Junta de Vecinos como los Consejos Consultivos, actúan directamente con el Delegado para la atención de las demandas sociales, mediante las propuestas que elaboren sobre los temas de interés de la comunidad, recogiendo el pensar y sentir de sus representados. Inclusive, el Consejo Consultivo, de conformidad con el artículo 51 de la Ley Orgánica en comento, puede colaborar con el jefe del Departamento del Distrito Federal, en la administración pública y en la prestación de los servicios generales, así como proponerle proyectos de leyes y reglamentos, reformas o adiciones de leyes y reglamentos que se consideren necesarios. Opinar sobre los estudios de planeación urbana, previo conocimiento de los

planeas y programas de obras y servicios, pueden opinar sobre la política fiscal y hacendaria.

Por su parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, concretamente el artículo 12, establece como un principio estratégico de la organización política y administrativa del Distrito Federal a la participación ciudadana, entendida como un instrumento necesario para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad.

Asimismo, el artículo 22 es claro al referir la participación ciudadana en los programas de la administración pública del Distrito Federal, es decir, a la participación de los habitantes del Distrito Federal en la toma de decisiones públicas y en la planeación de las mismas. En ese sentido, se prevé la conformación de Consejos de Ciudadanos para que los habitantes del Distrito Federal puedan participar en sus respectivas delegaciones en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal.

Los Consejos de Ciudadanos, conforme al contenido del artículo 120, se integrarán en cada delegación política mediante elección directa de los vecinos de la demarcación territorial que corresponda, constituyéndose en el órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

El artículo 129, nos señala claramente que los Consejos de Ciudadanos tienen, la facultad, en materia de planeación, de aprobar, supervisar y evaluar los programas anuales de cada delegación en lo referente a materias como seguridad pública, servicios sociales,

construcción, protección social, servicios comunitarios, mercados públicos, y, de cualquier otro asunto que revista importancia para la Delegación. Pueden, también, gestionar ante la Delegación, la atención a los problemas que consideren prioritarios, tendiente a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la Delegación, con el objeto de que éstos sean tomados en cuenta en la previsión de ingresos y gasto público para la mejor utilización y aplicación de los recursos disponibles.

Los Consejos de Ciudadanos, cuentan, además, con la facultad de formular propuestas, proponer proyectos para la realización de programas culturales, sociales, económicos o de obras públicas, sin ser en forma alguna limitativo.

Otra función relevante de los Consejos de Ciudadanos, es la de poder solicitar a los titulares de las unidades administrativas de la Delegación, para que asistan a las sesiones del Consejo, cuando requieran de conocer información sobre el desarrollo de los programas, además de que pueden solicitar al Delegado que les dé a conocer el informe anual para que puedan opinar sobre el mismo. En ese sentido, los Consejos de Ciudadanos cuentan con el panorama general sobre la actuación gubernamental pudiendo, en su caso, cuestionar severamente dicha actuación, o bien, aportar elementos importantes en la toma de decisiones. De esta forma, se logra un mayor equilibrio entre lo que la población requiere y lo que está ofreciendo el gobierno, conllevando a una toma de decisiones compartida, racional y específicamente direccionada a la atención de un asunto en particular.

Así, las cosas, los Consejos de Ciudadanos, además de coadyuvar con el gobierno para la atención de las demandas sociales, se constituye

en un órgano de vigilancia sobre el actuar gubernamental, ya que recibe las quejas de los habitantes de la Delegación con relación al comportamiento de los funcionarios públicos y de los actos que éstos realicen contravención de las disposiciones legales que norman su actuación, gestionando dichas denuncias ante las autoridades competentes, dándole seguimiento a las mismas e informando a la sociedad sobre el estado que guardan.

En cuanto a la participación ciudadana, concretamente por lo que a planeación se refiere, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en el artículo 1º, establece que la misma tiene por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta Ley y las demás disposiciones que resulten aplicables.

En el artículo 2º se establecen los principios de la participación ciudadana, la cual tiene por objeto, entre otros, brindar igualdad de oportunidades a los ciudadanos y, en su caso, a los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas, sin ningún tipo de discriminación.

Asimismo, introduce un elemento importante, el de la responsabilidad de la sociedad civil, al considerar que no sólo el gobierno, sino también los habitantes del D.F., deben adquirir el compromiso de acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando el derecho de los habitantes del D.F., para proponer y decidir sobre los asuntos públicos. En ese sentido, se ve a la participación ciudadana como una condición

indispensable para un buen gobierno y no como una sustitución de responsabilidades.

También prevé, como elemento indispensable del actuar gubernamental, el principio de la legalidad, garantizando con ello que las decisiones gubernamentales serán apegadas a Derecho.

En esta lógica, los principios básicos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal son la igualdad, entendida como el derecho que tienen todos los habitantes del Distrito Federal para incorporarse en el diseño de las políticas públicas, así como el compromiso gubernamental de acatar y respetar la voluntad de la sociedad en los planes y programas que elabore conjuntamente con el gobierno del Distrito Federal.

Esta Ley establece en su artículo 4° a los Comités Vecinales como los órganos de representación ciudadana, los cuales serán elegidos en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Cada Comité Vecinal estará integrado por un número de ciudadanos que oscilará entre un mínimo de 7 y un máximo de 8. La elección de los Integrantes se hará mediante la votación de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y la convocatoria para las elecciones será a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Conforme al artículo 98, dentro de sus principales funciones están la de representar los intereses de los vecinos de su colonia; conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia; dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno; dar seguimiento a las propuestas y demandas que se formulen ante el gobierno; organizar

estudios e investigaciones sociales y foros; participar en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, entre otros.

Sin embargo, dentro de las funciones del Comité Vecinal, no encontramos una referencia clara a los mecanismos mediante los cuales se llevará a cabo la participación de los ciudadanos en la planeación, no obstante que el artículo 10, claramente contempla la participación de los mismos en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno.

Finalmente, podemos señalar que pese a que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, abunda en temas como el referéndum, la audiencia pública, el plebiscito y la iniciativa popular, temas que si bien son parte fundamental de la democracia participativa, exceden el análisis de nuestro objeto de estudio, es decir, la participación social en la planeación democrática. Asimismo, no existe una referencia clara sobre los mecanismos para la participación ciudadana en la planeación, además de que, al igual que la Ley Orgánica del Distrito Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece mecanismos de representación como la única forma de participación en la toma de decisiones públicas y en la planeación, es decir, mantienen un sistema de democracia representativa o vertical, limitando aún el ejercicio pleno de la democracia participativa.

4.7 MECANISMO DE SOLUCIÓN SOBRE POSIBLES CONTROVERSIAS EN MATERIA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

Los espacios de participación social, en la lógica de la democracia representativa, se han centrado en la participación política y el acceso de la ciudadanía a los órganos de representación popular como son el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, mediante el fortalecimiento de los ordenamientos legales y las instituciones encargadas de los procesos políticos. Sin embargo, este acceso se ha circunscrito a los partidos políticos existentes o a los emergentes, marginando con ello a una gran parte de la población, quienes a pesar de haberse organizado en sindicatos, cámaras industriales o comerciales, organismos no gubernamentales, etc., no cuentan con algún órgano o institución con la fuerza y la representación que tiene el Poder Legislativo, que les permita incidir en la toma de decisiones públicas y en el proceso de planeación.

De esta forma, el ejercicio del gobierno se encuentra reservado sólo para aquellos que han podido tener acceso a la técnica legislativa o para aquellos que llegan a ocupar cargos públicos fundados en la teoría de la representación.

Así, únicamente los órganos del Estado, específicamente el Ejecutivo y el Legislativo, quedan expuestos a hacer frente a las cada vez más numerosas presiones y a la atención de las demandas sociales, siendo insuficiente para captar y atender el cúmulo de demandas crecientes. La actividad del gobierno se encuentra restringida y tiende, únicamente, a satisfacer las necesidades de aquellos grupos que, por su

capacidad económica, cohesión, número de agremiados o influencia política, tienen la fuerza suficiente para presionar e incidir en el actuar gubernamental, llevando al extremo de que el diseño de las políticas públicas se concretice en un proyecto económico, político y social excluyente, por estar restringido en su práctica a salvaguardar las prerrogativas de determinados grupos en detrimento de la población en general. De ahí que existan problemas como el incremento de los niveles de pobreza extrema y la división cada vez más marcada entre la clase media y los detentadores del poder económico.

Diversos autores han sostenido que la naturaleza del Estado no debe limitar en forma alguna la participación de la sociedad, ya que se llegaría a la aberrante conclusión de que el Estado es únicamente un aparato administrativo y que los habitantes no forman parte del mismo, cuando es una realidad incuestionable que el Estado existe por la comunidad que le da sustento y no al margen de ella.¹¹⁵

De igual forma, debemos tener presente que un país no está conformado por una colectividad de individuos, con características y necesidades idénticas, sino que se encuentra conformado por la suma de un complejo que incluye individuos y grupos económicos, sociales, profesionales, sindicales, etc., y que es precisamente dentro de esos grupos, donde los individuos logran su desarrollo personal y profesional.¹¹⁶ Por ende, dada la naturaleza plural y heterogénea de la sociedad, la atención de las demandas debe satisfacer, en la mejor medida posible, a todos sus integrantes.

En esa lógica, la planeación democrática busca insertar a los

¹¹⁵ Cfr. Valadés, *op.cit.*, supra, nota 71, pag. 241

¹¹⁶ *Idem*, pag. 222

diversos sectores sociales en el diseño de las políticas públicas, sin embargo adolece del mismo problema, ya que si bien es cierto que existen leyes que regulan los procesos de planeación democrática, así como organismos encargados de llevarla a cabo, tales como los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), nos encontramos ante diversas limitantes que no han posibilitado su ejercicio pleno. Por una parte, debido a que los encargados de llevar este proceso continúan siendo representantes del gobierno, quienes fungen como un filtro de las demandas sociales, plasmando solamente aquellas que benefician a un sector determinado o que sean necesarias para mantener el status quo de los grupos en el poder, sin una verdadera voluntad de coadyuvar con el desarrollo del país; o bien, por la otra, encontramos el ejercicio democrático de la planeación como un mero enunciado contenido en Ley, sin posibilidad real de que se lleve a cabo. En otras ocasiones, la planeación democrática se encuentra circunscrita a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el cual, al contar con una periodicidad sexenal, restringe la posibilidad de que los individuos se involucren en el ejercicio democrático.

Otro problema al que nos enfrentamos, es el de brindar garantías eficaces a la sociedad para que ésta cuenta con la certeza de que las demandas provenientes de los diversos sectores sociales sean contempladas en las políticas públicas y que las mismas sean satisfechas, es decir, no existe una forma de presionar a la autoridad, mediante cauces legales, para que una vez discutido y aprobado el plan éste sea respetado por el gobierno, ya que a decir de Diego Valadés, ***“nada resulta más irritante para los individuos y para las colectividades que la imposibilidad de hacer valer sus derechos mediante el Derecho”***.

En ese sentido, podemos señalar que no existe un mecanismo para solucionar las posibles controversias que en materia de planeación se susciten cuando, una vez que gobierno-sociedad acordaron mediante el plan de desarrollo la realización de obras públicas, la prestación de servicios, la implementación de programa de asistencia social o de seguridad pública, éstas no se lleven a cabo en franca contravención a dicho plan.

Como se ha comentado en capítulos anteriores, el gobierno no puede hacer frente a todas las demandas ni asumir una posición de árbitro. Las relaciones entre los diversos sectores sociales y la distensión de sus diferencias debe hacerse mediante mecanismos institucionales. De ahí, que algunos autores como Diego Valadés, señalen como una alternativa que podría utilizar el gobierno mexicano para solventar los problemas que se generan entre gobierno-sociedad, como podría ser la planeación democrática, sería la creación de un Consejo cuyos integrantes fueran representantes de la sociedad civil, quienes no sólo coadyuvarían con el gobierno en la elaboración, discusión y aprobación de leyes o planes, sino que actuarían como un órgano de vigilancia del actuar gubernamental y, en caso de controversias sobre la priorización de la atención de las demandas, podría fungir como un tercero, salvaguardando los intereses de sus representados.

Desde la segunda mitad del siglo XX, en países como Italia y Francia, se ha fomentado la creación de consejos integrados por representantes del sector empresarial, industrial, comercial y laboral, para que a través de los mismos y al margen de los poderes ejecutivo y legislativo, se constituyan en un vínculo entre el gobierno y la sociedad, además de coadyuvar con el gobierno en la discusión y aprobación de

leyes y planes. Tal es el caso del Consejo Económico Social francés y el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo Italiano.

En el caso francés, el Consejo Económico y Social se encuentra conformado por una asamblea consultiva integrada por representantes de las principales actividades económicas y sociales, el cual tiene como función primordial examinar y estudiar las adaptaciones económicas y sociales que se consideren necesarias, mediante el análisis de todos los proyectos de ley o planes de carácter económico y social, emitiendo su opinión sobre los mismos. Una de las ventajas con las que cuenta, es su estrecha vinculación con el Parlamento, ya que un representante del mismo puede sustentar los puntos de vista del Consejo ante las cámaras parlamentarias y defender la posición de sus agremiados sobre cuestiones de interés. Sin embargo, algunos de sus integrantes han abusado de la posición o prestigio que ocupan para hacer valer posiciones contrarias al interés general, perjudicando el desarrollo del Consejo. De cualquier forma, se ha convertido en una institución que posibilita la discusión y difusión de las leyes o planes que se están analizando.

En Italia existe un Consejo similar denominado Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, el cual fue elevado a rango constitucional. Dicho Consejo también se encuentra integrado por representantes de diversos sectores industriales, comerciales, bancarios, etc., versando su ámbito de atención en aspectos económicos, sociales y del trabajo. Pese a que este Consejo cuenta con presupuesto propio y se administra directamente sin ser sujeto de control preventivo externo, carece de poder de decisión y del derecho de iniciativa legislativa. Adicionalmente, su funcionalidad se ha visto disminuida ya que no cuenta con una eficaz vinculación con el parlamento, toda vez que sus

integrantes, a diferencia del Consejo Francés, no pueden sustentar su posición frente a este órgano representativo.¹¹⁷

En esa lógica, la creación de un Consejo de esta naturaleza en México, el cual fuera elevado a rango constitucional y regido por una Ley reglamentaria, tendría que considerar factores de variada índole para su implementación como serían su conformación, funciones y responsabilidades, por lo que a continuación analizaremos algunos de estos factores:

- Al ser elevado a rango Constitucional y contar con una Ley reglamentaria, estamos encuadrando su actuación en la lógica del gobierno, es decir, el Consejo necesariamente estaría adscrito a una Secretaría de Estado, sería considerado como un organismo descentralizado o desconcentrado, y debería destinarse una partida presupuestal para que fuera ejercida por dicho Consejo. En esta vertiente, si lo que se busca con la creación de un Consejo integrado por los sectores económico, social y del trabajo, en que los mismos se encuentren desligados del gobierno para poder erigirse como un órgano consultivo y, en su caso, sancionador del actuar gubernamental, al vinculársele con el gobierno se estaría violentando la naturaleza del Consejo mismo;
- En cuanto a su conformación, al depender de una Secretaría de Estado, el Consejo no sólo estaría integrado por representantes de los sectores económico, social y del trabajo, sino que también incluiría a representantes del gobierno. Sobre este punto, surge la interrogante de si el

¹¹⁷ Idem, pag. 224

Consejo sería presidido por una persona o por un órgano colegiado y quién los designaría. Sería acaso el Presidente de la República mediante ratificación del Congreso de la Unión, o serían electos por los miembros del Consejo o, quizá, mediante plebiscito donde la sociedad en general los elija.

- En la lógica del nuevo federalismo y la descentralización administrativa, no podría pensarse en un Consejo Nacional a cuyo cargo quedara en forma exclusiva la atención de las cuestiones nacionales, de hecho, debería ser el mismo Consejo Nacional pero del cual dependieran una serie de Consejos Estatales y Municipales, lo cual traería un incremento en el gasto público y problemas sobre su funcionamiento en el ámbito local.
- Establecer las funciones del Consejo es otro asunto relevante. Podríamos señalar entre ellas el de revisar, conjuntamente con el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales, el Plan Nacional de Desarrollo, los estatales y municipales; discutir conjuntamente con el Poder Legislativo los proyectos de Ley que en materia de planeación se sometan a análisis; sustentar ante dicho órgano colegiado la posición del Consejo sobre un asunto de interés general; emitir y vigilar que las demandas planteadas por la sociedad estén contempladas en dichos planes y observar su estricto cumplimiento; estar en comunicación constante con los Comités de Planeación para el Desarrollo y vigilar, también, su actuación; informar a la sociedad sobre las leyes que se emitan; fungir como un tercero en los casos en que existan controversias en materia de planeación democrática.

- Sería conveniente precisar si los miembros consejeros contarían con iniciativa de ley; si tendrían voz y voto para detener las leyes y planes que se pretendieran emitir, o sólo voz; si podrían sancionar y vetar las leyes y planes y; si en caso de controversias en materia de planeación democrática, serían sus opiniones las que prevalecerían.
- Otro aspecto es el de la responsabilidad de los miembros consejeros, pero, si el mismo se integra por representantes del gobierno, cuyas conductas ya están previstas y sancionadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cabría preguntarnos cómo se plasmaría la responsabilidad de los demás miembros consejeros. Acaso serían considerados como servidores públicos, lo que nos llevaría nuevamente a cuestionarnos sobre la autonomía del Consejo y la imparcialidad de sus decisiones o; se contemplaría que existieran dos disposiciones legales que sancionaran a unos y a otros violentando el principio básico de igualdad o; la ley reglamentaria establecería sus propias sanciones, las cuales serían únicamente pecuniarias o, inclusive penales.

En mi opinión, la creación de un Consejo con estas características traería más problemas que ventajas, ya que, al ser un órgano de representación de sectores económico, social y del trabajo, podrían llegar a darse problemas de corporativismo donde solamente se encuentren representados los sectores más fuertes, volviendo a marginar a los más desprotegidos; o bien, podría vulnerarse su naturaleza siendo utilizado por partidos políticos o grupos de presión

para satisfacer únicamente sus intereses, o , también podría conformarse un nuevo tipo de corporativismo, del cual, México ha tenido una gran, y no del todo acertada, experiencia.

Es por ello, que más que continuar creando organismos e instituciones a los cuales se les destinan gran cantidad de recursos sin ser realmente funcionales, considero conveniente respetar el orden institucional ya existente haciendo uso del equilibrio de fuerzas entre los tres órganos del Estado. En ese sentido, si la sociedad cuenta con una representación política para la creación de leyes, a través del Poder Legislativo, y la posibilidad de incidir en la toma de decisiones públicas mediante su participación en la elaboración de los Planes de Desarrollo, a través de los Comités de Desarrollo Locales, los cuales forman parte del Poder Ejecutivo, solamente nos queda aprovechar los canales institucionales con los que cuenta el Poder Judicial para que a través de los mismos se resuelvan las controversias que se susciten en materia de planeación democrática.

En ese sentido, considero que en materia de planeación democrática pueden generarse dos tipos de controversias: una directamente relacionada con cuestiones de constitucionalidad, donde se controvierte la elaboración, contenido y/o ejecución del Plan de Desarrollo por ser éste contrario al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y; la segunda, cuando se controvierte algún aspecto del Plan de Desarrollo, sin ser por ello inconstitucional, o bien, cuando se controvierte algún programa que de él emane, en el supuesto que dicho programa no se implemente en los términos señalados en el Plan de Desarrollo que le da origen.

En el primer caso, partimos del supuesto en el que la elaboración,

contenido, o bien, ejecución del Plan de Desarrollo se realiza en franca contravención a lo dispuesto por el artículo 26 de nuestra Carta Magna, donde el ejercicio de la acción le puede corresponder indistintamente a la Federación, las Entidades Gubernativas, los Municipios, o bien cualquier particular que vea afectada su esfera jurídica por la aplicación de una norma de carácter general, como lo es el Plan de Desarrollo, que contravenga algún precepto constitucional, concretamente en el caso en estudio, el artículo 26 antes referido.

En este supuesto, las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son claros al dilucidar a qué autoridad compete resolver este tipo de controversias, ya que los mismos facultan única y exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las materias que están directamente relacionadas con nuestra Carta Magna, exceptuando de su competencia únicamente a aquellas que tienen un contenido electoral. Tal previsión se ha incorporado en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual confiere al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer en forma exclusiva de las controversias a que alude el párrafo anterior.

Sobre este punto, es importante hacer algunas precisiones cuando, de la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Estatales de Desarrollo o los Planes Municipales de Desarrollo, se suscite una controversia donde las partes sean la Federación contra uno o varios Estados, y/o Municipios, y/o el Distrito Federal; los Estados contra la Federación, y/o uno o varios Estados, y/o Municipios, y/o el Distrito Federal; éstos últimos contra la Federación, y/o uno o varios Estados, y/o Municipios, y/o el Distrito Federal; o bien, el Distrito Federal contra cualquiera de ellos, ya que, conforme al artículo 105 Constitucional,

cuando se susciten controversias de esta naturaleza, estamos en presencia de lo que se conoce como Controversia Constitucional, siendo igualmente competente para conocer de ella, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Siguiendo al maestro Elisur Arteaga Nava, la controversia constitucional ***“se trata de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando en uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas y otorgadas. La controversia persigue... constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la propia constitución política del país a lo que ella dispone; las partes, cuando la plantean, buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la constitución.”***¹¹⁸

La controversia constitucional requiere de un interés constitucional, es decir, que exista una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que dicha violación sea atribuible a uno de aquellos que por virtud de lo dispuesto en la fracción I del artículo 105, pueden ser demandados en la controversia; que sea en perjuicio de uno o varios entes, poderes u órganos a los que la fracción I antes citada, contempla; y que se lesione el campo de actuación de la parte demandante, o bien, que invada su esfera constitucional de competencia.¹¹⁹

En esa lógica, si la elaboración y contenido de un Plan de

¹¹⁸ Cfr. Arteaga, Nava Elisur, La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. El Caso Tabasco, Grupo Editorial Monte Alto, Estado de México, 1996, pp. 9-10

¹¹⁹ Idem, pag. 13

Desarrollo es violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y atribuible a la Federación, Estados, Municipios o el Distrito Federal, y, además, su la aplicación incide directamente en las atribuciones o facultades competencia de otra entidad soberana, entonces el mismo es materia de impugnación, vía la controversia constitucional, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, en la práctica la controversia constitucional se ha visto significativamente relegada, puesto que, tal y como lo señala el maestro Arteaga, en un esquema piramidal, los intereses de la Federación siempre prevalecen, en contra de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, y así en orden descendente. Además de que nada impide que una vez que un Municipio ha demandado al Estado al cual pertenece o a la Federación, no sea removido de su encargo el Presidente o Consejo Municipal, dando así por terminada la demanda, o bien, se enfrentan a las consecuentes represalias traducidas en recursos económicos y materiales.

Adicionalmente, la controversia constitucional no nos brinda una solución a las controversias que se susciten en materia de planeación democrática, puesto que sólo se contemplan como partes de la misma a la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, quedando relegado el resto de la sociedad, quien en última instancia, es el elemento generador del planeación democrática, atendiendo al contenido del propio artículo 26 Constitucional.

Ahora bien, por lo que hace al segundo tipo de controversia en materia de planeación democrática, apuntábamos anteriormente que el mismo se genera cuando se controvierte algún aspecto del Plan de

Desarrollo, sin ser por ello inconstitucional, o bien, cuando se controvierte algún programa que de él emane, en el supuesto que dicho programa no se implemente en los términos señalados en el Plan de Desarrollo que le da origen.

Del contenido de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, no se desprende una referencia clara respecto a la autoridad competente en materia de planeación democrática, sólo existen referencias concretas a la violación de leyes y reglamentos, los cuales pueden impugnarse mediante un juicio de garantías individuales, o bien, contra actos de autoridad que vulneren la esfera jurídica de los particulares, por lo que no queda claro a quién compete conocer de las controversias que se susciten en materia de planeación democrática respecto a los supuestos a que alude el párrafo anterior.

Es por ello que, atendiendo al hecho de que las controversias que se suscitan en materia de planeación democrática están inmersas en las relaciones gobierno-sociedad, y que las mismas pueden derivar de un Plan Nacional, Estatal o Municipal de Desarrollo, se propone conferir expresamente tal facultad a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se controvierta el Plan Nacional de Desarrollo, y a los Juzgados de Distrito en materia Administrativa, cuando se controviertan los Planes Estatales o Municipales de Desarrollo.

Adicionalmente, atendiendo a que el elemento generador de la planeación democrática es la sociedad, es decir, los planes de desarrollo que emite el ejecutivo federal, local y municipal, se hacen atendiendo a las propuestas planteadas por la sociedad en términos de lo dispuesto por el artículo 26 Constitucional, sería conveniente que para la resolución que se fuera a emitir por parte del juzgador, el mismo

considerara la opinión de la sociedad, salvo en el caso del Plan Nacional de Desarrollo, cuya importancia y trascendencia no sería conveniente supeditarla a dicha opinión, además de que la misma debe ser resuelta en la forma más expedita posible.

Por ello, se propone que únicamente cuando se trate de los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo, de cuya resolución sería competente el Juez de Distrito en materia Administrativa, dicho Juez escuchara la opinión de la sociedad.

Así, el mismo Poder Judicial cuenta con una figura que no ha sido utilizada debidamente y que, para el caso en estudio, resultaría fundamental. Tal figura es el Jurado Federal de Ciudadanos, el cual, acorde con lo que establece el artículo 36 Constitucional, referente a las obligaciones de los ciudadanos, contempla que éstos puedan desempeñar el cargo de jurados.

En esa lógica, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, contempla que el Jurado Federal de Ciudadanos estará integrado por 7 ciudadanos designados por sorteo en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales. Para ser jurado sólo se requiere ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir, y ser vecino del distrito judicial en que deba desempeñar el cargo, excluyendo a los servidores públicos, los ministros de culto, las personas sujetas a proceso y/o condenados, los ciegos, sordos y mudos.

El Jefe del Distrito Federal y los Presidentes Municipales formarán cada dos años, en sus respectivas jurisdicciones, una lista de los vecinos del lugar, la cual se publicará el día 1º de julio del año en que deba formarse y será enviada al Consejo de la Judicatura Federal. Una copia

de la lista será enviada, también, al Procurador General de la República.

Como se puede observar, la figura del Jurado Federal de Ciudadanos, permite brindar a la ciudadanía un mecanismo para garantizar la imparcialidad de las resoluciones que emita el Juez en materia de planeación democrática, ya que, al ser electos por sorteo, se evitará que los grupos de presión, los partidos políticos o cualquier otra instancia con la fuerza suficiente, ya sea económica, política o social, atienda únicamente a sus intereses de grupo. De esta forma, el Jurado Federal de Ciudadanos, al conformarse en forma plural, podrá conocer de controversias en materia de planeación democrática emitiendo su opinión y salvaguardando el interés general.

No obstante, en principio sería conveniente que el Jurado Federal de Ciudadanos solamente tuviera la facultad de emitir su opinión sin fuerza vinculativa, ni constituirse en una instancia de revisión, para el Juez de Distrito en materia Administrativa.

Así, deberá constreñirse la resolución que adopte el Juez de Distrito en materia Administrativa a que se escuche la opinión del Jurado Federal de Ciudadanos, y quizá, dependiendo de su funcionamiento práctico, se analice la posibilidad de que la opinión de dicho Consejo tenga fuerza vinculativa para el juzgador y, en caso de discrepancia, que alguna de las Salas resuelva sobre la decisión que deberá prevalecer.

En ese tenor, se propone que al artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se le incorpore una fracción VI en los siguientes términos:

"Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II De los Juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

V De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicios;

"VI De las controversias que se susciten cuando, de la aplicación de un Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, o de los programas que de ellos emanen, deba decidirse sobre la legalidad de un acto de autoridad administrativa." (TEXTO PROPUESTO).

También se considera conveniente incluir un artículo 52 Bis que señale lo siguiente:

"Artículo 52 Bis. En las controversias que se susciten cuando de la aplicación de un Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, o de los programas que de ellos emanen, deba decidirse sobre la legalidad de un acto de autoridad administrativa, resolverán previa opinión del Jurado Federal de Ciudadanos que para tal efecto se conforme". (ARTÍCULO Y TEXTO PROPUESTO).

Y, por último, incorporar como artículo 57 Bis la facultad del Jurado Federal de Ciudadanos para conocer en materia de planeación democrática, en los siguientes términos:

**“Artículo 57 Bis. Cuando se trate de controversias que se susciten de la aplicación de un Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, o de los programas que de ellos emanen, y deba decidirse sobre la legalidad de un acto de autoridad administrativa, únicamente darán a conocer su opinión al juez de distrito en materia administrativa que conozca del asunto”.
(ARTÍCULO Y TEXTO PROPUESTO).**

Finalmente, es importante precisar el alcance de la resolución del juzgador, si la misma puede suspender el acto reclamado o si tendrá efectos restitutorios.

Considero que en la práctica, la resolución que emita el juzgador únicamente puede traducirse en compeler a la autoridad administrativa que no haya actuado conforme al Plan de Desarrollo, o bien, que haya actuado en franca contravención al mismo, a realizar la conducta o acto que omitió, abstenerse de continuar realizando determinadas conductas o actos, o simplemente que se ajuste a lo dispuesto por el Plan de Desarrollo, estableciendo, adicionalmente, una sanción en términos de la Ley Federal de los Servidores Públicos.

Lo anterior, toda vez que los Planes de Desarrollo, establecen y definen el curso del actuar gubernamental, y en determinados casos, la suspensión del acto reclamado afectaría aún más a la sociedad, como por ejemplo, destinar recursos a la construcción de una obra pública, la cual no estaba contemplada, pero que de no continuarla, se traduciría en un dilapidación de recursos materiales, humanos y económicos.

CONCLUSIONES

1.- La democracia participativa, permite recuperar el axioma constitucional según el cual la soberanía reside en el pueblo, es decir, el pueblo se constituye *per se* en el legítimo depositario del poder

2.- La democracia participativa, constituye un elemento auxiliar en el quehacer gubernamental ya que involucra a todos los sectores sociales y los hace partícipes del actuar gubernamental, fortaleciendo así la capacidad de gestión del gobierno y la responsabilidad de la sociedad civil, donde cada uno asume el rol que le corresponde como partes integrantes del Estado.

3.- La democracia participativa implica reconocer y respetar la diversidad de los interlocutores que desde la sociedad civil interactúan con el gobierno en la información, consulta, toma de decisiones y control de los procesos de gestión pública. De esta forma, se logra promover una participación social incluyente e integradora.

4.- La participación de la sociedad civil propicia el aumento de la capacidad de autonomía de organización de los agentes sociales; trae como consecuencia una participación social más activa en la decisión y ejecución de las acciones públicas fortaleciendo así el desarrollo de los gobiernos federal, estatal y municipal.

5.- Se debe concretar la participación social como elemento central de un programa democrático de gobierno que la construya como una práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas.

6.- Las organizaciones sociales tienen una función primordial en el ámbito de las transformaciones sociales y un papel fundamental en la vida comunitaria, ya que inciden directamente en áreas que han sido relegadas por el gobierno, o bien que no han sido debidamente atendidas por éste.

Por ello, se propone que el gobierno fortalezca este tipo de organización mediante la creación de un marco regulatorio que establezca en forma clara las reglas de actuación, como sería el definir y distinguir las diversas formas de organización social existentes, como lo son los comités de servicios, consejos de ciudadanos, asociaciones civiles, y organismos no gubernamentales; definir la autoridad encargada de su registro y control; establecer un régimen fiscal que incentive su creación y desarrollo y; que se reconozca el derecho que tienen de participar en el diseño e instrumentación de las políticas públicas.

7.- Uno de los problemas de fondo es la relación entre los mecanismos institucionales para fomentar la participación y el respeto a la autonomía de las organizaciones sociales, por ello se propone abrir los espacios de coordinación entre las organizaciones sociales y el gobierno

para el intercambio, la generación de propuestas, la consulta, y todas aquellas acciones que permitan articular una política de y a favor de la población.

8.- El crecimiento desmedido y desarticulado de las comunidades, interfiere en forma significativa con la posibilidad de ofrecer a la comunidad servicios eficientes y satisfactorios, lo cual, aunado a que las decisiones gubernamentales no necesariamente atienden a las demandas prioritarias de la población, hace indispensable que se perfeccionen los procesos de planeación democrática, para que se constituya en un instrumento básico para la debida y oportuna atención a las necesidades comunitarias.

9.- En la planeación democrática, es indispensable la búsqueda de consensos entre los grupos sociales y el Estado para la implementación de las políticas públicas necesarias para la satisfacción de las demandas de la sociedad en su conjunto. De esta forma, el intercambio de opiniones abre paso a una nueva forma de diálogo que adquiere cada vez más un matiz democrático, donde el gobierno limita su poder y los individuos se corresponsabilizan en el diseño y funcionamiento de los asuntos públicos.

10.- El Federalismo, como expresión política, es el origen de la unidad que representa la heterogeneidad de la nación y que permite la integración de sus regiones, donde la transferencia de facultades y

recursos a los gobiernos locales, debe estar sujeta a la condición de incorporar la participación social.

En ese sentido, se considera conveniente que exista una verdadera independencia y autonomía de los diversos actores sociales respecto al ayuntamiento, es decir, los gobiernos locales deben permitir la participación social más allá de la acción partidaria y electoral.

11.- Se propone que el marco jurídico existente, contenido en la Ley de Planeación Democrática y sus leyes estatales, así como la Ley de Participación Ciudadana, de D.F., sean más explícitos sobre la forma en que participarán las organizaciones sociales, las organizaciones tradicionales y los individuos, para que se garantice el respeto y atención a las necesidades y propuestas que surjan de dichos actores sociales, y se constituyan en uno de los objetivos principales del quehacer público.

Asimismo, en dichas leyes se deben establecer nuevas relaciones entre las autoridades y la sociedad con el fin de superar los esquemas de representatividad existentes que impiden que los individuos contribuyan en mayor medida a la solución de sus problemas. En esta lógica, se deben establecer criterios e instrumentos legales y administrativos que posibiliten la inserción cada vez mayor de las organizaciones sociales y de los individuos en el diseño de las políticas públicas de cada entidad federativa.

12.- El marco jurídico que se requiere para regular la participación social, deberá procurar la construcción de políticas de desarrollo sustentable con base en la participación activa de la sociedad, tomando en consideración lo siguiente:

- a) Ampliar los espacios de participación de la sociedad en los diversos ámbitos del quehacer gubernamental.
- b) Uso de espacios existentes para diseñar, planear, ejecutar y evaluar las políticas públicas en forma conjunta gobierno-sociedad.
- c) Difundir en las comunidades la información sobre las políticas u obras públicas que van a implementarse, en forma amplia y accesible.
- d) Crear un órgano social de control que vigile y evalúe la aplicación y operación de las políticas públicas.
- e) Establecer un marco normativo que regule y garantice la participación de las organizaciones civiles en el diseño de las políticas públicas.
- f) Fortalecer la participación social en los Estados y Municipios, así como respetar las formas de organización preexistentes.
- g) Establecer programas de concientización para la sociedad sobre la responsabilidad que tienen en el destino y desarrollo nacional, local y municipal.

13.- Asimismo, es importante resaltar que el marco legal deberá establecer los mecanismos de articulación gobierno y sociedad, particularmente en el ámbito local o municipal, ya que es en este ámbito en donde se dan las condiciones más propicias para que la sociedad pueda participar, a través de acciones concretas, en la ejecución de trabajos y actividades que impactan directamente en beneficio de la colectividad.

14.- Se propone conferir al Poder Judicial de la Federación, concretamente a los Jueces de Distrito en materia Administrativa, la facultad de conocer y resolver las posibles controversias que se susciten en materia de planeación democrática, previa opinión del Jurado Federal de Ciudadanos.

En

ese tenor, se propone que al artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se le incorpore una fracción VI en los siguientes términos:

“Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II De los Juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

V De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicios;

“VI De las controversias que se susciten cuando, de la aplicación de un Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, o de los programas que de ellos emanen, deba decidirse sobre la legalidad de un acto de autoridad administrativa.” (TEXTO PROPUESTO).

También se considera conveniente incluir un artículo 52 Bis que señale lo siguiente:

“Artículo 52 Bis. En las controversias que se susciten cuando de la aplicación de un Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, o de los programas que de ellos emanen, deba decidirse sobre la legalidad de un acto de autoridad administrativa, resolverán previa opinión del Jurado Federal de Ciudadanos que para tal efecto se conforme”. (ARTÍCULO Y TEXTO PROPUESTO).

Y, por último, incorporar como artículo 57 Bis la facultad del Jurado Federal de Ciudadanos para conocer en materia de planeación democrática, en los siguientes términos:

“Artículo 57 Bis. Cuando se trate de controversias que se susciten de la aplicación de un Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, o de los programas que de ellos emanen, y deba decidirse sobre la legalidad de un acto de autoridad administrativa, únicamente darán a conocer su opinión al juez de distrito en

**materia administrativa que conozca del asunto".
(ARTÍCULO Y TEXTO PROPUESTO).**

15.- Finalmente, podemos señalar que la Democracia Participativa en la Gestión Pública Nacional requiere ser conducida y normada por las autoridades federales, estatales y municipales, señalando las bases y alcances de dicha participación, de manera que se pueda lograr un equilibrio entre la planeación pública a priori del gobierno y la planeación democrática, donde coadyuven gobierno y sociedad en la toma de decisiones compartidas y en el diseño de la política pública en los tres ámbitos de gobierno.

BIBLIOGRAFIA

1. - LIBROS

AGUILAR, Rodríguez David, La Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal. Una Opción para mejorar la Función de Gobierno y Democratizar las Decisiones Públicas, Premio IAPEM 1996, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1996.

AGUILAR, Villanueva Luis F., La Implementación de las Políticas, Colección Antologías de Política Pública, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1993.

ARTEAGA, Nava Elisur, La Controversia Constitucional. La Acción de Inconstitucionalidad. El caso Tabasco, Grupo Editorial Monte Alto, Estado de México, 1996.

BARROS, Horcasitas, José Luis (comp), Transición a la Democracia y Reforma del Estado, Ed. Porrúa-Flacso, México, 1991.

BASAVE, Fernández del Valle Agustín, et. al., "Estructura y sentido de la democracia", en Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México, Ed. Porrúa-Flacso, México, 1991.

BERTRAND, Badie y Guy Hermet, Política Comparada, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993.

BOBBIO, Norberto, El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986.

BURDEAU, Georges, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Nacional, Madrid, España, 1981.

BURGOA, Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.

_____, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1992.

CARPISO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1973.

COBB, Roger W. y Charles D. Elder, Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda, Noema, Editores México, México, D.F., 1986.

CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, El Programa Nacional de Solidaridad, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994.

COULANGES, Fustel de, La Ciudad Antigua, Colección Sepan Cuántos No. 181, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.

DAHL, Robert A., Un Prefacio a la Teoría Democrática, Ediciones Gernika, S.A., México, D.F., 1987.

DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, México, D.F., 1986.

_____, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1984.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 31ª ed., México, 1992.

FRIEDRICH, Carl J, "Capítulo X, Democracia y Planificación", en La Democracia como forma Política y como forma de Vida, 2ª edición, Ed. Tecnos, España, 1966.

GARCIA, Ruíz Mª de Lourdes, La Participación Ciudadana en las Decisiones Político-Administrativas del Estado Mexicano, Ed. Castañan, México, 1985.

GRAEME, C. Moodie, Opiniones, Públicos y Grupos de Presión, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

GONZALEZ, José y Fernando Quesada, Teorías de la Democracia, Editorial Anthropos, Barcelona, España, 1988.

GONZALEZ, Casanova Pablo, La Democracia en México, Ediciones Era, México, D.F., 1993.

GONZALEZ, Pedrero Enrique, Una Democracia de Carne y Hueso, Océano, México, 1987.

GUILLEN, Romo, Arturo, Planificación Económica a la Mexicana, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1976.

HELLER, Herman, Teoría del Estado, 3ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.

INHERM, "Las Garantías Individuales, Artículos 24, 25 y 26", en Nuestra Constitución: Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, México, 1990.

KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1995.

MADRID, Hurtado Miguel, de la, Planeación Democrática, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1983.

MARTINEZ, Anzures Luis Miguel, El Estado, Liberalismo y Modernización, Tesis Doctoral, UNAM, México, D.F., 1996.

MERINO, Huerta Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, Instituto Federal Electoral, México 1995.

MOLINA, Enríquez, A. Educación para el Desarrollo, Serie Ciencia y Técnica, México, 1970

MONTEMAYOR, Rogelio, El Sistema Nacional de Planeación Democrática, México, INAP, 1983.

MOYA, Palencia Mario, Democracia y Participación, UNAM-ENEP-ACATLAN, México, 1982.

NUDELMAN, U. Pablo, Sistemas Nacionales de Planeación, Aspectos Conceptuales, México, PROCADE-ONU, 1981.

OSBORNE, David y Gaebler Tec, Un Nuevo Modelo de Gobierno, Ed. Gernika, México, 1994.

REYES, Ponce Agustín, Administración de Empresas, Ed. Limusa, México, 1988.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Colección Sepan Cuantos No. 113, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1987

SARTORI, Giovanni, ¿Qué es la Democracia, Ed. Patria, México, 1993.

_____, Teoría de la Democracia, Tomos I y II, Ed. Alianza Universidad, México, D.F., 1997

SENTIES E., Yolanda, La organización de la participación ciudadana municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1986.

SERRA, Rojas Andrés, Ciencia Política: Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas, Tomo I, Instituto Mexicano de Cultura, México 1971.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 21ª ed, México, 1985, pag. 131

TOMASSETA, Leonardo, Participación y Autogestión, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

VALADES, Diego, "El Capítulo Económico de la Constitución", en La Constitución Reformada, UNAM, México, 1987.

VAZQUEZ, Nava María Elena, Participación Ciudadana y Control Social, Ed. Porrúa, México, 1994.

ZIMMERMAN, Joseph F., Democracia Participativa, el Resurgimiento del Populismo, Editorial Limusa, S.A., de C.V., México, D.F., 1992.

2.- LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917), 117ª Edición, Colección. Porrúa, México 1997.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en Compilación Jurídica Mexicana, PEMSA, Disco Compacto, México, 1999.

Estatuto de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en Compilación Jurídica Mexicana, PEMSA, Disco Compacto, México, 1999.

Ley de Planeación en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Aguascalientes, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Baja California, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Campeche, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Coahuila, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Colima, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Chiapas, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Durango, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Guanajuato, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Guerrero, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Hidalgo, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Jalisco, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de México, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Michoacán, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Morelos, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Nayarit, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Nuevo León, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Oaxaca, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Puebla, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Querétaro, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de San Luis Potosí, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Sinaloa, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Sonora, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Tabasco, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Tamaulipas, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Tlaxcala, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Veracruz, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Yucatán, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley de Planeación del Estado de Zacatecas, en Municipios de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Disco Compacto, tercera edición, México 1998.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en Compilación Jurídica Mexicana, PEMSA, Disco Compacto, México, 1999.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en Compilación Jurídica Mexicana, PEMSA, Disco Compacto, México, 1999.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Presidencia de la República.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo de 1989

3.- OTRAS FUENTES

BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política, Tomos I y II, Editorial Siglo XXI, México, D.F., 1988,

CAMACHO, Quiroz Cesar, Participación ciudadana en el Desarrollo Municipal, en Memoria del Seminario Hispano Mexicano Origen, evolución y perspectivas del municipio, Gobierno del Estado de México, 1992

COPLADEM, Participación Ciudadana y Políticas Sociales, Internet, [Http:1/www.cere.org.mx/refor/sección2/participa/reglamet,htm](http://1/www.cere.org.mx/refor/sección2/participa/reglamet.htm).

De la Madrid Hurtado, Miguel, "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación", México, Revista de Administración Pública, INAP 55/56 julio-diciembre 1983, pag. 528

FLORES, R. Linaloe "ON´G, ayuda descontrolada" en El Reforma, México, D.F., Domingo 12 de marzo de 2000.

GRECKO, Temoris "Voluntad Ciudadana...hasta el último suspiro" en El Universal Bucareli Ocho, México, D.F., Domingo 22 de noviembre de 1998.

GUILLÉN, Tonatiuh, Política Municipal y Partidos: Una Relación Difícil, en El Colegio Mexiquense, Desarrollo Municipal, retos y probabilidades, Zinacantepec, Edo. Mex.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomos I, III y IV, Décima Primera Edición, Ed. Porrúa, México, 1998.

Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, La Participación Comunitaria Municipal, Guía Técnica No. 14, 1ª edición, Offset Santiago, S.A., México, D.F., 1986

Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, La Planeación del Desarrollo Municipal, Guía Técnica No. 10, 2ª edición, Federación Editorial Mexicana, S.A. 1992

MEJIA, Lira José, "*Propuesta para el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales*", en El Municipio Mexicano de cara al Siglo XXI, UAM, México, 1993

ONU, "Informe sobre Desarrollo Humano 1993", publicado para e PNUD por el CIDEAL, Madrid, 1993.

PUMARIAGA, Manuel, Frases Célebres de Hombres Célebres, Compañía General de Ediciones, S.A., México, D.F., 1976

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, Decimonovena edición, Madrid, España, 1970

SALAZAR, Ana María, "Anteproyecto de la Ley de Fomento a las Acciones de Bienestar y Desarrollo Social", Las organizaciones civiles en la transición, Red de Centros y Organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe.

Salinas de Gortari, Carlos, Discurso Pronunciado en Puebla el 22 de abril de 1988.

Salinas de Gortari, Carlos, Discurso Pronunciado en San Pedro Garza García, Nuevo León, el 19 de mayo de 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto, "Antología de la Planeación en México", Tomo II, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.