

# Democracia y participación ciudadana en el estado de México, bases para la formulación de políticas públicas

*Antonio Chemor Ruiz\**

La participación ciudadana sólo puede efectuarse cabalmente bajo un sistema que considere a la democracia como baluarte esencial en el desarrollo individual y colectivo de los sujetos, reconociendo su capacidad para influir en los asuntos públicos. Desde esa tesitura, el propósito del estudio es abordar, desde los métodos analítico-sintético, los rasgos democrático-participativos en políticas públicas de la ciudadanía mexiquense y las acciones que el gobierno de la entidad en la presente administración ha emprendido para consolidar dichos esquemas.

*Palabras clave:* democracia, ciudadanía, participación ciudadana, políticas públicas.

Citizen's participation can only take place exactly under a system that considers democracy as an essential bastion for the individual and collective development of the subjects, acknowledging their capacity to influence public affairs. Along these lines, the purpose of this study is to engaged, from the analytic-synthetic method the participative-democratic characteristics of Mexiquense citizenship, and the

\* Maestro en Ciencias de la Universidad de Harvard, con estudios de licenciatura en Ingeniería Biomédica, en la Universidad Iberoamericana. Tiene estudios de posgrado y especialidad en áreas de Ingeniería Biomédica y Administración Pública. Es candidato a obtener el grado de doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Líneas de investigación: administración pública, planeación estratégica, evaluación de proyectos, ingeniería biomédica y análisis ergonómico. Correo electrónico: [achemor@hotmail.com](mailto:achemor@hotmail.com)

actions that the government of the entity in the present administration has started, to consolidate such schemes.

*Keywords:* democracy, citizenship, citizen's participation, public policy.

## **Introducción**

La participación ciudadana sólo puede efectuarse cabalmente bajo un sistema que pregone a la democracia como baluarte esencial en el desarrollo personal y colectivo de los individuos, reconociendo su capacidad para influir en los asuntos públicos. A partir de ese contexto, el propósito del presente ensayo es abordar, desde los métodos analítico y sintético, los rasgos democráticos y participativos en políticas públicas de la ciudadanía mexiquense y las acciones que el gobierno de la entidad federativa ha emprendido en la presente administración para consolidar y hacer suyos esos esquemas. Es por ello que se concentra en el estudio de la democracia como una forma de vida, noción holística y vanguardista de los derechos fundamentales del hombre, así como elemento sustancial y esencial para el surgimiento y consolidación de la participación ciudadana.

Bajo ese tenor, se parte de la premisa de que sólo a través de un clima democrático la participación ciudadana puede emerger de forma irreversible como una virtud adherente a los individuos, la cual propiciará abandonar esquemas arcaicos vinculados al confinamiento en la esfera privada para transitar a estadios de carácter público.

Precisamente es en los asuntos públicos donde la participación ciudadana encuentra su máxima expresión, es decir, su cooperación activa, crítica, racional y propositiva en torno a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas tendientes a mejorar sustancialmente el bienestar individual, familiar y colectivo.

En ese sentido, el objetivo de este ensayo consiste en identificar los niveles democráticos del gobierno del Estado de México y con ello precisar cómo éste gobierno promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos y, de igual forma, cuál es el comportamiento de la ciudadanía mexiquense en torno a su actuación en las políticas públicas que delinear su forma de vida en los ámbitos social, político y

económico; por lo que el presente estudio pretende comprobar que la democracia sin la participación ciudadana no es efectiva, y en el caso de la entidad federativa que nos ocupa, revalidar que este principio se está cumpliendo.

Con el objeto de dar atención al objetivo planteado y a la hipótesis sugerida, el método analítico nos permite distinguir con un enfoque sistémico las partes de un todo y proceder a la revisión ordenada de cada uno de sus elementos por separado, para posteriormente por medio del método deductivo reconstruir la realidad identificando la vinculación indispensable de los elementos analizados con antelación.

La virtud de combinar ambos métodos consistió en efectuar un análisis pormenorizado de conceptos y materias imprescindibles para el desarrollo de la investigación. Democracia, Ciudadanía, Participación Ciudadana y Políticas Públicas, entre otros, refieren una gama enriquecedora de elementos, mismos que representan toda una información y entendimiento sobre el planteamiento que nos guía, los que se enlazan en el último apartado del trabajo para ser materializados en el ejercicio gubernamental.

El estudio se estructura de la siguiente manera: el apartado uno concibe a la democracia como un elemento libertario, cuya evolución ha generado oportunidades y fortalezas civiles, políticas sociales a un mayor número de personas, puntualizando en sus dimensiones, reconociendo los derechos fundamentales del hombre, la representatividad de los gobernantes y a la ciudadanía como entes sustanciales en el fortalecimiento y desarrollo de los principios democráticos.

El segundo apartado de la investigación alude a la participación ciudadana como parte semejante a la libertad de expresión y al reconocimiento de ser oído, deliberar y argumentar sin ataduras estatales, haciendo hincapié en las formas de participación y a la cultura política democrática como propulsora de la concepción de valores y sentimientos que fortalecen a la democracia y a la participación como esquemas inevitables en el desarrollo de la sociedad y, en consecuencia, de sus individuos.

La participación ciudadana en políticas públicas constituye la temática principal del apartado tres, consistente en la capacidad de

influir directamente en la agenda y prácticas gubernamentales, teniendo como marco el gobierno por consenso y la sociedad abierta con funciones decisorias.

Finalmente, el cuarto apartado se aboca a la vinculación de la parte doctrinaria de los tres apartados precedentes con el quehacer gubernamental en el Estado de México, administración 2005-2011, precisándose el marco legal, las instituciones y mecanismos de participación instituidos por el gobierno para edificar una sociedad mexiquense mejor informada, cuya participación crítica, solidaria y responsable sustentada en una ciudadanía activa, con funciones decisorias, reafirmadas por una cultura política democrática participativa, tenga como consecuencia favorable la implementación de políticas públicas conducentes a resarcir problemáticas generacionales y coyunturales en la entidad.

## **1. Edificación de la democracia como forma de vida, principio y conquista irrenunciable en la consolidación de derechos humanos**

### *1.1. Breve recorrido histórico hacia la democracia actual*

La democracia, como forma de gobierno, data de tiempos remotos, donde las ciudades Estado de Atenas y Roma (año 500 a.C.) se erigían como entidades organizativas y promotoras de la convivencia y cohesión social, fungiendo como elemento embrionario para la formación del Estado moderno asentado hasta nuestros días. En el terreno político-participativo, dichas ciudades representaron los indicios en que germina la democracia, al generar en su seno escenarios de debate y disertación, aunque con un carácter limitativo y parcial.

Participación restringida y centralizada en los asuntos públicos fue la característica principal de las asambleas populares ateniense y romana, al limitarse la actuación de los individuos libres, restringiendo la misma a cientos de miles de individuos que veían cómo su voz se confinaba a la esfera privada.

Con el devenir de la historia, y los sistemas monárquicos como marco, la noción democrática se traslada de las asambleas edificadas en las ciudades Estado a los Parlamentos representativos modernos (siglo xv), en los cuales el rey convoca a reuniones de representantes de diversos sectores de la sociedad, como nobleza, clero y gente común (Dahl, 1999). La inclusión a la esfera pública de un mayor número de grupos sociales obedeció en gran parte a cuestiones económicas, al requerir el Estado los recursos provistos por los grupos más fuertes en este aspecto.

Una nueva etapa de la democracia es reflejada en el sistema de pesos y contrapesos de la autoridad, donde se limita la omnipotencia del monarca, delegándose una serie de funciones y atribuciones administrativas y legislativas a un grupo colegiado de representantes (siglo xviii), en el cual surge la idea de que “el gobierno requería el consentimiento de los gobernados” (Dahl, 1999: 29).

La victoria de los derechos civiles alcanzada en el siglo xviii, producto de la fundamental noción tripartita de libertad, igualdad y fraternidad emanada de la Revolución Francesa, aunada a la proliferación de los derechos políticos y sociales consagrados en los dos siglos subsecuentes, forjaron un clima idóneo y propicio para el fortalecimiento de la democracia, al dotar a la población de elementos básicos y sustanciales para su pleno desarrollo como individuos y ciudadanos.

El difícil derrotero por la historia de la democracia nos permite vislumbrar la modernización de la misma, al privilegiar la participación de la población en los asuntos públicos como factor relevante en su desarrollo y como garante de una mayor y mejor interrelación y corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

### *1.2. Conceptualizando la democracia*

La acepción moderna de la *democracia* se encuentra vinculada a dos nociones principales: la primera orientada al conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quién está autorizado para las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 1986), así como su visualización a través de esquemas más afines a las per-

sonas, es decir, simétricos a la cultura y tendientes a la unidad y a la diversidad (Touraine, 1994). Ambas connotaciones representan un marco teórico sólido y sustantivo, que engloban a la perfección la naturaleza y esencia del matiz democrático.

Cabe resaltar que la democracia no siempre representó el modo ideal de gobierno conceptualizado en nuestros días, ya que en la antigüedad grandes pensadores como Platón la definían como el reino del libertinaje y la ignorancia. De igual forma, ya en la época más contemporánea, Immanuel Kant resaltaba que la democracia era un despotismo, que las multitudes no estaban calificadas para gobernar con la razón, sino con sus impulsos (Merino, 2008).

Denostar a la democracia les significaba el desprecio por la participación social, bajo un esquema de incompreensión exacerbada que no permitía razonar sobre la inclusión de todos los individuos en la discusión de los asuntos públicos.

Los temores de Platón y Kant hacia la consolidación de la democracia fueron conceptualizados en la coyuntura de cada pensador, los cuales en la actualidad y de acuerdo con el Cuadro 1, se convierten en afirmaciones infundadas, debido a que la democracia ha evolucionado a patrones superiores donde la población no pretende ostentarse en el poder, sino contribuir en el desarrollo de la sociedad.

La concepción moderna de la democracia revierte los planteamientos de Platón y Kant, tendientes a la relegación de los individuos a vivir

Cuadro 1. Visiones antidemocráticas de antaño, resarcidas en la contemporaneidad

<i>Visión antidemocrática de Platón</i>	<i>Postulados de la Democracia Moderna</i>
Reino del libertinaje y la ignorancia.	La democracia moderna pugna por forjar ciudadanos críticos, con altos niveles de responsabilidad y solidaridad.
<i>Visión antidemocrática de Kant</i>	<i>Postulados de la Democracia Moderna</i>
Democracia como despotismo: multitudes poco calificadas para gobernar con la razón, sino con impulsos.	Gobierno fundado en leyes que soslayan gobiernos de hombres erigidos en épocas de crisis y que sustenta su actuación en las pasiones y los impulsos.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en Dahl (1999).

y actuar bajo la esfera privada, imposibilitándoles la incorporación hacia los asuntos públicos.

En ese contexto, la democracia “es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser los actores de su historia y no solamente a ser liberados de sus cadenas” (Touraine, 1994: 33).

A pesar de los obstáculos instituidos en el largo y sinuoso camino de la democracia, ésta a través de su fuerza vigorizadora y racional, abogada por la multiplicidad de actores y elementos que la constituyen, ha sabido posicionarse en la ideología de un sinnúmero de regímenes y gobiernos debido, en gran parte, a sus dimensiones adherentes.

### *1.3. Dimensiones de la democracia*

Son las dimensiones de la democracia las que han forjado en ella ese carácter innovador que resalta categóricamente la convivencia armónica de la sociedad, fundado en leyes y que privilegia en todo momento la unidad y la diversidad. Desde ese enfoque, Touraine (1994) alude a tres principales dimensiones de la democracia: derechos fundamentales del hombre, representatividad de los dirigentes y ciudadanía, los cuales debido a su trascendencia abordaremos en forma más detallada.

#### *1.3.1. Derechos fundamentales del hombre*

Para comprender esta dimensión es necesario recurrir a la historia, donde diversas conflagraciones de corte liberal y social impulsaron prerrogativas universales e inalienables con el objeto de reconocer a los individuos como sujetos libres, autónomos y con capacidad de decisión, soslayando esquemas tendientes a la subyugación y dominación.

Touraine (1994) afirma que la finalidad de los derechos fundamentales del hombre estriba en limitar el poder autoritario de los gobernantes, como una proposición indispensable para la existencia de la democracia.

Los derechos del hombre, tal y como hoy los conocemos, fueron proclamándose en diversas etapas históricas, en donde cada prerroga-

tiva representaba una victoria para la población en contra del despotismo estatal. Thomas Marshall, citado en Arzaluz (2002), distingue al siglo XVIII como pilar de la institución de los derechos civiles, es decir, aquellos necesarios para la libertad de la persona, como libertad de expresión, de religión, de pensamiento, etcétera.

Asimismo, el siglo XIX funge como marco de gestación de los derechos políticos, donde la sociedad adquiere la facultad de participar en el ejercicio del poder. Finalmente Marshall señala que en el siglo XX se presenta la proliferación de los derechos sociales, aquellos que se orientan a compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado.

### *1.3.2. Representatividad de los dirigentes*

La representación de los dirigentes hacia los gobernados significó la culminación del poder autocrático ejercido por el monarca, para transitar a una época donde el Parlamento compuesto por representantes del pueblo, elegidos por la voluntad de este último, deliberaban sobre los asuntos públicos que incidían en la vida de la sociedad.

En el génesis de la democracia la representatividad careció de sentido, al existir patrones que inhibían su desarrollo. Por ejemplo, regresando a las ciudades Estado ateniense y romana, la virtual participación integral de los hombres libres en las deliberaciones y decisiones públicas hacían innecesaria la representatividad, ya que bajo su concepción no había a quién representar.

En los regímenes monárquicos el carácter representativo era limitado por aspectos divergentes a la racionalidad humana, pues era cimentado por dogmas religiosos, los cuales dictaban que el poder de los gobernantes provenía de un mandato divino y, por lo cual, representar al pueblo confluía entre la sombra y la ambigüedad.

Desde ese enfoque la representatividad es acogida en la democracia moderna, donde la población solidaria y responsable otorga su voluntad y poder público a un grupo de personas que velarán por sus intereses, rechazando un mandato imperativo y actuando a favor de toda la comunidad.



Madison, en *El Federalista*, citado por Bobbio (1986), resume con gran precisión la naturaleza y actuación de los representantes al referirse a éstos como “un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal” (Bobbio, 1986: 155).

### 1.3.3. Ciudadanía

Con el advenimiento de la democracia como mecanismo libertario e integrador, los sujetos, aquellos que como individuos estaban limitados a la esfera privada, con intereses personales y egoístas, emergen como ciudadanos, cuya definición les otorga impostergablemente la capacidad de participar de forma activa en el ámbito público, tomando decisiones en los procesos políticos, económicos y sociales que afectan su condición como miembros de una sociedad determinada.

De igual manera, la ciudadanía bajo la óptica de Marta Ochman (2004), presenta dos conceptos complementarios: estatus y práctica. El primero se vincula con la ciudadanía pasiva, donde el sujeto se conforma con el reconocimiento que el Estado le confiere en materia de libertades, derechos y obligaciones. Por el contrario, la ciudadanía activa es simétrica a la práctica, la cual denota participación en los debates sobre el bien común, incluso a través del sacrificio del interés particular. Ochman añade que, como práctica, la ciudadanía exige un gobierno democrático, identidad, cooperación, tolerancia y respeto a las reglas.

No es suficiente coexistir con una democracia de estatus, ya que con ese enfoque los sujetos se convierten en ciudadanos de ornato con capacidades y libertades no empleadas; por esa razón la cimentación de la ciudadanía práctica y activa es la que conllevará a un pleno desarrollo individual y colectivo.

De esa forma, “el ciudadano en la sociedad moderna, es aquella persona que, con base en libertades y derechos reconocidos de manera constitucional, asume posturas activas para deliberar, analizar y argumentar sobre los compromisos que se generan en la vida pública” (Uvalle, 2006: 309).

Referir a un sujeto o individuo como ciudadano no se limita a una definición moderna instituida por algún intelectual o político, sino que refleja un valor sustantivo, intrínseco, facultado para asumir como propios los asuntos del interés público y coadyuvar en su posible solución, opinando y escuchando la opinión de los demás, como síntoma de reconocer al otro como un ciudadano con derechos y libertades.

Derechos fundamentales del hombre, representatividad y ciudadanía son entes concordantes y similares en aras de forjar una democracia sistemática, real, que con sus dogmas y acciones diarias encausan el espíritu libre de las personas, segregando de facto cualquier indicio autoritario, despótico y subyugante.

En el transcurrir de los siglos, la democracia se ha fortalecido hasta considerarse una forma de vida, más que de gobierno, edificándose como el epicentro de la participación, y que al igual que el sentimiento democrático, ha evolucionado para ser adoptada por un mayor número de personas.

Bajo la premisa de que sin la participación social la democracia no existiría (Merino, 2008), resulta preponderante estudiarla a profundidad en el apartado siguiente.

## **2. Transición de la esfera privada al ámbito público como consecuencia de la proliferación de la participación ciudadana sustentada en la libertad de expresión y la cultura política democrática**

### *2.1. Identificación de la participación ciudadana en el marco democrático*

En la actualidad parece relativamente sencillo identificar en el mundo o en el ámbito local un gobierno con tendencia democrática del que no lo es, simplemente observando si en su seno convergen y se interrelacionan entre sí las tres dimensiones de la democracia, mencionando que la fisura en alguna de ellas le provocaría un severo resquebraja-

miento, provocando en consecuencia una severa tensión social. En ese contexto, organizaciones no gubernamentales como Freedom House<sup>1</sup> emite de forma anual estudios que revelan el nivel democrático de los países, sustentado en el desarrollo de los derechos civiles y políticos. A pesar de lo anterior, el carácter integral y holístico de la concepción democrática sugiere tener elementos básicos de identificación con el objeto de preservarlos y fortalecerlos para hacer de la democracia una forma de vida.

Robert Dahl (1999) atiende la inquietud y en congruencia con los cuadros 2 y 3, estipula tanto los criterios como los requerimientos mínimos para un país democrático, los cuales deben ser observados, atendidos y exaltados para que la democracia continúe funcionando como un modelo ideal de gobierno.

Cuadro 2

<i>Criterios de un gobierno democrático</i>
1. Participación efectiva
2. Igualdad de voto
3. Comprensión ilustrada
4. Control de la agenda
5. Inclusión de los adultos

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en Dahl (1999).

Cuadro 3

<i>Requerimientos mínimos para un país democrático</i>
1. Cargos públicos electos
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes
3. Libertad de expresión
4. Acceso a fuentes alternativas de decisión
5. Autonomía de las asociaciones
6. Ciudadanía inclusiva

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en Dahl (1999).

<sup>1</sup> Fundación conservadora estadounidense con sede en Washington D.C. La organización fue fundada, entre otros, por Eleanor Roosevelt y Wender Willkie. En la actualidad se autoproclama como: *una voz en favor de la democracia en el mundo*.

Para efectos de este apartado vincularemos la participación efectiva, aunada a la libertad de expresión, como criterio y requerimiento mínimo, respectivamente, de un gobierno democrático, con cuya dualidad se permite la conformación y consolidación de ambos elementos.

Con respecto a la participación efectiva, Dahl (1999) la refiere como la libertad de las personas de plasmar ideas que sean conocidas por el resto de los miembros del conjunto social.

A su vez, la libertad de expresión es un derecho fundamental del hombre de primera generación, bajo la cual todo individuo se encuentra facultado para expresarse, debatir, escuchar y ser oído, así como criticar con raciocinio y responsabilidad modelos políticos, económicos y sociales existentes, sin temor a la represión. En suma, representa participar activamente en la vida pública.

La libertad de expresión se encuentra asentada y consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>2</sup> que en su artículo 19 señala: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

A partir de esa orientación, la participación ciudadana se circunscribe a los ideales y valores de la libertad de expresión, al plasmar ideas y discursos que fortalezcan el desarrollo integral de una nación.

## *2.2. Definiendo la participación ciudadana*

Hasta aquí hemos planteado la renovación de la democracia como una evolución con respecto a escenarios matizados por la unilateralidad del poder y la participación restringida en la toma de decisiones. Es precisamente la proliferación de la participación hacia el campo social, hacia el ámbito ciudadano, el propulsor principal de la modernización en los esquemas democráticos.

Participación ciudadana como proceso modernizador de la democracia alude a

<sup>2</sup> Aprobada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

[...] la creciente intervención de los individuos y de los distintos grupos, que conforman la sociedad civil en la promoción de diversos tipos de intereses y, en especial, a su voluntad y disposición para involucrarse en los asuntos públicos, sin que ello signifique necesariamente actuar a través de los partidos políticos ni participar en forma directa en la gestión pública (García Clarck, 2000: 217-218).

En este sentido, compartimos la noción de Robert Dahl (1999), cuando manifiesta que los ciudadanos silenciosos son un desastre para la democracia. En vez de ello, la voz ciudadana debe pronunciarse con tal fuerza que derrumbe cualquier indicio de autoritarismo y unilateralidad en la toma de decisiones, aunque también ese eco ciudadano debe estar precedido por la voluntad de los emisores sin ningún tipo de intromisión por parte del aparato estatal, porque de lo contrario existiría un envilecimiento de la participación ciudadana, con movilizaciones inducidas tendientes a masificar a la sociedad y muchas veces desestabilizar el orden existente.

Es por ello que

[...] en las movilizaciones lo que falta es la voluntad libre de los individuos para aceptar o rechazar lo que se les pide: en ellas no hay un deseo individual, sino una forma específica de coerción. La participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de derecho y la libertad de los individuos (Merino, 2008).

Para complementar lo citado, Mauricio Merino (2008) afirma que la mejor participación ciudadana en la democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad de gobernar o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad.

Con objeto de hacer una distinción entre participación voluntaria y aquella matizada por la intromisión de otros agentes externos al sentir ciudadano, expondremos diferentes tipos de participación.

Alicia Ziccardi, citada en (Arzaluz, 2002), identifica cuatro formas de participación:

- a) Institucionalizada, refiere aquella participación asentada en la normatividad vigente de las naciones, es decir, que se encuentra reglamentada;
- b) Autónoma, vinculada a las organizaciones no gubernamentales, es decir, a los escenarios de la sociedad civil, alejada de patrones estatales;
- c) Clientelística, relacionada con el intercambio de favores entre gobierno y sociedad, fundada en sistemas de prestación y contraprestación, y
- d) Incluyente o equitativa, concierne a la relación estrecha con la democracia y se define como aquella “en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social” (Arzaluz, 2002: 70).






De las cuatro formas de participación mencionadas, tres de ellas —institucionalizada, autónoma e incluyente o equitativa— pueden considerarse como leales a los dogmas de la participación ciudadana, al converger en sus principios la legalidad, la voluntad, la autonomía y la pluralidad, contrastando con la participación clientelística, que obedece a patrones de intercambio invisible entre gobierno y sociedad, provocando con ello una involución de la democracia.

Mención especial merece la participación autónoma, cuya esencia radica en la discusión, debate y discernimiento efectuados en el seno de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales, retomando a Luis F. Aguilar (1994), son entidades autónomas, con carácter voluntario, no partidistas, mismas que presentan rasgos solidarios, filantrópicos, propulsoras de iniciativas y que complementan la acción gubernamental.

La proliferación de las ONG es indicativa de sociedades democráticas modernas, donde la esfera privada ha sido relegada a un segundo plano por el ámbito público. Bajo esa noción el Diagrama 1 muestra la transición que han experimentado las ONG en torno a su cimentación como entidades participantes en los asuntos públicos.

El creciente número de personas, ya sea en lo individual o en lo colectivo, que participa de manera activa y responsable en las acciones públicas demuestra que el sentir democrático se empieza a asentar en

Diagrama 1. Transición de las ONG en torno a su participación en los asuntos públicos

Asistencia privada		Asistencia pública
Acción no gubernamental		Interacción con el gobierno
Apoliticidad		Actuación con sentido político
Visión micro		Visión macro
Visión auxiliar		Condición de sujetos con sentido propio

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en García Clarck (2000).

la parte intrínseca de las sociedades, circunscribiéndose en los valores y sentimientos de la gente, generándose con ello una verdadera cultura democrática.

### *2.3. Arraigo de la democracia en la parte intrínseca de las personas: nociones de la cultura democrática*

Sólo donde existe un ambiente político democrático y una voluntad individual para participar se puede hablar de una verdadera participación ciudadana (Merino, 2008). Para cumplir dicha premisa se requiere de la actuación conjunta y corresponsable de sociedad y gobierno. El ambiente político con tintes democráticos debe ser forjado desde las autoridades gubernamentales pero validado y legitimado por los actores sociales.

En el caso de la voluntad, sólo los regímenes autoritarios o despóticos tienen la posibilidad de influir de forma tan exacerbada en la conducta y decisiones de la gente para incitarlos a ejercer acciones contrarias a sus intereses; por el contrario, en los gobiernos democráticos, la participación ciudadana no debe ser inducida, ni mucho menos obligada a través de métodos coercitivos, sino que debe propi-

ciarse a través del fortalecimiento de la cultura política democrática y reiterándose en el ámbito de la legalidad.

Con base en lo anterior “una cultura política democrática es pilar fundamental de un sistema democrático estable; en otras palabras, para que ésta funcione de manera permanente es necesario que se construya un patrón cultural identificado con los principios democráticos” (Peschard, 2001: 17).

Por otra parte, Peschard (2001) añade que una población que comparte esta cultura tiene acciones propositivas y no únicamente reactivas ante el desempeño de la actividad gubernamental; es una sociedad con capacidad para hacerse oír, demandar, incidir en las decisiones políticas y vigilar su proyección.

Al igual que la participación, la cultura política democrática presenta una tipología que determina el grado o nivel de concientización de la gente en torno a su actuación en los asuntos públicos.

Almond y Verba, citados en Peschard (2001), refieren la existencia de tres tipos puros de cultura política:

1. Parroquial, considera a los individuos que están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central (sociedades tradicionalistas) y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política.
2. Subordinada, conscientes del sistema político, pero autoconcebidos como subordinados, no se involucran en la formulación de políticas y en la toma de decisiones.
3. Participativa, en ella “los ciudadanos consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de políticas públicas” (Peschard, 2001: 21).

Los dos primeros tipos de cultura política representan un retroceso histórico en la concepción y naturaleza de la democracia, al generarse una participación ciudadana local y escasa, ideal para regímenes autoritarios, los cuales siempre han invocado la desorganización de los actores sociales.

En cambio, la cultura política democrática participativa promueve la consciencia sobre los derechos y las obligaciones que la ciudadanía



confiere, actuando bajo la noción de que “la democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos de un país” (Touraine, 1994: 99). El axioma aludido incorpora un sentido de pertenencia, con ciudadanos en pleno derecho para ser responsables de su gobierno.

En resumen, la participación como componente toral de la cultura política democrática, según Peschard (2001), incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada por hacerse oír por éste.

La participación ciudadana no puede limitarse al idealismo ni a la subjetividad, sino que debe materializarse en la cotidianidad, para lo cual la actuación de los ciudadanos en las políticas de una nación es factor determinante para la cimentación y fortalecimiento de la democracia.

### **3. Participación ciudadana en políticas públicas: función decisoria de la ciudadanía indicativa de una modernidad democrática**

#### *3.1. Políticas públicas; participación ciudadana corresponsable en la edificación de agendas gubernamentales*

Cuando el Estado se erigió como ente político superior facultado para generar solidaridad y cohesión social, presentaba un limitado número de funciones que se orientaban a temáticas como: hacienda, seguridad, justicia y relaciones internacionales. Con el transcurrir del tiempo —el crecimiento poblacional y más aún la consolidación de la democracia, donde las demandas son fáciles y las soluciones se tornan difíciles (Bobbio, 1986)— se ampliaron las atribuciones del Estado que no pueden ser atendidas de forma unilateral. En ese contexto, problemáticas generacionales como la pobreza, desempleo, desnutrición, inequidad y deterioro del medio ambiente, entre otros, se convierten en asuntos prioritarios a incluirse en las agendas nacionales.

Desde esa orientación “La salud, la educación, la nutrición, el agua, el saneamiento y la viabilidad ambiental no son gastos que pue-

dan reducirse en un presupuesto ni lujos que puedan aplazarse hasta que la economía sea más solvente. Son inversiones indispensables que toda sociedad debe hacer hoy y en su futuro económico”.

El planteamiento anterior extraído de la Declaración de las Metas del Milenio de las Naciones Unidas es categórico, ya que se requiere priorizar dichas actividades, anexarlas dentro de la acción gubernamental y vigilar su cabal cumplimiento, pues su desatención provocaría un deterioro orgánico en la sociedad.

Con objeto de resarcir las carencias sociales, el Estado implementa una serie de acciones y políticas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población en diferentes esferas, en la inteligencia de que dichas políticas deben estar legitimadas por la sociedad civil. Es en los gobiernos democráticos donde se presenta la transición de programas unilaterales a políticas públicas consensuadas e incorporadas, por la dualidad gobierno-sociedad, a la agenda gubernamental.

Precisamente el concepto *políticas públicas* refleja la participación activa de la ciudadanía en el proceso operativo y decisorio de los instrumentos edificados para la solución de problemáticas comunes. Ricardo Uvalle (2006) afirma al respecto que las políticas públicas no son ni más gobierno ni menos sociedad, sino la conjugación balanceada de uno y otra para dar sustento a las decisiones institucionales, complementando su reflexión al definir las como

[...] una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionadas con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana (Uvalle, 1994: 112).

Esa dualidad gobierno-sociedad es la que faculta a esta última para controlar la agenda gubernamental; dicha acción constituida como un criterio de gobierno democrático (Dahl, 1999). En palabras de Uvalle (2006), la sociedad es capaz de contribuir en la agenda pública, es decir, en el conjunto de temas que despiertan deliberación e interés para que sean incluidos en los compromisos que la autoridad valora y asume de cara a la vida en común.

La agenda gubernamental debe florecer y asentarse a partir de esquemas corresponsables, críticos y legales, donde los individuos asuman su carácter de ciudadano y a través de su conocimiento empírico, forjado por sus vivencias y experiencias personales y comunitarias, coadyuven en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas. La mayor virtud de la participación ciudadana en dichas políticas radica en que los ciudadanos, mejor que nadie, saben sobre sus necesidades y están más comprometidos para subsanarlas (Doyal y Gough, 1994), aunado a la concepción de los individuos como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino, no como meros receptores de programas gubernamentales (Sen, 2000).

### *3.2. Reivindicación de la participación ciudadana en políticas públicas cobijada por un gobierno por consenso y una sociedad abierta*

Para lograr que la participación ciudadana voluntaria y racional se convierta en un elemento sustancial en la solución de problemáticas comunes, teniendo como eje de actuación las políticas públicas, se requiere de la coexistencia de un gobierno por consenso que derive en un gobierno por políticas, aunado a una sociedad abierta con poder público de actuación y decisión: “El gobierno por consenso es un gobierno abierto, es decir, tiene el perfil que la sociedad democrática —abierta— demanda y su forma de organización y funcionamiento responde a la visión de que el poder en la democracia se institucionaliza de modo multicentrado” (Uvalle, 2006: 312).

La heterogeneidad que caracteriza a las sociedades modernas presenta la necesidad de crear consensos y acuerdos que conlleven a un bienestar común, por esa razón el gobierno por consenso ideado por Uvalle (2006) refleja la virtud de reconocer diferencias entre los integrantes del entramado social, hecho que lejos de generar obstáculos y debilidades, se concibe como una fortaleza para encontrar soluciones a los problemas generacionales y estructurales de una sociedad determinada.

Gobierno por consenso se interrelaciona directamente con el gobierno por políticas, que retomando a Uvalle con este tipo de gobierno

“se avanza más por los cauces institucionales de la democracia y de este modo los ciudadanos organizados tienen oportunidad de participar en la atención de los asuntos que exigen la cooperación de la autoridad y ellos mismos para concretar los fundamentos de la acción pública” (Uvalle, 2006: 300).

El gobierno por políticas retoma la batuta instituida en el consenso, para que por conducto de dicho ejercicio democrático se definan y establezcan acciones consideradas como viables y necesarias en materia de asuntos públicos, donde la participación ciudadana desempeña un papel primordial en el fortalecimiento de tales acciones.

Ambos gobiernos, bajo la tipología de Arzaluz (2002),<sup>3</sup> reflejan una gestión participativa, que genera “ampliación del campo de derechos y libertades, la incorporación de sectores excluidos y marginados a las instituciones representativas y un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas” (Arzaluz, 2002: 54-55).

Tanto el gobierno por consenso como el referente a las políticas públicas presentan un denominador en común: la participación ciudadana crítica, responsable y solidaria; para lo cual dicha participación debe confluir bajo los patrones de una sociedad abierta conceptualizada como:

[...] consecuente con los valores, principios e instituciones que tienen como objetivo asegurar la atención pacífica y eficaz de los problemas, reconociendo que la intervención de las personas, grupos y organizaciones en los asuntos públicos, es condición insoslayable para que los ciudadanos activos tengan presencia real y efectiva en lo que concierne a la vida en común (Uvalle, 2006: 304).

La sociedad abierta indica modernidad democrática, al converger en su seno elementos ineludibles de todo principio libertario como legalidad, participación voluntaria, igualdad, reconocimiento del otro

<sup>3</sup> La gestión corporativa-clientelar basada en la agrupación de sectores sociales afines al gobierno donde intercambian favores, aunado a la de tipo gerencial orientada a la eficiencia y a la separación del gobierno de la administración, complementan la tipología de Arzaluz.

por medio del consenso, mismos que deben ser preservados y fortalecidos con la finalidad de cercenar cualquier indicio de subyugación hacia visiones unilaterales en el ejercicio de las decisiones públicas.

Una sociedad abierta se enriquece de la pluralidad de sus miembros, por lo que la unanimidad en las decisiones se torna irreal o utópica, al vincularse con sociedades homogéneas. En ese entendido, la sociedad abierta funda su actuación en el debate, la deliberación y argumentación emanada de los espacios públicos autónomos, esto como síntoma de una madurez ciudadana, capacitada para analizar y resolver problemas públicos.

A lo largo de la historia moderna, muchos autores representantes de diversas corrientes del pensamiento se han cuestionado sobre la razón de por qué grupos tan heterogéneos como los que conforman las sociedades democráticas son capaces de generar acuerdos tendientes al bien común.

Desde nuestra perspectiva, la interrogante planteada se dilucida con la noción de que la gente a pesar de sus múltiples diferencias, tiene metas en común y objetivos coincidentes, los cuales estriban en su desarrollo individual y colectivo. Con respecto a las diferencias y la concordancia de objetivos, Leopoldo Zea argumenta que a pesar de las diferencias propias en los hombres, siempre habrá algo que sea común a todos, siendo ese algo el punto de partida de toda comprensión.

El punto de partida aludido por Zea puede identificarse en el interés de la ciudadanía por participar activamente en los asuntos públicos. Lo que antaño era negado o limitado, ahora es deliberar y opinar con total libertad y raciocinio, y con la certeza de que los pronunciamientos vertidos serán escuchados y reconocidos por las autoridades gubernamentales.

### *3.3 Intensidad y corresponsabilidad de la participación ciudadana*

Si bien es cierto que en la democracia no existe participación pequeña o irrelevante, ésta debe circunscribirse en el marco de la toma de decisiones con el objeto de enaltecer el carácter ciudadano vinculado a la acción en la esfera pública.

En ese sentido, Enrique Cabrero (2006) estipula una tipología de la participación ciudadana con base en su grado de intensidad y coresponsabilidad:

- a) Función consultiva, tendiente a la emisión de opiniones sobre la actividad gubernamental; dicha función es considerada como de baja deliberación.
- b) Función cooperativa, la cual consiste en colaborar en la actividad pública, gestando políticas de concertación.
- c) Función decisoria, que estriba en contribuir en el proceso de toma de decisiones, orientando acciones del gobierno. Dicha función se vincula a la participación estratégica.

La democracia moderna exige categóricamente ciudadanos comprometidos con el bienestar colectivo, cuya participación en la toma de decisiones contribuya a la implementación de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de la población, en el entendido de que “con las políticas [públicas] se instituye el gobierno para los ciudadanos que es al mismo tiempo, el gobierno de la democracia” (Uvalle, 2006: 326).

Democracia, participación ciudadana y la actuación de ésta en políticas públicas, representan una visión tripartita integral con altos niveles de conocimiento, mismos que no deben confinarse a la teoría, sino que deben ser empleados en el ejercicio del gobierno.

Desde ese contexto el cuarto y último apartado del presente trabajo consistirá en identificar si la administración actual del gobierno del Estado de México emplea en su seno mecanismos democráticos que incentiven la participación de la ciudadanía en los asuntos y políticas públicas.

#### **4. Participación ciudadana en la conformación de políticas públicas: el caso del Estado de México**

##### *4.1. Contexto general*

El Estado de México, con sus más de 22 mil kilómetros cuadrados, presenta una vasta riqueza cultural, económica y social, que se torna

en elemento que contribuye a alcanzar un desarrollo integral y sustentable que potencialice las capacidades de la población mexiquense.

Cada una de las regiones en que se divide la entidad tiene particularidades que favorecen la acción del gobierno para alcanzar el desarrollo económico, político y social. Las actividades de corte agropecuario, confluyendo con la industria de la transformación y los servicios en un mismo territorio, denotan las fortalezas, oportunidades y ventajas competitivas que la entidad ofrece para el fortalecimiento de su economía y para lo que pueda aportar a nivel nacional.

La cuantiosa población asentada en el Estado de México arroja dos nociones semejantes y concordantes: en primer término se requiere de autoridades gubernamentales comprometidas con la sociedad, con el objeto de atender las necesidades heterogéneas de una población cada vez más crítica y demandante; asimismo la segunda visión estriba en maximizar ese cúmulo de ideas, opiniones, expresiones y sentimientos en aras de construir políticas públicas con una visión social.

#### *4.2. Contexto político: administración estatal 2005-2011*

Durante el año de 2005, la entidad mexiquense vivió bajo un clima político activo derivado de las elecciones locales que determinarían al nuevo titular de la administración pública estatal. A través de un ejercicio democrático, la ciudadanía renovó la titularidad del Ejecutivo estatal<sup>4</sup> con la responsabilidad de gobernar la entidad y con la consigna de incluir en las decisiones y acciones gubernamentales el sentir de la ciudadanía, a fin de ratificar la legitimidad de un gobierno que se asienta sobre la voluntad que determine el pueblo.

#### *4.3. Pacto para la unidad y el progreso, documento tendiente al gobierno por consenso*

La unilateralidad en la toma de decisiones promulgada en los regímenes autoritarios ha transitado a las deliberaciones consensuadas,

<sup>4</sup> Titularidad que recayó en el Lic. Enrique Peña Nieto, para el periodo 2005-2011.

donde cada vez más un mayor número de actores sociales asumen su responsabilidad frente al bienestar común, ello como estigma de los gobiernos democráticos.

Sabedor de esa premisa, el Ejecutivo del estado, conjuntamente con los poderes Judicial y Legislativo, los gobiernos municipales, representantes de los sectores productivos de la entidad y dirigentes de los partidos políticos, sumaron esfuerzos en la cimentación de acciones tendientes al desarrollo integral y armónico del Estado de México, cuya finalidad central resulte en mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La suma de esfuerzos de los actores indicados se tradujo en la suscripción del Pacto para la Unidad y el Progreso “Por el Estado de México que todos queremos”,<sup>5</sup> cuyos documentos de divulgación lo refieren como: un documento fundamental para lograr la seguridad integral de los mexiquenses, a través de criterios de igualdad y equidad, que permitan mayores y mejores oportunidades de desarrollo, elevando la calidad de vida de los mexiquenses por medio de tres pilares fundamentales:

1. Seguridad Social,
2. Seguridad Económica y
3. Seguridad Pública.

En congruencia con el Cuadro 4, es importante describir algunas estrategias consideradas en el pacto y que resultan ser elementos sustantivos que conducen al desarrollo integral.

Desde esa noción, en el Estado de México el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los sectores sociales y productivos, así como los poderes Legislativo y Judicial de la entidad, forman con su participación un gobierno por consenso que da preferencia a los acuerdos que se traducen en oportunidades y bienestar para la población. No es un gobierno paternalista ni sobreprotector, es un gobierno que busca potenciar las capacidades de los individuos, de las familias, de los grupos y sectores que coexisten en su territorio.

<sup>5</sup> Suscrito el 16 de noviembre de 2005.



Cuadro 4. Principales estrategias del Pacto para la Unidad y el Progreso

<i>Pilar</i>	<i>Estrategias</i>
Seguridad Económica	Consolidar una moderna infraestructura carretera y de vialidades que genere progreso y bienestar social.
	Promover el desarrollo industrial, comercial y de servicios para garantizar el progreso de nuestra entidad.
	Impulsar una política de fomento laboral integral que eleve la productividad y genere más empleos.
Seguridad Social	Promover oportunidades de desarrollo integral a los individuos y sus familias para construir una sociedad más digna.
	Impulsar programas preventivos de salud para todos y para toda la vida, particularmente fortalecer los sistemas de seguridad social que garantizan una vida mejor para las familias.
	Impulsar las políticas públicas de atención a los grupos indígenas de la entidad para promover su inserción social y progreso económico.
Seguridad Pública	Establecer nuevos esquemas de seguridad pública para preservar la integridad física y patrimonial de los mexiquenses.
	Promover los consensos y acuerdos sociales y políticos para propiciar la gobernabilidad democrática.
	Impulsar la participación ciudadana que permita desplegar las valiosas iniciativas de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de divulgación del gobierno del Estado de México (2005a).

#### 4.4. Hacia el camino de una gestión participativa

En el marco de la democracia, resulta preponderante que todo gobierno promueva categóricamente y permanentemente la participación voluntaria de la gente como elemento fundamental en la construcción de una ciudadanía sólida que trascienda la actuación en la esfera privada, y que forme ciudadanos conscientes y capacitados, forjadores de su propio destino.

#### *4.4.1. Foros de consulta ciudadana para la integración del Plan Estatal de Desarrollo*

Sustentado en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios<sup>6</sup> circunscrito en la normatividad vigente en la materia,<sup>7</sup> y con objeto de estipular en un documento las políticas públicas que tiendan a generar un desarrollo económico y social en la entidad, el Ejecutivo estatal emprendió acciones conjuntas con los poderes Legislativo y Judicial en la edificación de foros de consulta ciudadana para la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, siendo el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem)<sup>8</sup> la entidad coordinadora de dichos eventos.

Los escenarios de participación aludidos se efectuaron bajo los pilares de seguridad social, seguridad económica y seguridad pública, como plataformas de la seguridad integral propuesta por el Ejecutivo.

En ese contexto y de conformidad con el Cuadro 5, se llevaron a cabo tres foros ciudadanos, cada uno correspondiente a los pilares a los que se ha hecho referencia, y en los cuales la población participó de forma activa y responsable en las mesas temáticas que para tales efectos se constituyeron, con el propósito de conformar el instrumento rector de la planeación estatal.

<sup>6</sup> Definido por la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios como el conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, legal y técnico, así como mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privados que se interrelacionan entre sí para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del estado y municipios.

<sup>7</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

<sup>8</sup> Referido por el artículo 44 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios como: un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, cuyo objeto es el operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, asimismo como coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.

Cuadro 5. Foros de consulta ciudadana para la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011

<i>Sede</i>	<i>Fecha</i>	<i>Pilar</i>	<i>Temas</i>
Nezahualcóyotl	11-Nov.-05	Seguridad Social	Población, Salud, Educación, Deporte, Cultura, Equidad de género, Integración de la familia, Cuidado a la niñez, Oportunidades para jóvenes, Adultos mayores, Respeto a las capacidades diferentes, Comunidades indígenas, Pobreza extrema, Migración.
Toluca	15-Nov.-05	Seguridad Económica	Empleo, Productividad, Competitividad, Infraestructura, Ordenamiento territorial, Vivienda, Desarrollo tecnológico, Crecimiento económico regional, Desarrollo sustentable (ambiente, agua), Financiamiento para el desarrollo.
Ecatepec	17-Nov.-05	Seguridad Pública	Gobernabilidad democrática, Participación ciudadana, Desarrollo metropolitano, Combate a la delincuencia, Procuración de justicia, Protección civil, Derechos humanos, Reforma administrativa, Transparencia, Coordinación interinstitucional.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de divulgación del gobierno del Estado de México (2005b).

En los foros de consulta la participación ciudadana reflejó en términos cualitativos la esencia de la democracia, la cual estipula que ésta se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos, quienes en un ambiente activo externaron su sentir en torno a los asuntos públicos que afectan su cotidianidad.

Con los foros de consulta ciudadana para la integración del Plan Estatal de Desarrollo se profesa la gestión participativa, reconociendo a los ciudadanos como sujetos activos, críticos y altamente responsables en la edificación de un estado justo y equitativo.

Como consecuencia de ese ejercicio pleno y democrático, se destaca que en el Foro de Seguridad Social se contó con la aportación de 302 ponencias con propuestas específicas para las 14 mesas temáticas, sustentadas con la participación de 700 personas, además de la intervención de estudiantes de diversas universidades asentadas en la entidad mexiquense.

En tanto para el Foro de Seguridad Económica, se destaca la participación de más de mil 200 personas, junto con la presentación de 440 ponencias en las 12 mesas temáticas instaladas para tal efecto.

Finalmente, respecto al Foro sobre Seguridad Pública, cuyo tema reflejó una de las principales necesidades de la ciudadanía, se contó con más de mil asistentes y se aportaron 815 ponencias en las 10 mesas temáticas que funcionaron para captar las demandas e inquietudes correspondientes.

Es importante resumir que, efectivamente, se logró la asistencia de más de dos mil 900 personas y la presentación de mil 557 ponencias. Sin embargo, en muchos casos estas últimas no reflejaban únicamente las inquietudes y sugerencias de un solo ciudadano, sino que fueron ponencias expuestas por la sociedad organizada en diversas asociaciones y sociedades cuyo sentir refleja las demandas de un grupo social o de una comunidad determinada o agremiada por función o responsabilidad social.

Al igual que toda esta gama de propuestas y participantes, el Plan de Desarrollo del Estado de México para el periodo 2005-2011 también retomó para su integración los 608 compromisos que en su calidad de candidato a gobernador de la entidad formalizó en sus giras a lo largo de los 125 municipios que conforman el territorio mexiquense.

#### *4.4.2. Foros de consulta para la Elaboración de los Programas de Desarrollo Regional 2006-2011*

Al igual que el sentimiento democrático, la planeación no se sesga, ni se reduce a ciertos escenarios o etapas, sino que se conduce por el principio de permanencia, el cual dicta la continuidad de los procesos planificadores.

Con base en lo indicado, y posterior a la publicación del Plan de Desarrollo del Estado de México, cuya esencia contiene las aspiraciones de la ciudadanía participativa, se requería implementar programas con carácter sectorial, así como de índole regional, que estipularan acciones tendientes a potencializar las fortalezas y oportunidades, disminuyendo las debilidades y amenazas en cada sector y región circunscrita en la entidad.

Con respecto a los programas sectoriales,<sup>9</sup> su elaboración estuvo fundada en la conjunción de esfuerzos de las diversas dependencias coordinadoras de sector, las cuales a través de un diagnóstico establecieron objetivos tendientes a fortalecer las actividades productivas, sociales y de seguridad pública en el Estado de México.

En el ámbito regional, el gobierno de la entidad, por conducto del Copladem asumió su papel de gestor participativo y convocó a la ciudadanía en general a deliberar, opinar y argumentar sobre las políticas públicas, dotando a éstas de un carácter social.

De tal forma, durante el año 2006 se escenificaron 16 foros para igual número de regiones, donde los ciudadanos ejercieron a cabalidad su autoridad pública,<sup>10</sup> reflejando esquemas democráticos donde la sociedad y el gobierno se conjugaron para dar sustento a las decisiones institucionales.

Como resultado de dichos ejercicios ciudadanos, emanaron los Programas de Desarrollo Regional correspondientes al periodo 2006-2011, cuya confluencia técnica y social hacen de dichos instrumentos verdaderas políticas públicas.

Tanto el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 como los programas regionales y sectoriales significan un avance democrático-participativo al privilegiar en su implementación el consenso y la exposición multilateral de ideas y opiniones, como fiel reflejo de una gestión participativa.

<sup>9</sup> Seguridad Social, Seguridad Económica, Seguridad Pública, Coordinación Metropolitana, Modernización Integral de la Administración Pública, Desarrollo Urbano Sustentable y Financiamiento para el Desarrollo correspondientes al periodo 2006-2011.

<sup>10</sup> Concebida por González Madrid (1999) como el escenario del reconocimiento de intereses, vinculante al interés público.

*4.5. Participación ciudadana institucionalizada, incluyente y equitativa, como característica de las Asambleas Generales e instancias auxiliares del Copladem*

La participación ciudadana en el Estado de México se encuentra institucionalizada, al ser observada por diversos ordenamientos jurídicos que, de acuerdo con los alcances de la investigación, han sido enunciados solamente de forma somera y sucinta. Desde nuestra concepción, aunada al reconocimiento normativo, la población requiere de espacios idóneos para desarrollar a cabalidad su función participativa. Por esa razón es necesario analizar si el gobierno de la entidad ha forjado escenarios permanentes de deliberación y diálogo ciudadano.

Sin la participación la democracia no existiría; es una premisa que debe ser entendida y, más aún, enarbolada por todo gobierno y administración que presuma de velar por los dogmas democráticos, respetando en todo momento la libertad de expresión y la voluntad de participar de la ciudadanía, elementos propios de una sociedad abierta, consciente de que su actuación conlleva irrefutablemente al desarrollo integral de los gobiernos locales y federal.

Sentar las bases para que la participación ciudadana encuentre cobijo legal e institucional debe representar una prioridad gubernamental, al retomar y constituir nuevos escenarios tendientes a la deliberación, el debate y la argumentación social que enaltezcan su autoridad y función pública.

Desde esa orientación, la población mexiquense encuentra en la Asamblea General del Copladem,<sup>11</sup> así como en las instancias auxiliares<sup>12</sup> del organismo, esquemas propicios para conocer y analizar los avances de los instrumentos rectores de planeación, así como ejercer propuestas racionales en torno a un mejor desarrollo y aprovechamiento de los mismos.

Ambos escenarios de participación se encuentran normados por la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y en el Regla-

<sup>11</sup> Órgano de Gobierno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

<sup>12</sup> Conformada por tres subcomités sectoriales, 16 subcomités regionales, cuatro subcomités de carácter especial y 14 grupos de trabajo.

mento de la misma, lo que da certeza jurídica para su operación. Con respecto a la Asamblea General, sus sesiones bimestrales se orientan a medir los avances y logros del Plan de Desarrollo del Estado de México y los programas regionales y sectoriales que emanan del primero, recordando que la constitución de dichos documentos se realizó con la cooperación activa de la ciudadanía.

La integración de la Asamblea General muestra su carácter incluyente al converger en su seno: autoridades de los tres órdenes de gobierno, de los tres poderes del Estado, grupos y organizaciones sociales y privados, y ciudadanía en general, cuyas contribuciones generan un verdadero sentir democrático propulsor de políticas públicas reales y humanas que reviertan problemáticas existentes.

En cuanto a las instancias auxiliares, estos entes coadyuvantes en la operación y funcionamiento del organismo centran su actuación en el seguimiento de los Programas de Desarrollo Regional y de índole sectorial implementados y aprobados, donde al igual que las Asambleas Generales, la multiplicidad de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales enriquecen los trabajos concernientes al seguimiento de las políticas públicas.

Tanto la Asamblea General del Copladem como sus instancias auxiliares bajo la tipología de Alicia Ziccardi (Arzaluz, 2002), promueven la participación institucionalizada y la participación incluyente o equitativa como indicativo de reglas claras y escenarios sólidos donde toda la ciudadanía, independientemente de su ideología partidista, puede participar en la construcción, implementación, control y evaluación de las políticas públicas.

#### *4.5. Ciudadanía práctica activa, transformadora de su propio destino: estandarte de los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social*

Coexistir solamente bajo la ciudadanía de estatus con un carácter pasivo representaría una fisura para la democracia, un carácter parcial que restaría importancia y valor a la consagración de los derechos civiles, políticos y sociales conseguidos antaño, por lo cual la población

de un Estado debe buscar inevitablemente la participación constante que se traduzca en una ciudadanía práctica y activa, capacitada para influir en la agenda y los asuntos públicos.

Los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (Coincides) responden a ese principio democrático, al promover en su seno la participación activa de la ciudadanía para generar esquemas corresponsables que atiendan de una mejor forma las problemáticas regionales y municipales.

En ese contexto, el Ejecutivo estatal acordó la creación de los Coincides,<sup>13</sup> como “órganos de consulta y opinión de los programas y acciones que lleva a cabo el Poder Ejecutivo del Estado de México para promover el desarrollo social y el bienestar comunitario” (Gobierno del Estado de México, 2005c).

De esa forma, el acuerdo de creación de los Coincides, publicado en la *Gaceta del Gobierno*, refiere sus siguientes funciones principales:

- a) Proponer planes, programas, estrategias, obras y acciones tendientes a promover el desarrollo social regional;
- b) Dar a conocer al coordinador regional<sup>14</sup> propuestas de acciones, programas, estrategias, obras y acciones de desarrollo social para su análisis y, en su caso, gestión ante las instancias competentes;
- c) Impulsar la participación de organizaciones o grupos sociales regionales en las tareas a su cargo;
- d) Auxiliar al Poder Ejecutivo estatal, cuando se requiera, en la ejecución de los planes, programas, estrategias, obras y acciones de desarrollo social;
- e) Dar seguimiento y participar en la evaluación de las acciones de desarrollo social que lleve a cabo el Poder Ejecutivo estatal en el municipio correspondiente.

<sup>13</sup> Publicada en la *Gaceta del Gobierno* el día jueves 13 de octubre de 2005.

<sup>14</sup> En la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México existe la figura de 16 coordinadores para igual número de regiones, los cuales tendrán el cargo honorífico de secretarios técnicos en el seno de los Coincides.



Las atribuciones aludidas confieren a los ciudadanos una autoridad democrática inconmensurable, al ser facultados a través de sus deliberaciones y acciones para controlar y modificar la agenda estatal, con una participación efectiva que conlleve a diluir su condición de receptores de programas gubernamentales para transitar al papel de formadores de su propio destino al contribuir notoriamente en la elaboración, ejecución, control y evaluación de políticas públicas.

### **Consideraciones finales**

En nuestros días la democracia se ha convertido en una temática recurrente en la cotidianidad de los individuos, la cual se enaltece como una forma de vida y un gobierno ideal.

La premisa anterior carecería de sentido y valor si los dogmas y principios democráticos no se materializan en la realidad, es decir, la democracia no debe constreñirse a discursos apologeticos que alaben su virtud frente a regímenes autoritarios, sino que se convierta en un escenario donde los individuos encuentren libertad y participen abiertamente en los asuntos públicos que ingieren en su vida diaria.

Por esa razón, todo gobierno que reconozca a la democracia como estandarte de sus acciones debe promover fervientemente la participación ciudadana, como prueba fehaciente de su orientación libertaria e integradora.

Hacer de la ciudadanía un elemento coadyuvante en la toma de decisiones gubernamentales que propicie políticas públicas generadoras de un desarrollo armónico e integral significa una madurez democrática, una evolución cognoscitiva de que los individuos pueden organizarse y participar voluntariamente sin la necesidad de la inducción estatal.

Con respecto al Estado de México, el gobierno, actuando por consenso y aunado a la sociedad mexiquense abierta, fomenta esquemas democráticos, con lo que nos permite demostrar el planteamiento originalmente formulado de que la democracia —para que sea efectiva— debe contar con la participación de la ciudadanía como elemento

básico, lo cual queda constatado con las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para el periodo 2005-2011, siendo los casos más específicos, por una parte, el marco jurídico que se ha creado en la entidad y que da pauta a las asambleas del Copladem y a la obligatoriedad de realizar foros de consulta y, por la otra, la instalación de los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (Coincides).

A pesar de todo, podemos resaltar que la construcción de la democracia y la participación ciudadana en asuntos públicos son un trabajo arduo que debe cimentarse cotidianamente, para con ello inscribir en la historia democrática un logro más de los modelos libertarios.

## **Bibliografía**

- Aguilar, Luis F., (1994), “Cuidemos a las ONG’s”, en *Sociedad civil. Organizaciones No Gubernamentales, transición a la democracia*, Porrúa, México.
- Arzaluz, María del Socorro (2002), *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)*, Premio IAPEM 2001, México.
- Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cabrero, Enrique (2006), “El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local de gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad?”, en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- Dahl, Robert (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
- Doyal, Len e Ian Gough (1994), *Teoría de las necesidades humanas*, Economía Crítica, España.
- Espejel, Jaime y Misael Flores (2007), “El rol del ciudadano organizado en la administración pública”, *Revista IAPEM*, enero-abril, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- García Clarck, Rubén (2000), “La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas”, *Revista El Co-*

- tidiano*, vol. 16, núm. 100, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Gobierno del Estado de México (2002), *Programa de atención a favor de la infancia*, Estado de México, México.
- (2005a), Pacto para la Unidad y el Progreso. Por el Estado de México que todos queremos, México.
- (2005b), Convocatoria para la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, México.
- (2005c), Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, t. CLXXX, núm. 74, 13 de octubre, México.
- (2008a), Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, México.
- (2008b), Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, México.
- (2008c), Ejemplar participación de la sociedad en la consulta (conferencia de prensa), <http://www.edomex.gob.mx/conjuntosedagro>, 20 de enero.
- González Madrid, Miguel (1999), “¿A qué llamamos políticas públicas?”, *Revista Iztapalapa*, núm. 46, julio-diciembre, México.
- Merino, Mauricio (2008), *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), México, versión electrónica disponible en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2008).
- Montesinos, Rafael (2004), “La participación ciudadana en la modernidad democrática mexicana”, *Revista El Cotidiano*, vol. 20, núm. 128, noviembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Ochman, Marta (2004), “Sociedad civil y participación ciudadana”, *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 27, julio-septiembre, Universidad de Zulia, Venezuela.
- Peschard, Jacqueline (2001), *La cultura política democrática* (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2), Instituto Federal Electoral, México.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, España.
- Touraine, Alain (1994), *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- Uvalle, Ricardo (1994), *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- (2006), “Las políticas públicas en el gobierno de la democracia”, en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.