

La participación ciudadana en el diseño de políticas públicas destinadas al desarrollo social en México

Enoc Francisco Morán Torres
Iván Sánchez

¿Puede ser deseable lo poco posible? Una primera reacción sería decir que esta pregunta resulta irrelevante, ya que si la democracia directa es poco posible, entonces no tiene sentido preguntarse si es deseable.

Daniel Zovatto

Introducción

La ausencia de la democracia participativa en actos especialmente conferidos al poder ejecutivo ha ocasionado que éstos no siempre representan un impacto en las cifras de la problemática por la cual fueron diseñados, incluso hay ocasiones que debido a esta ausencia los indicadores aumentan. La política pública diseñada por el poder ejecutivo, si bien es cierto toma datos duros de la sociedad para su creación, no necesariamente se forma a partir de la opinión de los beneficiarios de dicha política, provocando que al momento de su aplicación no surta los efectos esperados al estar a veces alejada de la realidad o de las necesidades de la población.

Sin duda, la participación e influencia en la toma de decisiones es de gran utilidad, es por ello que diversas legislaciones en la nación contemplan mecanismos democráticos de participación ciudadana; lamentablemente se ha vivido una inoperancia de dichos mecanismos, o bien una simulación de los mismos; por ello se considera necesario fortalecerlos y adaptarlos a las condiciones sociales actuales, en especial a impulsar su implementación en el diseño de políticas dirigidas al desarrollo social.

Como es sabido, el desarrollo social busca promover el bienestar y, consecuentemente, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos combatiendo las necesidades de ellos; sin embargo, las necesidades son tan amplias en nuestro país que es imposible imaginar que la política social que busca contrarrestar indicadores graves provenga exclusivamente de un poder público, es por ello que la política social diseñada por el presidente de la República, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, no debe verse alejada de la necesidad regionalizada de cada entidad federativa o zona económica, y que la participación ciudadana esté presente al momento de su diseño.

Es necesario acercarse a las necesidades de la población y extraer datos a través de mecanismos democráticos; así mismo “es necesario cuestionarnos sobre la eficiencia del mismo, evaluando los aspectos a mejorar” (López Sáenz, 2016: 3). Se deben formular mecanismos para medir la eficiencia del proceso, y evaluar los aspectos a mejorar, dándole vigencia a la intención de crear lazos más sólidos entre el gobierno y ciudadanos, situación que fortalece la gobernabilidad de un país.

Para que el Plan Nacional de Desarrollo emitido por el ejecutivo consiga surgir como un plan apegado a las necesidades sociales, necesariamente tendrá que estar elaborado a partir de procesos de consulta debidamente fortalecidos y legitimados para lograr un impacto visible en los datos que se extraen a través de órganos de evaluación, así como para que la población perciba esa atención a sus necesidades, pues cada vez se puede observar cómo se separa más la brecha entre el poder político y la población en materia de desarrollo social, desatendiendo problemas tan graves como los son la pobreza extrema y la salud.

En la actualidad, la figura de la participación se ha popularizado entre la partidocracia mexicana; es decir, se ha usado este discurso como forma de legitimar y dar fortaleza a sus decisiones. Sin embargo, aunque en el Proyecto de Nación del presidente de la República se haga énfasis en este mecanismo, no se ha dado marcha al fortalecimiento e implementación de esta figura. Al contrario, se han popularizado las consultas a mano alzada que se presumen como un mecanismo de consulta democrática, aunque ésta se aleje del ideal democrático plasmado en la ley. Figuras como el plebiscito, referéndum y consulta popular, no han marcado una trascendencia visible en la toma de decisiones en la política nacional, siendo estas necesarias y urgentes para seguir impulsando la transición democrática que México vive desde hace ya varios años.

Aunque se pueda considerar a México como un país con experiencia legislativa enfocada en la participación, también podemos observar que existen leyes que en el terreno cotidiano no pueden ser aplicadas y muchas veces predomina el interés político en las consultas realizadas. Lo anterior podemos relacionarlo a la desactualización legislativa a nivel federal en este ámbito, incluso a nivel constitucional se carecen de principios que dirijan este tipo de mecanismos.

Se ha tratado de iniciar una transformación política enfocada en una democracia que sí signifique el poder del pueblo, y es señalada en el Plan Nacional de Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República, como una manera de socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales, en donde se busca reforzar la consulta ciudadana en la toma de decisiones relevantes del país, incluso impulsar la revocación de mandato como una nueva forma de democracia participativa, sin embargo aún no se ven avances importantes en estos temas.

En esta investigación se problematiza la situación que guarda la toma de decisiones por parte del poder ejecutivo en materia de desarrollo social, destacando la ausencia del ejercicio de mecanismos de democracia participativa al momento del diseño e implementación de las políticas públicas que buscan combatir indicadores y datos duros obtenidos de estadísticas referentes a problemáticas sociales.

Evolución de la participación ciudadana en México

Dentro de la democracia es sabido que la titularidad del poder recae en la sociedad, y para que el pueblo ejerza verdaderamente este poder es necesario que los ciudadanos tomen parte en las cuestiones públicas, ya que la participación permite que las opiniones de cada uno de los integrantes de una nación sean escuchadas (Serrano Rodríguez, 2015). Aunque en México se viva bajo un modelo democrático, no siempre se le ha dado prioridad al ejercicio de la democracia participativa, ya que en las diversas épocas por las que ha pasado el país se ha dado más atención a otras formas de democracia como, por ejemplo, la representativa.

Si bien se ha considerado que, en todo estado, cuyo modelo sea democrático, se deben incluir las diferentes formas de ésta, aquí se plantea a la democracia participativa como el elemento esencial que se necesita para fortalecer a México, porque este mecanismo ha sido uno de los que más se ha dejado de lado en nuestro país.

Serrano Rodríguez (2015) señala que la participación ciudadana no aparece mágicamente en un régimen democrático, el estado debe construir condiciones que la efectivicen como lo son el respeto de las garantías individuales, los canales institucionales y marcos jurídicos, la información y la confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

En los últimos años se ha hablado cada vez más sobre democratizar la toma de decisiones, así como la inclusión del ciudadano en la vida política como forma de dar legitimidad a planes de desarrollo y a gobiernos; sin embargo, estos mecanismos no son nuevos, pues se puede remontar al nacimiento de la participación ciudadana en México después de la etapa hiperpresidencialista, etapa en donde los procesos democráticos claramente estaban bloqueados. Surge entre los noventa e inicios del año 2000, junto con reformas constitucionales que colocaban énfasis en los instrumentos de democracia directa y con ello a la participación ciudadana. Además, en constituciones locales se ve una integración de nuevos mecanismos, junto con la publicación de reglamentos. A partir de la consolidación de la idea de la participación ciudadana en la política se comienza a incluir en el discurso político, pues ésta es concebida como la más

conveniente para la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública (Serrano, 2015: 103);¹ sin embargo, las leyes en materia de participación ciudadana han sido poco visibles en la vida política nacional.

Para finales de 2003 se aprobó la Ley de Desarrollo Social, permitiendo a organizaciones de la sociedad civil ser vigilantes de la aplicación de la política social. Se impulsó también la investigación sobre el sector civil desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social y, a principios de 2004, se aprueba la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, como forma de fortalecer la participación y lograr transparentar los procesos.

También se comenzó a innovar en temas de transparencia con la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, y con ella la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI), la cual iniciaba un nuevo periodo de fiscalización y transparencia de órganos públicos para progresivamente ganar la confiabilidad de los ciudadanos.

Después de un proceso de experimentación, en 2008 ya se contaban con los mecanismos que se muestran en el cuadro I.

El plebiscito se puede definir como la consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal (RAE, s.f.). Así, un grupo de ciudadanos organizados puede recurrir a esta figura para expresar su posición sobre una decisión del gobierno que considere contraria a sus intereses (Chávez Alor, 2017). Tiene como finalidad que los ciudadanos expresen previamente su aprobación o rechazo a la realización de una obra de beneficio colectivo.

Un ejemplo de la aplicación de este mecanismo a nivel internacional es el llamado plebiscito por la paz en Colombia, en el 2016. El 2 de octubre de ese año, después de la negociación en la que intervino el gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-

1 La autora señala al gobierno de Vicente Fox como el primero en percibir así a la participación ciudadana, es por eso por lo que en ese sexenio se inicia la experimentación de este mecanismo.

EP), se llamó a los colombianos a votar la pregunta: ¿Apoya el acuerdo final para terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera? A pesar de las difíciles circunstancias por las que Colombia pasaba, los ciudadanos votaron en su mayoría el “No”, superando al “Sí” por apenas 0.43% del total de los votos, y con sólo un 37.43% de participación (gráfica 1).

Cuadro I
Mecanismos de participación

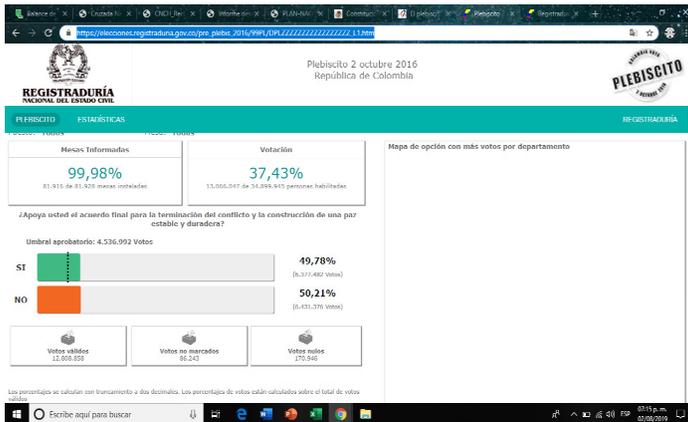
Mecanismo	Estados que lo contemplaban en 2008
Plebiscito y referéndum	17
Iniciativa popular	16
Consulta ciudadana	7
Colaboración ciudadana	5
Difusión pública	4
Audiencia pública	5
Recorridos del presidente municipal (o jefe delegacional)	3
Asamblea ciudadana	1
Revocación de mandato	3
Rendición de cuentas	1

Fuente: González *et al.* (2008). Actualmente, también se han logrado las candidaturas independientes dentro de las entidades federativas, incluyéndose como un nuevo mecanismo de participación ciudadana; sin embargo, para esta investigación se analizarán a fondo las figuras de plebiscito, referéndum y consulta ciudadana, pues se buscará determinar qué figura es la ideal para promover la participación en el diseño de las políticas sociales emanadas por el poder ejecutivo.

Sin embargo, en México no se ha vivido un proceso de tal magnitud, el primer plebiscito ciudadano se realizó en el entonces Distrito Federal (DF, hoy Ciudad de México) el 21 de marzo de 1993, con el objetivo de determinar si para los ciudadanos estaban de acuerdo con que los gobernantes del DF fueran electos por voto, si era apropiado que el DF tuviera un órgano legislativo propio y si estaban de acuerdo con que se convirtiera en un estado de la federación. Los resultados dieron como resultado Sí en las tres preguntas.

Gráfica 1

Plebiscito de terminación de conflicto y construcción de paz en Colombia, 2 de octubre de 2016



Fuente: https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm.

Ahora bien, el referéndum es un mecanismo de votación y consulta ciudadana que es objeto de disciplina constitucional en torno a la aprobación o rechazo referente a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. Este mecanismo permite que el elector comparta, de manera complementaria, la facultad legislativa del Congreso para dar mayor legitimidad a las prácticas legislativas. Se considera el principal instrumento de democracia directa, ya que la ciudadanía participa en el proceso decisional en el ámbito legislativo.² Este mecanismo puede ser solicitado dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en el Periódico Oficial, de una reforma a la Constitución y deberá ser dirigida a los secretarios del Congreso o la diputación permanente.

El referéndum puede clasificarse en a) constitutivo, modificativo o abrogativo, es decir, constituyente (para aprobar una Constitución) o constitucional (para modificar la Carta Magna); b) por su naturaleza jurídica es obligatorio o facultativo; c) por su origen es popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional.

2 Definición de portal SIL de la Secretaría de Gobernación. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=205>.

Por su parte, la Ley Federal de Consulta Popular es la responsable de enmarcar el procedimiento legal para celebrar este tipo de ejercicios democráticos, y es de destacar que, desde su publicación en 2014, no ha sufrido ninguna reforma, demostrando el olvido de la ley, así como una inoperancia de la misma. Esta ley describe a la consulta popular como el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho y mediante el cual expresan su opinión respecto temas de trascendencia nacional, y este podrá ser solicitado por el presidente de la República, 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, así como los ciudadanos en un número equivalente a 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Sin embargo, este mecanismo al día de hoy sólo puede ser solicitado al Congreso de la Unión a partir del 1 de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el 15 de septiembre del año previo al de jornada electoral federal, y no pueden ser sujetos a consulta en materia electoral ni seguridad nacional; así como tampoco en temas sobre la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada o sobre ingresos y gastos del estado. De esta manera, se deja limitado el ejercicio de este derecho y no hay indicios de una reforma para ampliarlo.

En efecto, el hecho de que aún no se haya logrado culminar en este tema, principalmente se debe a la baja participación de los ciudadanos debido al bajo interés en asuntos políticos y los altos niveles de desconfianza en el gobierno. Este problema que evidentemente han ido en aumento se puede constatar con datos obtenidos en la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP) de 2012, donde se demuestra que 65% de los ciudadanos entrevistados tienen poco interés en la política, y ocho de cada diez ciudadanos perciben la política como un tema complicado. Así que, impulsar la democracia participativa no es el único reto, sino que dar confiabilidad y transparencia a estos procesos se vuelve elemental para incitar a la participación; incluso a partir de la ENCUP, se considera que cuatro de cada diez ciudadanos piensan que en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de gobierno; mientras que el 80% de los ciudadanos mexicanos creen que el ejercicio del voto en las elecciones

populares es el único mecanismo con el que cuentan para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas.

También es evidente el creciente abstencionismo que enfrenta México, y la disminución de interés en participar en asuntos políticos. En el cuadro II se señala cuál fue la tendencia de participación en los estados que tuvieron elecciones el 1 de junio del 2019.

Cuadro II

Tendencia de participación en elecciones de entidades federativas, 2019

Entidad federativa	Participación ciudadana (%)	Abstencionismo (%)
Quintana Roo	22.1	77.9
Baja California	29.9	70.1
Tamaulipas	33.1	66.9
Puebla	33.4	66.6
Aguascalientes	38.9	61.1
Durango	45.3	54.7

Este último proceso electoral nos arroja datos de una creciente cultura de abstencionismo vivida en diferentes entidades federativas, ya que no se alcanzó ni 50% de participación de los ciudadanos con registro para ejercer el voto en ningún estado con elecciones. Incluso, en la elección de gobernador de Quintana Roo, de acuerdo con el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP),³ sólo se logró una participación de 22.1% de los ciudadanos.

Aunque actualmente se cuente con instituciones encargadas de promover y difundir el derecho al acceso a la información, se ha fortalecido el marco normativo referente a la participación y se ha innovado en temas de garantías, aun se tiene gran deuda con la ciudadanía a la hora de generar confianza para el ejercicio del voto o el involucramiento en asuntos políticos. Es preocupante cómo la carencia de participación ocasiona que un porcentaje tan pequeño de población que participa en los procesos pueda elegir sobre los intereses colectivos, corrompiendo así los principios clásicos de la democracia.

³ Consultado en: <https://prep2019-pue.ine.mx/publicacion/gubernatura/entidad/votos-partidos-candidaturas>.

Las políticas públicas y el desarrollo social en México

El desarrollo social es uno de los principales factores que se deben abordar en un país, pues a través de él se busca elevar el bienestar de los ciudadanos en diversos rubros. Uribe Mallarino (2004) define el desarrollo social como el desplazamiento ascendente de una sociedad a lo largo de un *continuum*, en cuyos extremos se encuentran, por un lado, las sociedades más avanzadas, y, por el otro, las sociedades con atraso. Siendo el desarrollo social el resultado de la mejora de indicadores de bienestar en diferentes factores.

Se puede considerar el inicio formalmente de las políticas sociales en México con la promulgación de la Constitución de 1917, pues en ella se establecen por primera vez los derechos sociales, la protección laboral y, posteriormente, se decretan derechos que giran en torno a la salud, al acceso a la vivienda y a la educación. Estas políticas lograron impulsar el desarrollo social en México en una etapa posrevolucionaria en donde el rezago social era evidente en casi todos los rubros. Sin embargo, el Desarrollo Social en México ha vivido una progresiva evolución debido a diferentes sucesos; por ejemplo, Parrillart (2016) menciona que dentro de los diversos factores que ocasionaron esta evolución se encuentran las demandas sociales, las crisis, los modelos económicos y las nuevas teorías de desarrollo social, provocando el fortalecimiento de programas institucionales y los planes de desarrollo logrando avances sociales más amplios.

A partir de las diversas experimentaciones en este terreno, el inicio de los programas sociales institucionalizados se puede ubicar en la administración de Carlos Salinas de Gortari, con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Este programa surge con el objetivo de combatir rezagos sociales en diferentes partes de México, instrumentando respuestas al entorno social adverso derivado del inicio de la crisis económica de 1982 (Cordera Campos y Lomelí Venegas, 1999). Dicha crisis provocó que dentro de las diversas adversidades económicas limitaran el inicio de la implementación de los programas diseñados por el ejecutivo; de hecho, al momento de iniciar la implementación de este programa aún no se habían renegotiado los temas de la deuda externa, lo que provocaba que el país estuviera en un limbo económico. Por estos motivos, la implemen-

tación de los programas estuvo conjugada con cambios estructurales que buscaron estabilizar y ampliar el presupuesto nacional para impedir una mayor regresión económica.

Cordera (1999) señala que conforme se fueron liberando recursos provenientes de la venta de empresas paraestatales y de la renegociación de la deuda externa, el gobierno mexicano pudo ir diseñando nuevos presupuestos dirigidos al gasto social. De esta manera es que, en 1992, el gasto social pudo recuperar el nivel observado en 1982, con un monto de 29.3 mil millones de pesos de 1980; sin embargo, a pesar de la importancia de los programas contenidos en el Pronasol, éste nunca representó más de 7% del gasto en materia de desarrollo social, ya que compartía presupuesto con otros programas regionales; aun así, la institucionalización de Solidaridad significó un cambio articulado en la manera de realizar política social, pues más que un programa, fueron un conjunto de alrededor de 30 programas sociales implementados para atender diferentes problemáticas (Velázquez, 2012).

El elemento fundamental de que este programa tuviera gran relevancia es que salió de los rubros tradicionales de salud y educación cuando de políticas sociales se hablaba. Además de brindar planes de infraestructura y becas, se orientaron políticas a rubros nuevos, como la infraestructura carretera, instalaciones culturales, apoyo al campo entre otros y protección laboral.

Para la administración de Ernesto Zedillo se originó otra crisis, desatando inconformidad con el camino por donde se estaba llevando la política. Se reivindicó el desarrollo social y se decidió orientar dentro del Plan Nacional de Desarrollo una política social orientada a atender temas de pobreza con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), dejando de lado las políticas salinistas. En dicho plan también se expone la necesidad de democratizar la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas, así como la implementación de consejos consultivos para atender la grave inconformidad de los ciudadanos.

Las políticas de Zedillo se focalizaron en tres ejes de acción para combatir el llamado círculo internacional de la pobreza (Levy y Rodríguez, 2005: 13): se atendieron grupos de pobreza extrema, a través de programas de educación, salud y alimentación con el

programa Progresá; se realizaron reformas sobre seguridad social y sistema de pensiones (AFORES); y se descentralizaron las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto de desarrollo regional (Mota Díaz, 2002: 3). A pesar de haber sido secretario de Programación y Presupuesto durante la administración de Salinas de Gortari, Zedillo se dedicó a reivindicar el camino de la política económica, y con ella la de las políticas públicas, apostó por la apertura del comercio y las inversiones, pues se empeñaba en argumentar que la pobreza así podría ser superada (Romero Miranda, 2012: 5), así como que la liberación del mercado propiciaría la convergencia de las condiciones laborales. Sin embargo, poco de esto se pudo demostrar, dejando un desarrollo inestable en los rubros que se había propuesto.

Con la llegada de Vicente Fox Quesada a la presidencia, en el año 2000, las políticas sociales no tuvieron gran impacto. Progresá mantuvo su operación en el país en los primeros años, sin embargo, desaparece tras decretarse, en 2002, la conformación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades. No se puede destacar mucho de este nuevo programa, pues no va más allá de lo que ya se estaba trabajando en Progresá y el acto sirvió más como una forma de dar identidad propia a la administración. Incluso, el Plan Nacional de Desarrollo que emite el presidente electo redundaba en aspectos poco específicos y manteniendo el discurso de democratizar el diseño de políticas públicas, aunque se menciona que diseñadas fueron el resultado de un proceso de participación ciudadana mediante encuestas por correo electrónico y no a través de mecanismos institucionalizados.

Los aciertos que pueden destacarse en la política social del periodo de Vicente Fox son la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), ya que con la creación de este organismo constitucionalmente autónomo se lograrían medir los resultados de las políticas sociales que se impulsan en México. De igual manera, en esta administración se da el inicio del Seguro Social, pero ve su consolidación en el sexenio siguiente.

Durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, las políticas sociales se desarrollaron en una nueva crisis nacional. Si

bien hasta el momento fue el sexenio con menos inflación y con una estabilidad económica, el desarrollo se vio mermado por el complicado terreno afectado en aspectos de seguridad. Las disputas territoriales de cárteles del narcotráfico y el mal diseño de políticas en materia de seguridad ocasionaron pocos avances en temas de desarrollo social, ya que se vivió una época con limitadas oportunidades de empleo formal (implicando bajos ingresos), productividad reducida y carencia de seguridad social y servicios de salud (Ortega y Somuano, 2015: 5).

A partir de dicho sexenio se pueden contrastar más los resultados de la implementación de las políticas sociales, ya que, con el fortalecimiento del Coneval como organismo evaluador,⁴ marca un antes y un después en el diagnóstico de la implementación de planes de desarrollo. La evaluación anual ha ayudado a analizar la funcionalidad de los proyectos diseñados por el ejecutivo, ya que los informes emitidos contienen estudios sobre el estado de los indicadores que se buscan combatir.

En el Plan Nacional de Desarrollo impulsado por Felipe Calderón se menciona como uno de los objetivos el alcanzar un crecimiento económico sostenido a través de la generación de empleos formales que permita a la población mexicana tener mayor ingreso, y en especial a quienes se encuentran en situación de pobreza. Al analizar los datos que ofrece el Coneval (2012) respecto a los empleos registrados en el IMSS, la tendencia no fue alta en los seis años de la administración, ya que anualmente los indicadores marcaban un crecimiento lento (cuadro III). Incluso el diagnóstico de los años 2008 y 2009 indicó una pérdida de 29,589 y 171,713 empleos formales, respectivamente; cifras preocupantes para las circunstancias por las que México estaba pasando.

Con relación al combate a la pobreza, para 2008 se registraba un 44.5% de personas en situación de pobreza, y para 2012, al término del sexenio, se registró un 45.5% de población en pobreza (alrededor de 53.3 millones de personas). No sólo no se disminu-

4 El Artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social establece a este organismo como el encargado de evaluar periódicamente el objetivo social de programas y las acciones ejercidas por el gobierno en tema de políticas de desarrollo social, así como corregir, modificar o suspender programas que no cumplan con las metas establecidas en su diseño.

yó, sino que el porcentaje registró aumentos durante el sexenio de alrededor de 46.2%.

Cuadro III
Empleos formales creados y perdidos, de 2006 a 2011

Año	Empleos creados	Empleos perdidos	Empleos netos
2006	806,819	-302,822	503,997
2007	861,005	-331,791	529,214
2008	415,100	-444,689	-29,589
2009	337,390	-509,103	-171,713
2010	959,221	-226,842	732,379
2011	811,384	-199,832	611,552

Fuente: Cálculos del Coneval con base en los cubos dinámicos del IMSS, obtenidos en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México de 2012.

Para la administración de Enrique Peña Nieto la evaluación de los planes de desarrollo ya estaba fortalecida. El Coneval y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) han aportado suficiente al diagnóstico de las políticas, y sus datos han servido para comparar programas sociales.

Durante el sexenio en comento se inicia la implementación de la llamada Cruzada Nacional Contra el Hambre, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. Nace como una estrategia de inclusión y bienestar social que, a través de un proceso participativo entre diferentes instituciones, buscaría combatir la situación de pobreza en México. Según estimaciones de Coneval y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI, se determinó que una población de 7.01 millones de personas se encontraban con problemas de acceso a la alimentación (Coneval, 2018). Inicialmente se hablaba de 400 municipios prioritarios, para 2014 la cifra señalaba 1,012 municipios.

Para evaluar a este programa, durante su desarrollo se utilizaron cifras de INEGI y Coneval referentes a la pobreza, pues buscaba aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos, así como promover el desarrollo económico de las zonas con mayor concentración de pobreza extrema para, de esta manera, avanzar gradualmente a un estado de *cero-hambre*.

También logró fortalecer las relaciones interinstitucionales entre diferentes programas, dependencias y niveles de gobierno, ya que los objetivos eran ambiciosos y se necesitaba el trabajo a través de acuerdos con entidades federativas. Uno de los retos que nacen a partir de evaluaciones de Coneval es la necesidad de crear padrones de beneficiarios del programa, es así que debido al diseño y uso que se le da a la información obtenida se consigue crear el Sistema de Información Social Integral (SISI), el cual ha servido para crear padrones de beneficiarios.

El Coneval destaca en su informe de 2018 sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre que este programa inicia aun cuando no estaba definido completamente su diseño y objetivos, aunque tuvo avances significativos que lograron presentar áreas de oportunidad y su población objetivo; el diagnóstico y la estrategia utilizada puede considerarse apresurada al no establecer la metodología adecuada para su elaboración, incluso el organismo señala que el diseño no tiene una claridad en el problema que se quiere resolver (el hambre).

Durante la presente administración federal, el presidente de la República Andrés Manuel López Obrador apuesta en su Plan Nacional de Desarrollo la transformación mediante nueve programas sociales que son:

- I. Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.
- II. Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad.
- III. Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.
- IV. Jóvenes Construyendo el Futuro.
- V. Jóvenes Escribiendo el Futuro.
- VI. Sembrando Vida.
- VII. Programa Nacional de Reconstrucción.
- VIII. Desarrollo Urbano y Vivienda.
- IX. Tandas para el Bienestar.

En el citado documento, el titular del Ejecutivo Federal señala que “el gobierno federal impulsará una nueva vía hacia bienestar, en la cual la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con el propósito de construir la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie” (López Obrador, 2019). Para ello, se deberá fortalecer la participación de

la sociedad, una participación por mecanismos institucionalizados en donde el cambio se oriente desde la ciudadanía de manera democrática y con la intención de contrarrestar los indicadores que se buscan combatir con los programas antes mencionados.

Asimismo, se deberá nutrir a las políticas sociales las observaciones que hagan organismos de evaluaciones anualmente para conocer qué impacto han generado los programas, y replantear sus métodos y metas si estos no han logrado los resultados esperados.

La participación ciudadana en la elaboración de la política social del Plan Nacional de Desarrollo

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es uno de actos de los cuales el representante del poder ejecutivo tiene potestad, teniendo la responsabilidad de enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión. El artículo 21 Bis de la Ley de Planeación menciona que este plan debe considerar una visión a largo plazo de la política nacional en temas de fomento económico. Tiene la finalidad de impulsar los elementos permanentes del desarrollo nacional, el crecimiento económico sostenido y sustentable, así como la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico.

En palabras de Carlos M. Urzúa (2019), no se puede escribir a *vuelapluma* un Plan Nacional de Desarrollo, pues se establece constitucionalmente que para su diseño debe haber una participación de diversos sectores sociales, sin embargo, hay aspectos en la vida política mexicana que aún se deben combatir.

Como se ha mencionado, el discurso político se ha acompañado de la promesa de incluir mecanismos de participación ciudadana, principalmente los referentes a consultas públicas. Se pretende que éstas sirvan como procesos democráticos de toma de decisiones, en donde el poder ejecutivo diseñe planes a partir de las necesidades de la población, tomando datos de organismos que se dedican a censar problemáticas y combinándolos con la decisión de los pobladores para crear planes de desarrollo acercados

a la realidad. Incluso, el Plan Nacional de Desarrollo publicado en el Diario Oficial de la Federación, y emitido por el presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, en su texto expone la necesidad de socializar el poder político y lograr involucrar a la sociedad en las decisiones.

Nos dotaremos de una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales. Tal es el sentido de mecanismos como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica de mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación. Reivindicamos el principio de que el gobierno mande obedeciendo y queremos una sociedad que mandando se obedezca a sí misma (López Obrador, 2019).

Sin embargo, dichos mecanismos no se han logrado implementar, ya que sumado al nivel de desinterés de participación en asuntos políticos que anteriormente se mencionó, se pueden observar casos en los cuales existe una simulación democrática al realizar consultas alejadas de lo que se establece en la ley; por ejemplo, el 16 de junio de 2019, derivado de una consulta realizada a mano alzada en Gómez Palacio, Durango, se cancela una obra destinada al desarrollo social que consistía en la construcción de un metrobús que conectaría la zona metropolitana de la Laguna.

En esa tesitura, resulta importante destacar que dicha zona comprende una población de 1´ 369,939 habitantes, abarcando municipios de Coahuila y Durango. Y aunque, según expresó el presidente de la República, el recurso ya estaba autorizado, se sometió a consulta entre los asistentes al evento para determinar la idoneidad de su ejercicio en ese proyecto, o en su defecto se sustituía por la canalización del servicio de agua y la conclusión de un hospital. El acto bastó para determinar la cancelación del proyecto y el diseño de uno nuevo.

Conclusiones

En virtud de lo expuesto con antelación, resulta dable comenzar a trabajar en el fortalecimiento de los mecanismos de participación y que estos sean utilizados en la elaboración de los planes de

desarrollo para que los mismos se acerquen a las verdaderas necesidades de los ciudadanos. *Verbigracia*, la Constitución establece que los pueblos indígenas deben ser consultados para la elaboración de los planes de desarrollo y, a su vez, la Ley Federal de Consulta Popular limita a este procedimiento al señalar que sólo se podrá ejercitar a partir del 1 de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el 15 de septiembre del año previo en que se realice la jornada electoral federal, volviendo a este mecanismo imposibilitado para ser un medio por el cual se pueda influir en el diseño de programas de desarrollo.

En consecuencia y a partir de lo analizado en la presente aportación académica, es pertinente considerar al plebiscito como el instrumento de democracia participativa más idóneo para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, ya que como se vio en el caso de Colombia, tiene la capacidad de ser un medio por el cual se determine la decisión de los ciudadanos sobre diversos temas de trascendencia. Lamentablemente, no ha sido un mecanismo suficientemente explorado en México, por lo que aún queda un largo camino por recorrer en aras de fortalecer los diversos mecanismos de democracia participativa e incentivar la participación de la ciudadanía en los diferentes ámbitos de la *res pública*.

Referencias

- Chávez Alor, J. y Preisser Rentería, D. (2017). *Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano. Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Informe de pobreza en México, 2012*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018) *Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuento 2013-2018*. México: Coneval.
- Cordera Campos, R. y Lomelí Vanegas, L. (1999). *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina. Facultad de Economía*. México: UNAM.
- Real Academia Española (RAE) (s.f.). Plebiscito. Diccionario de la lengua española. <http://dle.rae.es/?id=TOBz1gN>

- Serrano Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9 (34).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2012). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. México: Coneval.
- Ugalde L.C. y Hernández, S. (Coords.) (2017). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. México.
- Uribe Mallarino, C. (2004). Desarrollo social y bienestar. *Universitas Humanística*, XXXI (58).
- Valencia-Lomelí, E. (Coord.) (1997). *A dos años: La política social de Ernesto Zedillo*. Jalisco: ITESO.
- Velázquez Luna, Baldomero (2012). *Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.