

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ENSAYO DE SISTEMATIZACIÓN CONSTITUCIONAL \*

El Estado moderno, considerado como un Estado de derecho, tiene su raíz en la idea de participación. Aquí se plantean en la escena dos nuevos personajes, el hombre y el ciudadano, y se reconoce un sentido diferente a la relación entre el individuo y el poder formal.

Con el tiempo se ampliaría —o se debiera ampliar— la idea de Estado de derecho. Devino demasiado rígida o neutra, porque no necesariamente apareja contenidos éticos, que son, sin embargo, indispensables para que ese Estado se “piense” y se “sienta” al servicio del ser humano. El movimiento de las ideas y los apremios de la realidad transformarían esa idea, de revolución en revolución, o de evolución en evolución, hasta convertirla en un concepto y en una práctica del Estado de derecho social. Digo idea y práctica, ambas cosas a la vez, para salir de la “escenografía justiciera” y entrar, por fin, en la “realidad de la justicia”. Un paso adelante sería el Estado de moral.

Aquí se trata de un Estado de derecho justo: no un orden jurídico cualquiera, sino uno dirigido a establecer el anhelado imperio de la libertad y la justicia —los grandes impulsos históricos en el mundo entero—, al través de la equidad. Estas pretensiones perduran, no obstante los cambios en el Estado contemporáneo. Las nuevas propuestas no han arriado esas banderas. Sugieren la variación del método, pero conservan el propósito intacto. Tal es, al menos, el discurso acostumbrado.

\* \* \*

Por el título sugerido para este trabajo, me referiré frecuentemente al ciudadano, parte constitutiva del cuerpo político de la nación

\* Publicado en varios autores, *Participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 73-91. En este trabajo no se comentan las reformas legislativas de 1996 acerca de la materia que se analiza.

—una porción de la sociedad nacional—, pero en realidad estaré aludiendo, con frecuencia, al individuo, al mexicano e inclusive al habitante en el territorio nacional. Todos ellos están legitimados para ciertas formas de participación civil, aunque solamente lo esté el ciudadano en estricto sentido, con exclusión de todos los restantes, para determinar formalmente las decisiones políticas y, por lo mismo, para orientar las acciones que de aquéllas provienen.

Dije que el Estado de derecho puso en la escena a dos personajes: el hombre y el ciudadano. Hablo, por supuesto, de personajes —o de personas, centros de atribución de facultades y deberes— en el sentido jurídico de la palabra. Hoy el concepto de hombre precede al de ciudadano: es condición de ciudadanía. Sin embargo, no siempre fue así. Hubo tiempo —el mayor espacio de la historia, que concluyó hace apenas un par de siglos— en que no se reconocieron al hombre facultades indisputables o naturales, por su simple condición humana. En cambio, existió la ciudadanía, montada sobre nociones diferentes de aquella condición asociada a ciertos datos de estamento, ilustración o riqueza, como ocurriría más tarde.

En rigor, existió ciudadanía desde mucho tiempo atrás, pero dentro de un régimen político, jurídico y social de inclusiones, compartimientos y exclusiones: la ciudadanía se hallaba en la cúspide de la pirámide, jamás en la base. Los ciudadanos —hombres de fuerza, de guerra o de ideas— eran el puñado que gozaba del “ocio” creador. Para que así fuera, el título jurídico de ciudadano requirió otros títulos, también jurídicos, que lo sostuvieran: primero el de esclavo, luego el de vasallo.

Con esos u otros nombres, hasta el arribo del Estado de derecho, sólo el señor fue ciudadano: conquistador, colonizador, ilustrado, propietario, iniciado. Estos fueron, en mayor o menor medida, los verdaderos participantes —hasta el punto de pactar con el soberano—; los otros quedaron como objetos —así, el esclavo— y, en el mejor de los casos, destinatarios de las relaciones de poder.

\* \* \*

Señalé también que el Estado de derecho implica una relación diferente entre el individuo y el poder formal (y debiera implicarla,

bajo el concepto de Estado de derecho justo, en el trato entre el hombre y los poderes informales que proliferan en la sociedad moderna). Esa relación diferente se expresa en dos órdenes. Por una parte, el poder formal debe detenerse —primera generación de los derechos humanos— o actuar —segunda generación: fomento, cultura, bienestar— frente a los seres humanos. En último análisis, ha de reconocer y preservar sus derechos fundamentales y los que de aquí derivan, cuyo resumen se halla en el “derecho al desarrollo”, que concentra todos los derechos del hombre.

Por otra parte, el poder formal ya no resulta externo a los individuos que componen la sociedad —la “sociedad civil” que ahora se suele decir; el pueblo, como muchos dijimos y seguimos diciendo—, sino producto de éste. La soberanía compete a la nación. Ésta la ejerce por medio de los poderes constituidos. En tal virtud ha cesado de pertenecer a una fuerza superior y anterior al hombre, que la otorga —una suerte de “concesión”, porque trae consigo la ocupación de un ámbito de funciones y tareas, que involucran prerrogativas, obligaciones y servicios— a los nobles de la “capa”, concesionarios por la sucesión de potestades, un caso de herencia, o de la “espada”, concesionarios por el ingenio o por la fuerza, un caso de audacia.

La nación soberana se integra con los individuos, titulares de derechos políticos, civiles, sociales, patrimoniales, etcétera. Es natural —mejor todavía: obligado, necesario— que las partes de la nación, los ciudadanos, los individuos, intervengan en la conducción de los asuntos que conciernen a la soberanía, los que atañen al conjunto social, los que repercuten sobre la suerte y la marcha del pueblo. He aquí, pues, el motivo y la razón de la llamada participación ciudadana.

El hombre de la “ciudad” —la “civitas” colosal— actúa entonces como parte de esa “ciudad” para el arreglo de la “cosa pública”. En otros términos, interviene en la conducción de la República. Sería imposible —éticamente, aunque lo sea prácticamente— excluir a la parte, el ciudadano, de la intervención que le corresponde en el todo, la República, asamblea natural de ciudadanos. Si la exclusión se multiplicara, el todo acabaría por quedar exento de contenido: lo vaciaría el retraimiento de sus partes. Lo colocaría en una situación de gran peligro para el individuo: el todo, ajeno a las partes, sería por

eso mismo un ente “transpersonal”, con vida propia. Así se habría iniciado el retorno al autoritarismo.

Este pensamiento puede llevarse más lejos, hasta arribar a la comunidad internacional. El sustento político, sociológico y jurídico del derecho de gentes se localiza en una doble realidad: por una parte, la humanidad; por la otra, los Estados. En la etapa actual, la humanidad parece colocarse por encima de las nacionalidades, y los grandes pactos regionales —más los universales—, que crean nuevos entes con figura propia, trascienden a los Estados y en alguna medida los condicionan y aun los someten. También aquí brota el asunto de la participación ciudadana: no sólo como participación en la propia “civitas”, sino en una “civitas” más extensa y diferente: la región o el mundo entero.

Si el individuo inicia su relación directa con las realidades supranacionales, es natural que se replantee el espacio de participación ciudadana. El hombre puede intervenir, efectivamente, en la designación de órganos de aquel alcance, como los parlamentos supranacionales, o puede acceder a los órganos de una justicia novedosa y expansiva que juzga al sujeto individual y al gobierno del que éste es súbdito. Así aparece en la era contemporánea el “ciudadano universal”, antiguo ideal de muchos.

Ahora bien, estas fronteras tan dilatadas de la participación proponen, junto con el don de intervenir extensamente, la crisis profunda de la propia intervención, que empieza a parecer tan bondadosa como imposible. A ésta, favorecida por el derecho y por un pensamiento ético, político y económico muy empeñoso, se oponen, en la realidad, el océano demográfico, en el que naufraga el individuo, y la incapacidad material, que es, obviamente, el límite real exacto del poder jurídico. No son muchos los que sobreviven y avanzan; los que de veras ejercen su hipotética función de participar. Los datos de esta crisis son los mismos que gravitan sobre la democracia. No en balde participación equivale, vista desde cierto ángulo, a democracia.

\* \* \*

Hablemos de la participación en nuestra Constitución política. Evidentemente, el tema no se concentra en un precepto, aunque haya

alguno —o algunos— que aludan claramente a la participación de los individuos en la cosa pública. Es necesario, inclusive, deslindar la materia en tres especies, por lo pronto y para fines expositivos: *a)* la participación ciudadana al través de los órganos característicos, típicos o tradicionales del Estado; *b)* la participación mediante figuras externas al Estado mismo, pero admitidas por éste en la tarea de influir y negociar en asuntos generales; y *c)* la participación que resulta del acceso del individuo a ciertas fuentes de información o decisión, en cuya integración no interviene, pero con las que se relaciona al través de un aparato cautelar y procesal cuya eficacia proviene la propia legislación.

La esencia de la participación ciudadana reside en la democracia: ésta es participación. Con la democracia se enfrenta al autoritarismo, que es, sustancialmente, la cancelación de la participación ciudadana y hasta de los derechos humanos, entre ellos las prerrogativas cívicas. Parece impensable la participación donde no hay democracia, como también parece impensable —o en todo caso parcial, mutilada, demagógica— la democracia que se resuelve en la participación electoral episódica.

Este gran tema de la participación democrática es la materia del más importante precepto de la Constitución mexicana: el artículo 3o. Digo, como otras veces, que esta es la norma central de la ley suprema, porque justamente ahí fijó la nación, a título de decisión política fundamental, en la que trabajaron el Constituyente Revolucionario y el Poder Revisor de la Constitución, lo que solemos llamar el “proyecto” o el “modelo” al que aspiramos. Esa aspiración es democrática, esto es, participativa.

El modelo o proyecto plantea una suerte de teoría mexicana sobre el individuo —el ciudadano, digamos—, la nación y la comunidad internacional. Con motivo de la educación de aquél, fija el perfil del hombre libre, justo, solidario, creativo. A él se arriba a través de la educación —por definición un proceso continuo, inagotable—, con los rasgos que le imprime la Carta: basada en el progreso científico, en pugna contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, democrática, nacional y solidaria (fracción II).

Si a través de la educación se forma al individuo, y por medio de éste se construye la nación y se dispone del Estado, es evidente que el artículo 3o. no constituye apenas un breviario educativo, sino sobre todo un horizonte para el desempeño de la soberanía y la felicidad del pueblo.

En este acervo de elementos que pretenden construir a México y mantenerlo en un rumbo definido —acervo que luego informa, en mi concepto, el contenido ético de la planeación— se halla la noción universal de la democracia. Universal, por su contenido extenso, sin limitación ni fisura, esto es, porque no considera a la democracia, mutilándola, “solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (fracción II, inciso a).

Aquí reside el genuino ser, el objetivo, el campo de acción para la democracia, y por lo mismo para la participación ciudadana que con aquella se identifica, en el amplio sentido que le atribuyo. Así, el participante no es apenas un elector —aunque siempre deba ser, claro está, titular del voto activo concebido como sufragio universal y directo—, sino un “ciudadano pleno”, un “hombre integral”. El participante es mucho más que eso: personaje en el conjunto de ese sistema de vida que es la democracia. Personaje en los procesos de la economía, de la cultura, de la sociedad, en suma. ¿Cómo hablar de democracia o de participación ciudadana y ceñir el asunto al sufragio o a la presentación de instancias ante una ventanilla del Estado? ¿Hay “participación” ciudadana donde hay “extrañeza” —separación, alienación— del ciudadano con respecto a los procesos sociales, económicos y culturales de su país?

\* \* \*

Mencioné, en un extremo de la clasificación que propongo acerca de la participación ciudadana, la actividad de ésta a través de los órganos característicos del Estado. Quiero decir: la intervención del individuo en el Estado, para construirlo y orientar su marcha. Sólo por este precedente se legitimará la posterior intervención del Esta-

do en la vida del individuo, que organiza la ley, entendida como palabra del pueblo. En ésta viaja la palabra misma del obligado, que actuó por la vía de la representación o por otros conductos que proporciona la democracia directa. La abstención cancela al individuo como protagonista, aunque no suprima las consecuencias que tiene para él la actividad de los otros protagonistas —compatriotas, conciudadanos, connacionales— que acudieron a constituir los órganos que forman, ejecutan o interpretan la ley.

Pensemos de nuevo en la antigua ficción del contrato social. Ficción eficaz, por cierto, pues sigue proponiendo el modelo de estabilidad interior, de gobierno y gobernabilidad, de concurrencia generalizada. Se habla, a menudo, de un nuevo o un renovado pacto social, y la palabra misma, “pacto”, se utiliza para congregarse las fuerzas de la sociedad fuera de los órganos formales del Estado. Pero esto es materia de otras reflexiones, líneas adelante.

En el supuesto pacto original, el que formaron los hombres bajo la sombra de un árbol quimérico, reunidos en concilio, temerosos de la violencia, dispuestos a ceder y conceder, ocurrió la primera participación ciudadana: una intervención constitutiva que generó al Estado, pero no transmitió a éste la soberanía, ni tampoco, por lo tanto, la facultad de suprimir o sustituir toda participación ciudadana en el futuro. Del pacto original —cualquiera que haya sido; como quiera que se haya celebrado— derivó la organización venidera de la participación de los ciudadanos en la conducción de su vida, con observancia de las fronteras que en el pacto —a la manera de un plano— se trazaron.

\* \* \*

La participación de los ciudadanos en los órganos del Estado tiene, en México, una historia con tres rasgos fundamentales. Por una parte se ha tratado de universalizar la base popular del poder: es decir, incrementar la ciudadanía, y por ende, la intervención de los individuos en el proceso político. Por otra, se ha querido reconocer eficacia a cada voto, como testimonio de una voluntad política importante, es decir, garantizar participación en la integración del órgano, no sólo en la emisión del voto. Finalmente, se ha pugnado por

ampliar la capacidad de decisión de los órganos constituidos por el voto ciudadano, aproximando la fuente del poder —el voto popular— a la integración del órgano del poder —el gobernante o el representante popular—.

Lo primero concierne al desarrollo que va del voto restringido —censitario, por la riqueza, o capacitario, por la ilustración; dos vertientes aristocráticas, con su propia racionalidad, en el modelo democrático— al voto universal. Éste y sólo éste garantiza —hasta donde es factible— la participación política del mayor número de individuos. De estos participantes sólo se requiere, para no caer en el absurdo so pretexto de la democracia, una madurez y una dignidad indispensables: las mínimas exigibles, no las máximas posibles. De ahí que apenas se disponga, como condición de sufragio activo, dieciocho años o más (artículo 34, fracción I) y modo honesto de vivir (fracción II). Al mismo orden de preocupaciones obedece la notable disminución en la edad de sufragio pasivo (artículo 55, fracción II, con respecto a los diputados federales).

Esa intención de ampliar la base popular del poder se halla en otras decisiones políticas incorporadas a la Constitución, que no las previó originalmente. En la especie, se trata del voto pasivo y activo de la mujer, que duplicó la fuerza electoral y con ello tuvo un efecto cuantitativo superior a la reducción de edad —veintiuno a dieciocho años— para el acceso a la capacidad política. Primero en el ámbito municipal (artículo 115), después en el nacional (artículo 34), la participación ciudadana de la mujer, precisamente bajo el título de ciudadanía, llegó a recoger y propiciar otras formas de participación femenina en la sociedad abierta.

Señalé la tendencia a conferir eficacia a cada voto ciudadano: en la composición del órgano de autoridad, no apenas en el depósito del sufragio en una urna. También aquí destaca el propósito de participación ciudadana, compatible con la divisa democrática: la mayoría gobierna, pero la minoría tiene derecho a existir y participar, e incluso a devenir mayoría. Así se admite la posibilidad de alternancia en el poder, no como un hecho automático, sino como un producto democrático: resultado aritmético de la votación.

Esa participación eficaz se diluye en un sistema, como el que prevaleció largamente en México, de elección de legisladores por distritos a base de mayoría relativa. Los votos de la minoría, que podían ser muchos en cada distrito y en el conjunto nacional, no eran eficaces, sin embargo, para llevar representantes a la Cámara de Diputados. Comenzó la corrección mediante el sistema de diputados de partido, que ha desembocado hoy, al través de diversas reformas, en el principio de representación proporcional asociado al de votación mayoritaria relativa (artículos 52 a 54).

La aproximación de la fuente del poder, la ciudadanía, a la integración del órgano del poder, ha sido otro de los rasgos importantes en el desarrollo de la participación ciudadana. Se muestra en la adopción que hizo México, apenas vencedora la Revolución de 1910, del principio de elección directa en lugar de la elección indirecta o por colegios o grados.

En este mismo campo hay novedades recientes, que tienden a incrementar la participación ciudadana. Es el caso de la reforma política del Distrito Federal, en 1993. Después de una historia accidentada, que hizo frecuentes relevos en la organización político-administrativa del Distrito Federal —una entidad indudablemente *sui generis*, que reclama soluciones de la misma naturaleza, aunque siempre consecuentes con las decisiones políticas generales—, apareció la Asamblea de Representantes, a media vía entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que en la reforma de 1993 pasó a ser órgano legislativo del Distrito Federal.

Crece la participación ciudadana en el gobierno de esta entidad en cuanto las modificaciones de ese año crearon una singular fórmula de voto indirecto para la designación de jefe del Distrito Federal: aquí confluyen la participación de los habitantes del Distrito y las necesidades de la República, que tiene sus poderes federales asentados en aquella jurisdicción. En el mismo rumbo participativo figuran los consejos de ciudadanos, elegibles en forma directa para cumplir funciones supervisoras, consultivas y aprobatorias de programas de la administración pública (artículo 122).

\* \* \*

Veamos otro aspecto de esta misma cuestión. La participación política ocurre, intensamente, en varias de las estructuras características de la democracia representativa. Me refiero, por una parte, a los partidos políticos; por la otra, a los órganos electorales, renovados últimamente.

Es obvio que los ciudadanos pueden participar políticamente en forma individual o a través de formaciones o fórmulas ocasionales, eventuales o transitorias. Empero, la existencia de corrientes diversas —de ideología o de interés— en una comunidad sustenta naturalmente la creación de partidos que reúnan contingentes ciudadanos numerosos —a través de la afiliación individual o colectiva— e induzcan, además, el apoyo y la simpatía de otros grupos no afiliados formalmente a la asociación política. De esta suerte aparecen y se desenvuelven los partidos. El desarrollo de la opinión política en México ha propiciado la multiplicación de partidos, tema que no tiene caso abordar ahora.

La Constitución no recogió originalmente el régimen de los partidos políticos. Aparecieron en otros niveles de la regulación positiva, hasta llegar a la ley suprema al través del primer sistema de representación proporcional, antecedente del actual: los diputados de partido. Las adiciones de 1977 al artículo 41 —localizado en el capítulo acerca de la soberanía nacional y la forma de gobierno— identifican a los partidos políticos como personas de derecho público —“entidades de interés público”—, concretamente de derecho político, vinculadas directamente con el tema de la participación popular, que en la especie es participación ciudadana.

Los partidos políticos —dice el párrafo 3 del artículo 41— tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

No sobra decir que el sistema mismo de los partidos se halla en crisis, o al menos está sujeto a crecientes cuestionamientos, oriundos de tropiezos y decepciones que han cundido en el mundo entero. La caída de los gobiernos en los países de partido único, como consecuencia de una revisión profunda de la organización política, económica y social; el desplazamiento de partidos tradicionales, los poderosos, en diversas naciones, tanto desarrolladas como en proceso de desarrollo; y la irrupción de personajes “carismáticos” o “iluminados”, al margen de los partidos establecidos, son muestras elocuentes de esa crisis.

La participación ciudadana comienza a irrumpir, pues, por otros medios: organizaciones o asociaciones novedosas, de última hora, que abren espacios propios en una escena anteriormente reservada a los partidos políticos. No es éste, todavía, el caso de México. Aquí la participación ciudadana se sigue encauzando, mayoritariamente, a través de esas figuras del derecho político.

En este punto también es preciso tomar en cuenta el llamado proceso de “ciudadanización” de los órganos del sistema electoral mexicano, favorecido por las reformas de 1994 al mismo artículo de la Constitución. Se ha tratado de aliviar a la estructura electoral —organizadora y calificadora de las elecciones— de la preponderancia que tuvieron en ella los representantes de órganos del Estado, por una parte, y de partidos políticos, por la otra. Es así que se ha llegado, en síntesis, a la reorganización del supremo ente electoral con la presencia de “consejeros ciudadanos”, que “despartidizan” las decisiones de ese ente, aunque los nombramientos de tales consejeros provengan del acuerdo entre los partidos, generalmente expresado en negociaciones extraparlamentarias que culminan en decisiones parlamentarias: el sustento político del acto queda, así, en un foro informal que hace posible y eficaz la actuación en el foro formal.

\* \* \*

La ciudadanía participa, entonces, en la integración de los órganos políticos del Estado: los órganos representativos que legislan y ejecutan. Queda un tercer sector, en la distribución clásica de las

funciones del poder y del ejercicio de la soberanía: así, la jurisdicción, decisión de controversias —litigios: conflictos calificados de intereses— al través de la magistratura, el tercero imparcial.

También la judicatura ha estado sujeta al régimen de elección. Empero, ha perdido crédito esta fórmula, que “politiza” la jurisdicción, y por lo tanto contamina la resolución de los litigios con criterios externos a la majestad de la ley. Por ello avanzan otros métodos de integrar la judicatura —no exentos, por supuesto, de ingredientes políticos: los que aporta la intervención misma de los órganos estatales de este carácter—, con los que se quiere preservar la autonomía, la legalidad y el desempeño técnico e imparcial.

En nuestra Constitución quedan ejemplos de la intervención ciudadana en la integración de los órganos judiciales. Uno de ellos, con escasísima presencia, es el jurado popular (artículo 20, fracción VI), cuya composición ciudadana no resulta de un deliberado concurso de los particulares, sino de una obligación legal (artículo 5o., párrafo 4), que vincula al individuo conforme a un sistema que involucra al azar.

El otro ejemplo citable en este punto es la justicia de sectores, una especie de “justicia parcial”, porque en ella intervienen representantes de las partes —no como individuos, sino como miembros de una clase—, en forma deliberada y profesional. Así sucede en la jurisdicción del trabajo: Juntas de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, apartado A, fracción XX), con su correspondencia en el orden procesal burocrático (*idem*, apartado B, fracción XII). La parcialidad se resuelve, para restaurar el carácter objetivo del juzgador, neutro y diverso de los contendientes, mediante el equilibrio que aporta el representante del Estado en la Junta de Conciliación y Arbitraje.

\* \* \*

También me referí a la participación ciudadana mediante figuras externas al Estado mismo, pero admitidas por éste en la tarea de influir y negociar en asuntos generales. En esta categoría de la participación figura, característicamente, la planeación democrática, que se sustenta en la necesidad de dotar al desarrollo de rumbo y objetivos ciertos, más allá —hasta donde sea posible— del imperio de la

fortuna y la subordinación a las circunstancias. Se quiere, así, disminuir, dominar, el dato aleatorio en la vida pública: poner destino, metas, objetivos y leyes al progreso.

La planeación es difícilmente practicable, o en todo caso muy relativa, donde el movimiento social se encomienda a las fuerzas espontáneas de los individuos y de los grupos que naturalmente aparecen en la sociedad, producto de los procesos de poder económico y político que definen a los protagonistas de la vida pública. Si la “mano invisible”, convertida en mano liberadora y justiciera, resuelve en buenos puertos el destino de los hombres, la planeación del desarrollo representa un escollo, un intento “contra natura” de imponer reglas a una vida cuya mejor garantía es, justamente, la libertad.

Ahora bien, la “mano invisible” se volvió de pronto perfectamente visible, además de rigurosa. La libertad de las fuerzas sociales impone, al cabo de poco tiempo, el dominio de la fuerza, aunque no se trate necesariamente de una dominación autoritaria, una tiranía “oficial”, a la manera del viejo absolutismo. En todo caso, la dominación deja de ser estatal —o lo es más moderadamente— para devenir social. Entonces llega a ser preciso, como medio de resolver en paz los factores de la violencia, formalizar el freno de las fuerzas sociales, crear el instrumento moderador de los poderes informales, restaurar el equilibrio en los platillos de una balanza que fácilmente se inclina en favor de los poderosos de la nueva escena civil.

Esta situación conduce a alguno de dos extremos, con diversos matices en el medio: por una parte, el estatismo que somete y sofoca, la vía autoritaria que suprime iniciativas y dispone centralmente la marcha total de la vida, y en una de sus facetas, la conducción de la economía; de la otra parte, la tentativa por congregarse las fuerzas, a partir de la idea de que el Estado, que no suprime las iniciativas particulares, convoca, orienta, estimula, concilia y acaso —inclusively— distribuye. Es un Estado promotor, comprometido con el orden, pero también con la democracia; con la justicia, pero también con la libertad; con la eficiencia, pero también con la solidaridad.

En un caso, el Estado repudia la participación ciudadana en la planeación social; ésta resulta de la decisión autoritaria informada por la burocracia. En el otro, el Estado debe construir —de buen

grado— un modelo de participación ciudadana que conduzca, con la mayor certeza, a ese sistema de conciliación y convención que da cauce a las iniciativas ciudadanas, sin restarles energía ni cancelar su poder de selección.

Este es ya el dominio de la planeación democrática: un plan —un proyecto acerca de la vida y la calidad de la vida, más los medios para asegurar aquella y alcanzar ésta— sustentado en la más amplia intervención de los destinatarios de ambas, con facultad de formulación, revisión, control, corrección. Una suerte de democracia económica —aunque no sólo económica, pues el plan cubre todos los capítulos del desarrollo—, que se funde en la participación del ciudadano —productor, distribuidor, administrador, proveedor— como autor y destinatario del sistema de vida cuya escritura perfectible —siempre perfectible— es el plan.

\* \* \*

En rigor, el verdadero plan se halla —o debiera hallarse, cuando se trata de documentos programáticos, comprometidos— en la Constitución política. Ahí se localiza el *desideratum* de la nación. Cuanto se haga quedar calificado por su mayor o menor conformidad con el ideal que contiene la Constitución. En México, esto lleva a pensar de nueva cuenta en el programa moral estatuido por el artículo 3o.: ahí están las líneas maestras del plan ético nacional, sin perjuicio de que sus conceptos políticos y funcionales se establezcan en otros preceptos orientados, sobre todo, a regular la actividad económica.

La idea de planeación, con antecedentes interesantes, tiene entre nosotros una historia relativamente breve. Hubo planes y programas de inspiración política, asociados, inclusive, a cierta oferta electoral. Pero el Estado puso en movimiento hace relativamente poco tiempo un ensayo de planeación que se documentó primero en un “plan global” y luego en sendos “planes nacionales”, de los que derivan otros planes y programas, por sector, por región, por institución, etcétera.

Esa idea de planeación, que supone una fuerte participación ciudadana —generalmente a través de órganos de representación no política: económica, social, profesional, por ejemplo— llegó a la ley

suprema en las reformas de 1983 a los artículos 25 y 26. La rectoría del Estado en materia de desarrollo nacional, que aquél previene, tiene un contenido democrático, liberador y justiciero. El concepto se afianza y detalla en el artículo 26: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...”. Expone el precepto la identidad —a mi modo de ver— o la congruencia, si se prefiere, entre “plan nacional” y proyecto constitucional: “Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación”. Asimismo, se establecerán “los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...”.

En esas bases se sustentarían los últimos planes nacionales de desarrollo, que distinguirían entre el carácter vinculante del Plan —un instrumento normativo, no apenas declarativo— con respecto a los órganos y entes del Estado, en su doble vertiente central y paraestatal, y su pretensión concertadora e inductiva en lo que atañe a los grupos sociales y a los particulares. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se pronuncia por “un amplio esfuerzo de concertación y un ejercicio moderno de la autoridad”. Concertación —señala— “porque propicia que el decir y el pensar de cada vez más mexicanos influyan sobre las acciones públicas que afectan las condiciones de su existencia”. En otro lugar declara el propósito de obtener el “perfeccionamiento de las formas de participación colectiva responsable”.

La planeación, como proceso, lleva implícita la evaluación y el control de ese proceso y de sus agentes. De ahí que la participación ciudadana no pueda confinarse a las etapas de discusión de objetivos, fijación de metas o formación de instrumentos. Quedaría a medias esa participación si no involucrara lo que es, en fin de cuentas, el enjuiciamiento, que conduce a la aprobación o la reprobación. Esta fase se desenvuelve en diversas direcciones. El Ejecutivo informa al cuerpo político representativo de la nación, integrado en el Poder Legislativo, acerca del cumplimiento del Plan. Además, se han creado instancias populares de evaluación: en este campo van adquiriendo presencia los sistemas de “contraloría social”, que incorporan la participación ciudadana en el enjuiciamiento del progra-

ma, de su ejecución y de la aplicación de los recursos conducentes a este fin.

\* \* \*

También mencioné el acceso del individuo a ciertas fuentes de conocimiento o decisión. En este orden de consideraciones me refiero a la posibilidad regulada y verdadera de adquirir conocimiento y actualizar la intervención del ciudadano. Esto difiere, desde luego, de la integración de los órganos del poder público a través del sufragio.

En este punto figuran ciertos conjuntos de derechos públicos subjetivos, facultades fundamentales del individuo, que constituyen las “garantías” de la participación ciudadana: el medio de asegurar esa participación, el conocimiento de los datos que la ilustran, informan o dan contenido, la posibilidad de vinculación con otros ciudadanos y de relación eficaz y pacífica con los órganos del poder público, en la coincidencia, en la discrepancia y en la oposición.

Aquí se hallan algunos de los derechos básicos más antiguos y típicos, derechos de la primera generación, pero también se localizan ciertas posibilidades —todavía no desarrolladas en el sistema jurídico mexicano— que traen consigo las circunstancias de la vida moderna. Aquéllos son los supuestos, *verbi gratia*, de la expresión de ideas (artículos 6o. y 7o.), la petición (artículo 8o.), la asociación y la reunión (artículo 9o.).

En el segundo caso se encuentran tanto el primordial derecho a la educación (artículo 3o.), como el más reciente texto del artículo 6o., establecido en 1977: “el derecho a la información ser garantizado por el Estado”. Es obvio que la participación del ciudadano tendría un pobre contenido, sería ilusoria o carecería de razón profunda y de sustento si el individuo no contase con el cimiento verdadero de la participación: el conocimiento.

Esto ya tiene que ver con la más relevante función de la sociedad y del Estado, además de la protección a la vida; se asocia con la razón ética de aquéllos, y al mismo tiempo con el propósito y el contenido profundos de la participación: formar al hombre, conferirle capacidad y fuerza, prohiar el despliegue de sus potencialidades.

Participar, pues, no es apenas una injerencia, una intervención en ciertos temas o problemas. Es mucho más que eso: construcción de la propia vida, a través de la presencia en la vida común; hacerse el hombre a sí mismo, en el flujo de la vida en sociedad; erigir el destino personal, en el trabajo por establecer el futuro colectivo. Ser parte es otra forma de ser uno mismo; otra manera de alcanzar, preservar, perfeccionar la identidad, que no ocurre en soledad. Para ello la participación se despliega en los múltiples caminos que abre la ley fundamental.