

Participación Social en Tamaulipas

■ ELISEO CASTILLO TEJEDA(*)

Vivimos en un marco de democratización, donde se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, encontrar soluciones comunes y sumar voluntades en una sola acción compartida.

Participar significa tomar parte, intervenir, compartir, por lo tanto es un acto social, donde la voluntad individual se suma a favor de una acción colectiva.

La participación como expresión de la voluntad humana, esta determinada por el medio político, social y económico; y por los rasgos singulares de las personas que deciden formar parte de una organización; en estos dos elementos que la conforma hay un difícil equilibrio entre el ambiente que los rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos.

En las sociedades modernas, la participación ciudadana comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos y del sufragio del voto; entrelazando la democracia representativa con la participación ciudadana, que no se agota en las elecciones, sino que se amplía a las instituciones, a las organizaciones políticas y sociales, como una forma de controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos; por eso la democracia va más allá del proceso político y los partidos que no poseen el monopolio de la actividad democrática.

(*) Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Administración Pública, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Tamaulipas y Presidente de la Gran Comisión del H. Congreso del Estado de Tamaulipas.

Cabe señalar, lo que el artículo tercero de nuestra Constitución de la República define como el régimen democrático: «no 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».

En la estructura jurídica, ser ciudadano significa en general poseer una serie de derechos y obligaciones sociales; los ciudadanos son personas capaces de discernir entre las ofertas que se les presentan, expresar sus opiniones y asociarse para participar en asuntos públicos; que disfrutan de la libertad de difundir sus ideas, para votar y participar como candidatos.

Nuestra norma suprema indica que la democracia es el «sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo», que amplía el concepto de la participación ciudadana del ámbito eminentemente político al de la participación social donde el ser humano necesita comer, beber, tener donde habitar y con que vestirse; cubriendo así las condiciones materiales de vida y constituyéndose en la base de la sociedad civil.

La sociedad civil está constituida por las relaciones que establecen, entre sí, los hombres cuando buscan la satisfacción de sus fines particulares. Es en el seno de la sociedad civil en donde se opera la transformación cualitativa de lo particular a lo general, mediante la elevación racional correspondiente¹

La sociedad se sustenta en las agrupaciones humanas organizadas, como las iglesias, los sindicatos, las cámaras patronales, las empresas mercantiles, el ejército, los partidos políticos, y el propio estado; es la sociedad organizada, íntegra, la que se expresa en el estado, cuyos fines orientan a la organización.

Es en ese ámbito de la sociedad donde se amplía la participación social, generándose la diversidad de organizaciones que surgen con mayor presencia en el espacio y tiempo del proceso democrático y que hoy en el país conocemos como organizaciones civiles no gubernamentales, siendo las más frecuentes las de promoción, asistencia social, defensa de los derechos humanos y ecología.

La participación exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas o normas de la democracia y la voluntad libre de los individuos que deciden participar; el respeto al estado de derecho y las libertades individuales.

La participación social en la democracia.

En la constitución de los nuevos espacios para el despliegue de la democracia, las libertades humanas y la igualdad, la participación social tiene que estar sustentada en valores, que

¹ López Portillo, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno.- Pag. 426.

formen la conciencia social y den cohesión y carácter a las organizaciones y establezcan la conciencia nacional.

En la consecución de los objetivos comunes se reúnen los valores individuales que hacen plausible la iniciativa personal de participación y los valores colectivos que hacen posible la vida civilizada.

El primer valor que señalamos es el de la responsabilidad.

Con la democracia los pueblos se quedan solos ante sí mismos: ya no hay reyes, ni dictadores, ni partidos totalitarios. Hay leyes, instituciones y procedimientos que regulan la convivencia, que llevan a los individuos a hacerse responsables de sí mismo y de los demás.

Ser libres es ser responsables de los actos que se ejecutan o realizan en su relación con la sociedad.

Esta última nace como lema de la revolución francesa, nos dice Octavio Paz que: «la libertad puede existir sin igualdad y la igualdad sin libertad. La primera aislada, ahonda las desigualdades y provoca las tiranías; la segunda oprime a la libertad y termina por aniquilarla. La fraternidad es el nexo que las comunica, la virtud que las humaniza y las armoniza».²

La fraternidad se establece entre individuos con igual dignidad de todo ciudadano como sujeto de una opinión libre. Es una relación entre personas, por sí mismas.

En cambio la solidaridad es el esfuerzo de cooperación social y una iniciativa surgida de la participación ciudadana con el fin de vivir mejor.

No sólo hay que ser responsables, para lograr construir una participación social democrática, sino también tenemos que sumar otros valores más.

El reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres, formas de vida, pensamientos e ideologías, nos lleva al valor de la «tolerancia»; tolerar es reconocer que nadie tiene el monopolio de la verdad y respetar los puntos de vista ajenos. La aplicación del valor de la tolerancia en la participación social nos lleva al diálogo constructivo y a la reproducción de la democracia como sistema de vida.

Otro valor de la participación es la solidaridad y la fraternidad, la solidaridad forma parte de nuestra conciencia nacional, surge espontánea y se organiza para apoyar a la población en casos de desastre. Pero también se manifiesta en el seno de las familias, que amparan a sus miembros ya sea ascendientes o descendientes.

² Paz Octavio. La otra voz. Universidad Complutense de Madrid, 1990. Pag 8

Una de las aspiraciones que han traspasado el umbral del tiempo, y hoy sigue vigente en la sociedad y que entrelaza los tres valores de responsabilidad es el de la «justicia», que reclama el trato igual, con apego al estado de derecho, por lo cual han surgido por todo el territorio nacional organizaciones de ciudadanos en defensa de los derechos humanos.

La participación social en el proceso Post Revolucionario Mexicano.

La Revolución de 1910-1917 constituyó fenómenos sociales y políticos que fueron profundamente decisivos para la historia del país. Con la promulgación de la Constitución Política de la República en 1917, se estructuró la base del nuevo estado mexicano, que como producto del movimiento revolucionario, cubre todo el ámbito de la vida nacional, en una etapa de su desarrollo, que va desde 1917 a 1967, en donde la participación social se centra en las organizaciones «institucionales», en su mayoría impulsadas por el estado.

El nacimiento de las organizaciones sociales en esta etapa, aunque en la órbita del estado, fueron producto de movimientos de lucha por lograr mejores condiciones de vida y de trabajo, destacan las organizaciones sindicales: los tranviarios, ferrocarrileros, petroleros y maestros; de colonos, estudiantes, jóvenes, mujeres trabajadores y religiosos - el movimiento cristero de 1926 a 1929-, el de los médicos en 1964. De 1941 a 1967 las organizaciones en general entraron en una etapa de consolidación, que dio surgimiento a una estructura corporativa copular cohesionada por el presidencialismo.

En el período de 1968 - 1987 se inicia un verdadero parteaguas, por las transformaciones que tienen lugar tanto en el estado como en los actores sociales existentes o los que surgen después de 1968. El movimiento estudiantil en ese año, aglutinó a las organizaciones que empezaban a surgir como independientes de las propiamente institucionales, con su lucha por lograr una relativa autonomía. La magnitud del movimiento y la represión de que fué víctima, marcó el cambio en la conformación de las nuevas organizaciones y en la participación social de los ciudadanos que van creando los espacios de expresión democrática.

De 1988 a 1996 el avance que el país ha logrado en el proceso de democratización del estado y la democratización, es hoy más complejo y se ha ampliado a sectores de la población que antes no participaban, principalmente de la clase media urbana.

En 1994, la Secretaría de Gobernación tenía registradas 1,325 organizaciones civiles no gubernamentales en todo el país.

Durante estos 87 años de historia postrevolucionaria, la participación de la sociedad civil se ha expresado en varias formas de movilización, de asociación, de organización de sus propias fuerzas.

La participación de la mujer en su lucha por su incorporación a la vida política y social del país.

Le hemos dedicado un espacio específico a la participación de la mujer, por su importancia y trascendencia en el proceso democrático del país y por el reconocimiento que hoy la sociedad les da a las mujeres de todas las épocas y de las diferentes profesiones que han luchado por el mejoramiento social, jurídico y político de sus congéneres.

La Constitución de 1857 y 1917 tenían como fundamentación política el postulado del sufragio universal, se otorgó éste a todos los ciudadanos, sin hacer distingos de ninguna especie; ya fuese económico, político o de sexo. Sin embargo en la ley de elecciones federales de 1918 se determinó como electores únicamente a los mexicanos varones, quedando expresada la discriminación de la mujer; hecho que marca el inicio de la lucha feminista por lograr la igualdad de derechos políticos entre hombres y mujeres.

Es en el sureste de México entre los años 1923 a 1925, en donde por primera vez se otorgó la igualdad jurídica a la mujer y se reconocieron sus derechos políticos, por parte de los gobierno revolucionarios del Estado de Yucatán, Tabasco y Chiapas. En estas mismas fechas destacaron a nivel nacional dos organismos principales: El Consejo Feminista Mexicano y la Liga Panamericana de Mujeres.

En los años posteriores se multiplicaron las organizaciones feministas en todo el país. En 1948 Doña Amalia González Caballero de Castillo Ledón fué electa presidente de la Comisión Interamericana de Mujeres, con sede en Washington E.U.A. En 1952 la distinguida Tamaulipeca entregó al entonces candidato del PRI a la Presidencia de la República Adolfo Ruiz Cortines, solicitud avalada con más de 20,000 firmas, para que se concediera el voto a la mujer; el diez de diciembre de 1952 el Presidente Ruiz Cortines envió la iniciativa de reforma al artículo 34 constitucional incorporando la calidad de ciudadanos a las Mujeres Mexicanas. El 6 de octubre de 1953, se declaró reformado el artículo 34 de la Constitución Política Federal; terminando con ello una etapa de la lucha por la igualdad jurídica de la mujer con el varón continuando su participación activa en la vida política y social del país.

LA PLANEACIÓN SOCIAL EN TAMAULIPAS.

Las instancias de participación social en la entidad. Sus orígenes.

El origen de la participación democrática y popular en las decisiones de gobierno las podemos ubicar en nuestro país en los municipios con las juntas de mejoramiento moral, cívico y material, las que a mediados de los años cuarenta se les dió un fuerte impulso en el municipio de Veracruz por el entonces Gobernador del Estado, Adolfo Ruiz Cortines, quien fuera posteriormente Presidente de la República. Las juntas tenían tres objetivos fundamentales como su nombre lo indica: el moral, el cívico y el material; en lo moral se proponía dignificar la conducta de la población con el combate a los vicios, el fomento a las diversiones sanas con la creación de Centros de Cultura. En el aspecto cívico enfocaba su interés en el fomento a los sentimientos de nacionalidad, con el culto a los héroes y el valor de la bandera, la difusión de los derechos y deberes de los ciudadanos y destacar la importancia de la familia como base de la sociedad; en lo material tenía la finalidad de impulsar la ejecución de obras

que coadyuvaran a los fines morales y cívicos planteados; de aquí que se diera preeminencia a Escuelas, Caminos y Hospitales.

Una vez en la Presidencia de la República, Don Adolfo acordó la institucionalización de las juntas en cada una de las cabeceras municipales, delegaciones del D.F. y territorios federales.

Conviene destacar que estas instituciones se implantaron en una época en que la administración pública, en todos los países del mundo, se caracterizaba por la centralización en sus decisiones, por sus acciones unilaterales. Esta primera forma de participación de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, puede considerarse como un interesante precedente de la inquietud que veinte años después se plantearon los países del mundo sobre tener una administración más abierta, más democrática y más participativa.

Las juntas en Tamaulipas, al menos su tipificación jurídica, la podemos ubicar en la primera Ley Orgánica Municipal, que data de 1928, aquí en su capítulo IV, se faculta a los ayuntamientos para iniciar la formación de las juntas de mejoras materiales, procurando que su funcionamiento sea eficaz y estén formadas por personas de honorabilidad reconocida, debiendo el ayuntamiento tener intervención en ellas en lo que concierne a su funcionamiento y manejo de fondos.³

En la Ley Orgánica de 1941, que sustituye a la anterior, se habla ya de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material, las que se regirán de acuerdo a la Ley Reglamentaria que se emita al respecto. A la reglamentación de estas juntas no se le dió vigencia jurídica ya que no se publicó sino hasta más de diez años después.⁴

Fue en 1953, con el impulso que Ruiz Cortinez diera a las juntas, que se institucionalizan en Tamaulipas mediante el decreto 144, que crea su Ley Reglamentaria, a iniciativa del entonces Gobernador del Estado, Lic. Horacio Teran. El documento señala que se debe integrar una junta en cada cabecera municipal y tendrán como objeto el de obtener la cooperación de los particulares para la construcción de obras de beneficio colectivo y así promover la superación moral, cívica y material de cada municipio.⁵

La organización de las juntas, de acuerdo a su reglamento, contará con un presidente, un tesorero y tres vocales con sus suplentes, los que representarán a los principales sectores sociales. para su integración, el presidente municipal convocará a los directivos de las «fuerzas activas» de la localidad, entendidas estas como las asociaciones cívicas, sociales, las organizaciones de los sectores productivos, como comerciantes, industriales, la iniciativa privada en general y las personas con recursos económicos a quienes se invitará para que presten su cooperación para lograr los objetivos señalados. Una vez reunidos, el Presidente

³ Periódico Oficial, 10 de diciembre de 1928, «Ley Orgánica Municipal», capítulo IV, art. 67, fracción 2.

⁴ Ley Orgánica Municipal, promulgada el 10 de octubre de 1941, artículo 39, fracción XXIV.

⁵ Periódico Oficial, 3 de enero de 1953, «Ley Reglamentaria de la fracción XXIV del artículo 39 de la Ley Orgánica Municipal...».

Municipal solicitará a las organizaciones presentes, designen una terna para los cargos antes enunciados. El titular del municipio, a su vez, someterá las ternas a la consideración del Ejecutivo Estatal, el cual, bajo el criterio de la solvencia, nombrará a los responsables que asumirán su encargo a título honorífico. Se excluyen a quienes ocupen cargos en el Municipio.⁶

El patrimonio de las juntas se constituirá con los fondos que puedan allegarse mediante colectas, festivales, subsidios, donativos y diferentes ingresos. Del cual las juntas podrán disponer en forma autónoma, es decir sin ninguna intervención de las autoridades municipales.⁷

Para el desarrollo de sus actividades, las juntas deberán elaborar un programa anual que se dará a conocer al ayuntamiento, quien a su vez lo someterá a consideración del gobernador para su aprobación. Estas instituciones a su vez, podrán organizar en los poblados y colonias de su jurisdicción, comités de mejoramiento moral, cívico y material, los cuales dependerán de ellas y se integrarán de la misma manera que las juntas. Se señala como prohibición a los miembros de las juntas, la de desarrollar actividades de características políticas y religiosas.⁸

En 1984 se promulga el Código Municipal, que sustituye a la Ley Orgánica Municipal; aquí se especifican los organismos de colaboración, entre los cuales se incluye a las juntas de mejoramiento moral, cívico y material. En el artículo 85 del código se menciona que en cada una de las cabeceras municipales se integrará una junta, cuyo objetivo será el de obtener la cooperación de los particulares para la construcción de obras de beneficio colectivo y para promover lo conducente ante las autoridades para la superación moral, cívico y material del municipio. Señala el artículo que su organización y funcionamiento se regirá por el decreto que se expidió durante el gobierno de Horacio Teran.⁹

Durante el gobierno de Ruiz Cortines las juntas funcionaron a todo lo largo de la República con éxito, ya que contaban con el apoyo presidencial. Su participación en la vida municipal fue muy importante, se desarrollaron obras materiales que coadyuvaron a la difusión cultural, al mejoramiento físico de los ayuntamientos y al fortalecimiento de las actividades cívicas.

Sin embargo las juntas fueron escasamente comprendidas por una administración pública con fuertes inercias centralizadoras. A mediados de los años sesenta las decisiones de inversión se tomaban desde el centro y en base a intereses políticos y económicos, además la abierta corrupción, deterioró en muchos casos este instrumento de participación popular, hasta hacerlo inoperante.

Las juntas fueron decreciendo en importancia en cuanto a su participación en las actividades

⁶ Ibid, Artículo segundo y cuarto.

⁷ Ibid, Artículo quinto.

⁸ Ibid, Artículo octavo, noveno y décimo.

⁹ Código Municipal, 1984, Artículo 85.

de los municipios, a causa, fundamentalmente, del crecimiento de las zonas urbanas, y la gran movilidad social que generó una economía en fuerte expansión. Sin embargo las juntas jurídicamente continúan siendo una alternativa para el mejoramiento del área urbana y la realización de pequeñas obras, principalmente de mantenimiento, en municipios tradicionalistas y de poca movilidad social.

EL SISTEMA NACIONAL DEL PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

Una de las vertientes de la participación popular en las decisiones del gobierno es el de la planeación democrática, instrumento institucionalizado en el artículo 26 de la Constitución Federal, estableciendo los fines del proyecto nacional determinarán los objetivos de la planeación, y que la planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, y que recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de Desarrollo.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en el artículo 58 fracción IV, da facultades al Congreso para expedir leyes en materia de planeación, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los documentos más importantes en el proceso de planeación son el Plan Nacional y el Plan Estatal de Desarrollo. En el aspecto de participación social el Plan Nacional establece en el apartado de desarrollo democrático, las políticas para una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana, conjuntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones, para resolver problemas de desarrollo social y comunitario.

Propone el plan, la creación de mecanismos de participación social permanente para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y sus propuestas de solución.

Asimismo, la nueva relación entre las organizaciones civiles y el gobierno deberá fundarse en el pleno respeto a su pluralidad y autonomía, y en reconocimiento a sus potencialidades y capacidad de respuesta en aquellos campos en los que su colaboración complementa y multiplica la acción del gobierno.

Señala el Plan, que la sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Así mismo promover la creación de Consejos Consultivos en los órdenes Municipal, Estatal y Federal, en los que tengan cabida los líderes sociales representativos y profesionistas expertos.

Por su parte el Plan Estatal se propone promover la participación democrática de la sociedad en el desarrollo del estado; ampliar los canales o instancias de la participación posibilitando el acceso a todos los beneficios y reiterando las responsabilidades que dentro del estado de derecho tenemos asignadas en este orden los Tamaulipecos.

El Plan establece las siguientes líneas de acción:

- Reconocer y promover que la solidaridad aliente la participación de todos y aminore las desigualdades.
- Alentar la participación de la sociedad por la vía de las instituciones y las leyes.
- Establecer instancias ágiles y oportunas para que los grupos sociales interactuen con el poder público en un marco de respeto mutuo.
- Respetar el pluralismo en la demanda social que tienda al desarrollo del estado.
- Dar respuesta expedita a la demanda social organizada.

Podemos situar el origen del Sistema Nacional de Planeación Democrática en la gran encuesta nacional efectuada por el IEPES (Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales) del PRI durante la campaña Presidencial de López Portillo y su consolidación y profundización en la campaña de Miguel de la Madrid Hurtado quien en el seno del mismo IEPES creó Comisiones Temáticas, en las que participaron miembros destacados del partido, estudiosos del tema y expertos. Con la información recabada sobre la problemática nacional se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Durante la campaña de Carlos Salinas de Gortari se retoma el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se realizan foros sobre temas específicos a todo lo largo de la nación en los cuales la participación ciudadana es más amplia y no se circunscribe a estudiosos y expertos sino a los participantes directos en el sector productivo o de servicios a que el tema se refiere; con este paso se continúan perfeccionando los mecanismos de la participación de la población en la planeación democrática.

LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN TAMAULIPAS.

En nuestro estado, la planeación de la actividad gubernamental se inicia con la creación de los Comités de Promoción de Desarrollo Social y, posteriormente, de los Comités de Planeación para el Desarrollo de Tamaulipas (COPLADET). El marco jurídico lo dicta la ley de planeación del Estado, en la cual se sientan las bases de la integración y funcionamiento del sistema estatal de planeación democrática, el cual promueve y garantiza la participación

de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de los planes y programas.

El eje central del S.N.P.D. en la entidad es el Plan Estatal de Desarrollo, el cual debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses siguientes de la toma de posesión del gobernador del estado y debe comprender únicamente los seis años del período gubernamental, así mismo los planes municipales de desarrollo cuentan con un plazo de cuatro meses posteriores a la toma de posesión del ayuntamiento e igualmente su vigencia no deberá exceder el período constitucional, aunque ambos podrán tener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El P.E.D. de acuerdo con la Ley de Planeación, lo elabora el COPLADET en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Municipales, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias de la administración pública estatal, de los gobiernos municipales, así como los planteamientos que formulen los grupos sociales interesados.¹⁰

La mecánica de la elaboración es por medio de foros de consulta popular que se realizan a lo largo de todo el Estado durante la campaña para gobernador. En los foros participan las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, las instituciones académicas, profesionales y de investigación, organismos empresariales y agrupaciones sociales. Los foros se llevan a cabo por sector de actividad y se realizan en las zonas que se destaquen por la actividad a tratar. Participan, así mismo, las dependencias estatales y sus integrantes, cuya valiosa experiencia es un elemento fundamental para conocer la problemática sectorial.

Los foros de consulta popular no son privativos del período electoral, sino que son órganos de consulta popular permanentes y su convocatoria se realiza cuando existe un asunto de relevancia en que la participación popular sea necesaria y coadyuve a enriquecer la iniciativa o decisión que se asuma en cualquier nivel de gobierno o en la sociedad misma. Conviene destacar que la Ley de Planeación obliga a los diputados del Congreso del Estado a participar en los foros.¹¹

Sobre esta base la gran Comisión de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas convocó el 19 de septiembre de 1996 a la sociedad en su conjunto a los Foros de Expresión Ciudadana con los que se impulsó la libre participación popular en el análisis y tratamientos de los diversos factores que inciden en el desarrollo integral de la sociedad, con el propósito de modernizar el Marco Jurídico de las leyes que regulan las diferentes actividades de los tamaulipecos. Las ponencias que se recibieron fueron clasificadas en solicitudes, gestoría, quejas o denuncias y en planteamientos de carácter legislativo, las primeras fueron remitidas para su atención a la instancia correspondiente y las segundas después de su análisis, son el punto de partida para el trabajo legislativo.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, «Ley Estatal de Planeación» capítulo cuarto, Artículo 22 y 26.

¹¹ Ibid. Capítulo tercero, Artículo 22.

Por otro lado, conviene destacar que la elección de gobernador coincide con la de presidentes municipales. Por lo cual la consulta hecha en los municipios para la elaboración del Plan Municipal es un insumo determinante en el Plan Estatal.

Al COPLADET, así mismo, le corresponde coordinar las actividades del P.E.D.¹², para ello el Gobernador del Estado, en la Ley Orgánica de la administración pública, agrupa a las dependencias por sector de actividad. Así, de esta forma, los sectores de la administración pública elaboran el programa sectorial correspondiente siempre en congruencia con el P.E.D. En otro nivel de desagregación se elaboran los Programas Operativos Anuales (POA) para la ejecución del Programa Sectorial. Tanto la integración de los P.S. y de los POAS, se efectúan con la participación de las dependencias involucradas, de los municipios y de los grupos sociales interesados. El mismo procedimiento se establece para los programas institucionales de las entidades públicas, los municipales, subregionales y especiales.

El proceso de planeación en el estado se rige por el principio de continuidad, es decir no se agota con la elaboración del P.E.D. y sus programas, sino que esta sujeto a una evaluación permanente y sus acciones se retroalimentan y se corrigen en su desarrollo concreto. El proceso es flexible y dinámico y sus objetivos y plazos pueden variar.

La evaluación se realiza con la participación de las instituciones involucradas bajo la coordinación del COPLADET. Aquí también la participación popular es importante, ya que en las reuniones de evaluación sectorial participan los autores económicos y permiten en su caso, la modificación de objetivos y estrategias del plan y los programas. Las reuniones de evaluación sectorial han caído en desuso ante el replanteamiento del S.N.P.D. y el surgimiento de los Consejos de Bienestar Social.

En el capítulo sexto del artículo 51 de la Ley Estatal de Planeación destaca la capacidad del Ejecutivo Estatal para concertar acciones con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados¹³. Esta facultad se ha ejercido en el presente gobierno estatal a través del Programa Mano con Mano que opera con recursos del estado, de la federación, del Convenio de Desarrollo Social, y de los interesados.

En la adición del artículo 51 de la Ley Estatal de Planeación que fue aprobada en marzo de 1996, para crear los Consejos de Bienestar Social, se les asigna la función de planear, programar, operar, controlar, dar seguimiento y evaluar, los recursos del presupuesto de egresos de la federación establecidos en el ramo 00026¹⁴, recursos que se distribuyen en tres fondos: de los cuales el Fondo de Desarrollo Social Municipal, Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del empleo y la Educación.

¹² Ibid. Capítulo segundo, Artículo 15.

¹³ Ibid. Capítulo tercero, Artículos 21 y 22.

¹⁴ Decreto N° 10, mediante el cual se adiciona el artículo 51 de la Ley Estatal de Planeación.

consejo en aspectos sociales, técnicos, administrativos y contables; tienen derecho a voz pero no a voto.²⁶

Los consejos, para su más eficiente funcionamiento, pueden organizarse en comisiones de trabajo, las que se encargarán de promover y apoyar la organización de los Comités de Bienestar Social, en coordinación con los representantes del ayuntamiento y del S.E.P.D. Las comisiones tienen entre sus funciones las de promover y apoyar la organización de los Comités de Bienestar Social, en aquellas comunidades en las que sea posible realizar proyectos, obras y acciones de desarrollo social así como promover la realización de diagnósticos sobre infraestructura y servicios básicos de la comunidad para integrarlos al programa de trabajo e integrar los expedientes técnicos correspondientes y someterlos a la asamblea.²⁷

En el caso de la organización para el ejercicio del ramo 00026 en Tamaulipas, se especifica claramente que serán las comisiones de trabajo integradas con los consejeros de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social, los encargados de integrar los expedientes técnicos con el asesoramiento de los representantes ante el Consejo, de COPLADET y SEDESOL Federal²⁸. Este último propósito se ve desvirtuado por la falta de capacidad técnica de los consejeros, que son miembros de las comunidades candidatas a recibir los beneficios del Fondo de Desarrollo Municipal, por lo cual es el COPLADET el encargado de integrarlos, así como de cumplir con los demás lineamientos de la normatividad en la materia, como la que se refiere al manejo presupuestario, el cual se realiza tanto por COPLADET como por la Delegación Federal de SEDESOL, lo cual da a estas instancias un ámbito de decisión e influencia que aleja un tanto el propósito de una cada vez más amplia autonomía de las comunidades en la aplicación de los recursos.

La descentralización plena de los recursos del ramo 00026, esto es el hecho de que a los municipios se les integren en forma similar a las participaciones, como algunos ayuntamientos lo han solicitado, implica en primer término la creación en los municipios de unidades técnicas, y de personal calificado que conozca la normatividad federal para su ejercicio, lo cual representaría un gasto que muchos municipios pequeños no están en posibilidad de solventar, pues representaría un incremento del gasto corriente que distraería recursos destinados a otros propósitos. Por otro lado se señala que la no entrega plena de los recursos a los municipios vulnera la autonomía municipal; no hay que dejar a un lado el hecho de que son recursos federales, no son participaciones y por lo tanto están sujetos a las normas de la federación.

Los Consejos de Bienestar Social son un decisivo avance que fortalece la participación social y da continuidad a los propósitos de descentralizar las decisiones de gobierno, en materia de inversión en obras y acciones que beneficien al mayor número de habitantes.

²⁶ Ibid. Artículo 10.

²⁷ Ibid. Artículo 11.

²⁸ Ibid. Artículo 10, fracción III.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO.

En las últimas décadas el crecimiento de las zonas urbanas se ha acelerado debido a una intensa migración de la población rural en busca de nuevas y mejores oportunidades. La migración se ha concentrado en algunas pocas ciudades, lo que ha polarizado las formas de vida y la actividad productiva. En el norte emerge una industria maquiladora en constante expansión y en el sur un proceso creciente de industrialización. En la zona centro del estado, se han constituido zonas urbanas que giran alrededor del comercio, la agricultura, ganadería y una incipiente y prometedora industria.

Ante el acelerado crecimiento urbano es imprescindible una ampliación ordenada de las ciudades para evitar el crecimiento anárquico que propicia serios problemas sociales, como demandas ilógicas de servicios, pandillerismo y desastres debido a fenómenos naturales entre otros.

De aquí que la planeación del crecimiento urbano sea un elemento de gran relevancia en el desarrollo de las ciudades y la participación de la ciudadanía en sus procesos y decisiones un factor fundamental para una expansión nacional de las áreas urbanas. La opinión de la población, sus demandas, sus necesidades son integrantes básicos del proceso de planeación.

En Tamaulipas, la instancia de participación social para la planeación del desarrollo urbano a nivel Estatal, es la Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano y Rural del Estado, la cual se define en la Ley de Desarrollo Urbano como un órgano asesor del gobernador, de la Dirección General de Obras y Servicios Públicos y de los Ayuntamientos.²⁹

La Comisión estará integrada por los representantes de las dependencias oficiales, empresas descentralizadas y de participación estatal, así como de organismos de carácter privado, legalmente constituidos y que tengan interés en el desarrollo urbano y rural de Tamaulipas.³⁰

La Comisión estará presidida por el Titular del Ejecutivo y como Secretario Técnico, el Director de Obras y Servicio Públicos del Estado; tiene como funciones la de opinar sobre los diversos planes de desarrollo urbano y ser conducto de las observaciones y proposiciones que haga la comunidad, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la ejecución de los planes de desarrollo urbano y rural. Entre otras funciones se enumera la de sugerir planes parciales que respondan a las necesidades y aspiraciones de la comunidad. La comisión como órgano asesor, esta planteada como una institución de restringida participación ciudadana ya que sólo la integrarán organizaciones privadas, legalmente constituidas; evidentemente la ley se refiere a empresas constructoras privadas y fraccionadores, por lo que deja a un lado a organizaciones de colonos, y a los mismos habitantes de los amplios núcleos urbanos.³¹

²⁹ Diario Oficial, 12 de febrero de 1997 «Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas», Artículo 11.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid, Artículo 12.

Sin embargo se le deja el papel de ser conducto de las observaciones y proposiciones de la comunidad, sin especificar los mecanismos de captación de la demanda popular aunque deja abierta la posibilidad de señalarlo en la atribución de reglamentar su funcionamiento.³²

La Comisión es, ante todo, una instancia técnica, que asesora a los órganos relacionados con el desarrollo urbano y en consecuencia se integra con personal calificado y con conocimiento sobre el tema. Su funcionamiento propone que las demandas de la población se integrarán en un plan racional y técnicamente elaborado. Sin embargo hay que tener en cuenta que no son pocos los municipios con rápido crecimiento urbano que por situaciones políticas y necesidades sociales, se han alejado de los objetivos y estrategias de los planes, creando verdaderos hacinamientos humanos a los que se intenta ordenar, de acorde a lo planeado, con el consecuente impacto político. Todo ello sin menospreciar los esfuerzos de varias dependencias gubernamentales que integran la comisión y que tienen permanente contacto con la población, aunque en muchos casos, con una notoria falta de coordinación en las acciones.

Por otra parte, el Código Municipal tipifica otra figura jurídica similar a la Estatal: la Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano, en la cual están excluidas las atribuciones que la Ley le da a la Comisión Estatal en el ámbito Rural.³³

El Código faculta a los municipios a crear estas comisiones para el estudio, asesoría y solución de los problemas que afectan a la comunidad y se le dan las atribuciones de presentar proposiciones al ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales; formular recomendaciones a los ayuntamientos para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos; proponer a las autoridades municipales, previo estudio, la creación de nuevos servicios o mejoramiento de los existentes a través del sistema de cooperación; formular y proponer al ayuntamiento los proyectos de financiamiento de las obras y servicios públicos municipales; promover la participación y colaboración de los vecinos del municipio en las acciones gubernamentales de beneficio colectivo y participar en el comité de planeación para el desarrollo municipal. La participación de la sociedad en la comisión se realiza a través de los consejos de colaboración vecinal, los que abordaremos más adelante.

Conviene destacar que al Comité Estatal se le asignan funciones de asesoría a los municipios, sin embargo no se precisa la vinculación orgánica con la comisión municipal, por lo cual entendemos que existe una duplicidad en la distribución de funciones, esto planteado desde el punto de vista jurídico, ya que en la práctica las comisiones tanto estatal como las municipales, no funcionan en la mayoría de los ayuntamientos, no al menos como estaban planteadas en su origen, ya que nuevos esquemas organizativos han superado estas instituciones, como son los comités de planeación del desarrollo y los comités de bienestar social.

³² Ibid, Artículo 12, fracción II.

³³ Código Municipal, 1984, Artículos 81 y 84.

Lo cual hace que la canalización de la participación ciudadana sea dispersa y se preste a confusiones. Para evitarlo, son necesarias reformas a fondo del marco jurídico relacionado con esta materia para unificar las instancias y definir con claridad su función y su vinculación con los nuevos esquemas organizativos.

Así mismo el Código Municipal tipifica otra figura jurídica dentro de su capítulo sobre los órganos de colaboración municipal como son los consejos de colaboración vecinal, los cuales son instancias de información, consulta, promoción y gestión social. Los consejos tienen como atribuciones la de coadyuvar en el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales; promover la realización de obras o prestación de servicios de interés colectivo y, en general, en todos los aspectos de beneficio social; dar a conocer a la autoridad municipal los problemas que afecten a sus representados, proponer las soluciones pertinentes e informarle sobre las deficiencias en la ejecución de los programas de obras y servicios y participar en la comisión consultiva de desarrollo urbano; su organización y funcionamiento, al igual que el consejo consultivo, los remite el código a sus respectivos reglamentos y resalta el carácter honorífico de sus integrantes.³⁴

Después de esbozar lo que la norma jurídica señala sobre los tres organismos de colaboración podemos inferir una forma muy peculiar de integración: los Consejos de Colaboración Vecinal participan en la Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano y esta última participa en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

La anterior forma de integrar las diferentes instancias, evidentemente privilegia al Comité de Planeación, ya que hacia esta instancia se canalizan las demandas populares. Al crearse jurídicamente el mecanismo de integración de las instancias de colaboración descrito anteriormente, de hecho se estaba dando el tiro de gracia a estas instancias como formas de participación de la ciudadanía en el desarrollo de sus comunidades y en las decisiones de gobierno, especialmente en materia de inversión, y modernización del esquema organizativo con el nuevo sistema de planeación democrática, sin desaparecer jurídicamente estas organizaciones, sino subordinándolas al nuevo planteamiento.

AUDIENCIA PÚBLICA

Es una forma por medio de la cual el gobernante capta las necesidades de la población, es una forma de contacto directo con los gobernados, consagradas en la constitución como un derecho. Fue en otros tiempos la única forma de canalizar y solucionar los requerimientos de los habitantes. Sin embargo el crecimiento de la población y la creciente complejidad de las necesidades de las comunidades, disminuyen su eficacia y ante todo su objetividad y sentido de justicia y equidad, ya que mediante la audiencia se atendía a un sector relativamente pequeño de la población. Esto no significa que estén en desuso, en el actual sexenio que encabeza Manuel Cavazos Lerma la audiencia no se realiza de la forma

³⁴ Ibid. Artículo 86.

acostumbrada, esto es mediante la atención en palacio de gobierno de grupos o personas o mediante correspondencia o escritos, sino que el titular del ejecutivo acude directamente a las comunidades en un contacto constante con organizaciones y grupos para dar solución a los problemas y necesidades mediante el establecimiento de compromisos conjuntos entre los interesados y el gobierno estatal, por lo cual esta forma que se estaba convirtiendo en secundaria ante la institucionalización de mecanismos como los descritos anteriormente, cobra nueva vigencia y coadyuva con ellos en el perfeccionamiento de sus acciones y ante todo en la búsqueda de una mayor justicia social.

PROSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.

- El estado y la sociedad civil deben impulsar la participación democrática en un contexto de pluralidad, respeto, responsabilidad, solidaridad, fraternidad, tolerancia, justicia con igualdad, aplicación del estado de derecho y una mejor distribución de la riqueza.
- El estado a través del poder legislativo, debe ampliar los mecanismos de participación directa de la ciudadanía, como son el referéndum, sobre asuntos de trascendencia nacional; el plebiscito, para decisiones entre dos posibles alternativas en acciones específicas; y la iniciativa popular, que abren la posibilidad de la participación directa de los ciudadanos organizados, en el proceso legislativo.
- El gobierno Estatal y Municipal deben mejorar los procedimientos de audiencia pública, la consulta popular, el derecho a la información y de participación abierta en la sesiones del cabildo.
- La administración pública en forma coordinada en sus tres niveles de gobierno y con las agrupaciones sociales, deberán dar respuesta con mayor eficacia a las demandas de los ciudadanos; con soluciones flexibles y de apoyo recíproco.
- Las agrupaciones sociales deberán promover la participación ciudadana en todos los sectores de la población fomentando el liderazgo con los valores democráticos.
- Es necesario adecuar el marco jurídico que regula las instancias de participación popular en Tamaulipas para definir de una forma más precisa sus funciones, atribuciones e integración ya que existen organismos que están tipificados en la legislación vigente y que han sido rebasados por nuevas instituciones.
- Es conveniente simplificar los procesos normativos para el manejo de los recursos tanto de la federación como de los Estados para que los Consejos de Bienestar Social puedan tener una cada vez mayor autonomía en su manejo.

- Definir con claridad las atribuciones y facultades del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, especialmente sus relaciones con las diferentes instancias de participación popular.
- Fomentar una mayor participación social en los procesos de control y vigilancia de las acciones de los tres niveles de gobierno.
- Fortalecer técnicamente a los municipios para garantizar una plena autonomía en el manejo de los recursos.

Bibliografía

Krauze, Enrique. Por una democracia sin adjetivos. Joaquín Mortiz. México 1986.

Campbell, Federico. La Invención del Poder. Nuevo Siglo. México, 1994.

Cordera, Campos Rolando. Las Decisiones del Poder. Cal y Arena. México, 1989.

Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

Bobio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. México, 1989.

Merino, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia. IFE. México, 1995.

Baca, Olamendi Laura. Diálogo y Democracia. IFE. México, 1996.

López, Portillo José. Génesis y Teoría General del Estado. IEPES-PRI. México, 1976.

Zedillo, Ernesto. La Política Social es un esfuerzo Institucional de todos y para todos. Presidencia de la República. México, 1997.

Roger, Benjamin. Los Límites de la Política. Alianza Editorial Mexicana. México, 1991.