

71



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA CONSULTA POPULAR, UN MEDIO DE PARTICIPACION  
SOCIAL EN MEXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:  
ENRIQUE ALBERTO ALVAREZ TOSTADO RIVAS**

**México, D. F.**



**1986**

**FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA CONSULTA POPULAR, UN MEDIO DE  
PARTICIPACION SOCIAL EN MEXICO.

Página

I. EL ESTADO, UNA REFERENCIA A MEXICO.

a) Las Primeras Manifestaciones de Organización Política.	3
b) El Mundo Antiguo.	9
c) El Estado Moderno.	24
d) El Estado Contemporáneo.	81
e) El Estado Mexicano.	101

II. LA PARTICIPACION SOCIAL EN MEXICO.

a) Introducción.	112
b) Su Concepto.	122
c) Marco Jurídico.	140
d) Algunas Formas de Participación Social.	151

III. LA CONSULTA POPULAR EN MEXICO.

a) Antecedentes.	161
------------------	-----

	Página
b) Marco Jurídico.	175
c) Su Aplicación.	181
IV. CONCLUSIONES.	205
- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.	207

## CAPITULO I

### EL ESTADO, UNA REFERENCIA A MEXICO

#### a) LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DE ORGANIZACION POLITICA

En el devenir histórico del hombre y consecuentemente desde el surgimiento de éste, ya como Homo-sapiens, se ha encontrado que desde siempre su vida se ha desarrollado en grupos, es decir, procuró una vida socialmente organizada, en un principio con formas rudimentarias que con el tiempo se fueron perfeccionado. Esta sociabilidad es considerada por algunos autores como el resultado natural de su incapacidad para enfrentarse en forma aislada a un medio generalmente hostil a él, en todos sentidos, que va, desde el temor a los fenómenos naturales hasta la lucha que cotidianamente sostenía con sus semejantes y el medio que los rodeaba por su supervivencia.

Se han encontrado diversas manifestaciones del sentido de comunidad y familia que el hombre ha tenido desde épocas remotas, en todas las agrupaciones, desde las más primitivas, siempre existieron actos consuetudinarios que con el tiempo constituían normas para el grupo, con un matiz de obligatoriedad surgiendo de esta manera las normas jurídicas primarias, las que fueron conservadas por los grupos a través de la tradición oral y posteriormente en diversos materiales no perecederos que han permitido tener conocimiento de estas manifestaciones hasta nuestros días.

Así, se ha encontrado que en los albores de la humanidad los conflictos desembocaban en la lucha, en el empleo de la fuerza, prevaleciendo al final la pretensión del más fuerte, del mejor armado, del más diestro - para la pelea, pero no la de quien tenía de su parte la razón y el derecho.

Este procedimiento, que todavía no ha caído totalmente en desuso, pronto tuvo que desecharse, en virtud de que la pretendida solución no era tal, sino que engendraba nuevos problemas que con frecuencia perturbaban la paz del grupo.

Por lo que surgió la necesidad de crear una fuerza superior a la de cada individuo y es de esta manera como surge la autoridad sujeta a normas, ya sea consuetudinarias o en pequeñas recopilaciones, que toman a su cargo la solución de los conflictos del grupo, sustituyendo a la voluntad individual.

El hombre aislado es una utopía, ya que por sus incapacidades, debilidad e insuficiencia tiende a asociarse, sino, está fuera de la realidad, vive en la barbarie.

De esta manera el hombre atiende a una necesidad de agruparse, de retroalimentación con sus semejantes en cuanto a experiencias, bienes, servicios y todo un cúmulo de conocimientos que posee cada individuo, es entonces que se puede hablar de una convivencia del hombre en sociedad.

Situación que se ve reforzada por los planteamientos de Erick Fromm, en su libro *Humanismo Social*: "Al individuo aislado no le es fácil sobrevivir porque ha de luchar sólo para satisfacer sus necesidades vitales - múltiples. Necesariamente ha de agruparse, puesto que su especie es gregaria y necesita de los demás, no tan sólo para la satisfacción de sus necesidades, sino para el total desenvolvimiento de sus menesteres psíquicos". (1)

Los seres humanos iniciaron esta agrupación con la familia, ya que sólo era y sigue siendo un ser indefenso y desprotegido que sucumbiría fácilmente. Sin embargo, la agrupación de la familia no era suficiente, había que extender esta agrupación, con lo que surgen las primeras organizaciones con formas como el Patriarcado y el Matriarcado, las que evolucionaron hasta formar la horda, el clan y la tribu, entre otros.

Posteriormente se da la formación de organizaciones políticas más complejas que finalmente vienen a conformar el germen de los estados modernos.

Por otra parte, es conveniente tomar en consideración que los dirigentes de los grupos primitivos se encontraban frente a pueblos que vivían la transición del estilo de existencia nomádica y pastoril al estilo de vida agrícola y sedentario. Situación que permite en el desarrollo de las culturas subsecuentes, una mayor jerarquización de las funciones y -

1) Citado por ARNAIZ AMIGO, A. *Ética y Estado*. México. UNAM 2a. Edic. 1975. P. 25.

actividades que debían realizar los jefes de los clanes y tribus, con lo que se llega a una organización más sofisticada del gobierno, que se hace patente dentro de la cultura Griega, sobre la que sientan sus bases los pueblos del mundo antiguo y en especial el pueblo romano.

Cabe mencionar el planteamiento de Serra Rojas en su obra Ciencia Política, quien apunta: "Cuando planteamos el problema relativo al origen del Estado debemos comenzar por aclarar que el punto de partida es la aparición del fenómeno político en las sociedades primitivas y correlativamente la formación de las primeras organizaciones o 'formas políticas'. Los fenómenos políticos rudimentarios se manifiestan en todas las sociedades originales, enlazados con las costumbres, con la religión o con otras manifestaciones sociales." (2)

De esta manera se puede afirmar que el hombre siempre ha vivido en grupos, los que se organizan para la consecución de diversas finalidades, tales como: las de tipo biológico y de supervivencia, producción de bienes y servicios, de mantención del equilibrio dentro del grupo por medio del sostenimiento del orden y las normas que establezcan. Lo que tiende a llevar al individuo, como integrante de una sociedad, a compartir cierto número de creencias, actitudes y comportamientos, que es finalmente lo que viene a conformar la Cultura, tanto del individuo como del grupo al que pertenece. Además de marcar la pauta histórica para la integración del Estado, el que regirá las normas del grupo social.

2) SERRA ROJAS, A. Ciencia Política. México. Edit. Porrúa 7a. Edic. 1983. P. 55.

Serra Rojas hace una descripción del desarrollo del hombre en relación a las Instituciones, en la que señala: "Dotado de inteligencia y con - sus manos, el hombre construye un mundo diverso al de la naturaleza cuyas fuerzas lo dominan. Ese orden es el mundo de la Cultura, resultado de un trabajo en común, de sus luchas por la supervivencia, de un afán por alcanzar una vida justa, armónica y civilizada, protegida por los - altos valores como la libertad, la justicia social, el Derecho y las es - tructuras democráticas. Así se origina una complejidad de fenómenos so - ciales, que se concretan en conductas, acciones y reacciones sociales, que se traducen en múltiples instituciones políticas, económicas, jurí - dicas y sociales, que forman el marco en que se desenvuelve la vida de relación". (3)

En esta forma las organizaciones sociales surgen como un medio de defen - sa y control de un grupo de seres humanos, manifestando de esta manera su necesidad de llevar todo un conjunto de relaciones que con el tiempo se van haciendo cada vez más complejas.

El hombre se ha cuestionado cómo funciona esta organización social y -- sus formas políticas y lo ha llevado al estudio de la Filosofía, la So - ciología, la Ciencia Política, entre otras, al tratar de ubicar un con - cepto preciso, intrínseco y esencial de esta organización, concebida ya con Maquiavelo como el Estado. Actualmente el término Estado está con - siderado como la acepción científica que se utiliza para denominar a -- las formas políticas.

Sin embargo, esto no quiere decir que el término Estado haya surgido en un tiempo y espacio determinado, sino que ha sido el producto de la evolución de las organizaciones sociales, quienes le han dado distintas de nominaciones. De esta forma Aurora Arnaiz Amigo en su libro Etica y Estado dice: "El hombre, nómada o sedentario, nace dentro de una agrupación política. Vive en ella, aceptando o rechazando la imposición del canon político. Allá donde existe, o haya existido, asociación de convivencia humana, necesariamente ha de existir el canon político, como - elemento primordial de la asociación, que posibilite la vida del hombre dentro de su comunidad. Lo político es, por consiguiente, lo originario de la vida en común. Los demás hábitos impositivos de el derivados, es decir, todo lo social son manifestaciones de esta esencia política". (4)

Por su parte Serra Rojas, señala: "Históricamente considerado el Estado es la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana. Así podremos comprobar que las formas políticas son anteriores a la época en que se usó por primera vez el término Estado". (5)

Las formas políticas antiguas han recibido la denominación genérica de Teocracia, cuyo significado hace referencia a la vinculación político--religiosa existente entre sus miembros.

4) ARNAIZ AMIGO, A. Op. Cit. P. 157.

5) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. P. 195.

Es de singular importancia conocer las denominaciones que fueron empleadas para designar las diferentes organizaciones políticas anteriores al fenómeno del Estado Moderno.

b) EL MUNDO ANTIGUO

La cultura que se ha elegido para iniciar la revisión histórica de las formas políticas que ha empleado el hombre para organizarse, es la griega, por ser la cultura que ha ejercido mayor influencia en el mundo occidental.

En los pueblos antiguos, ante la necesidad de protegerse de otros grupos, se dió origen a que las tribus se unieran y formaran las ciudades; con lo que se creó una dependencia al grupo, así se desarrollaron las primeras formas democráticas y se adquirió un conocimiento general de los problemas de la política.

De esta manera, la antigua Grecia llegó a dos momentos de gran importancia en la vida social, que son por una parte el surgimiento de la Ciudad y consecuentemente la vida urbana, y por otra parte la decadencia de la monarquía que gradualmente fue cediendo su poder a la aristocracia, repitiéndose el mismo proceso hasta llegar a la forma política de la república.

Los griegos concibieron a su organización política denominándola Polis, cuyo significado era el de Ciudad-Estado.

La importancia de la Polis radica en su sentido directo, es decir, los griegos se agruparon en diversas ciudades, para resolver el problema de la convivencia necesaria para la supervivencia del género humano.

Aristóteles explicaba el surgimiento de la Polis en base a la familia, y decía que la reunión de varias daba origen a las aldeas, que agrupadas la originaban como una unidad capaz de satisfacer necesidades de tipo material y espiritual.

Cualitativamente la Polis es de suma importancia, ya que está basada en el intercambio de servicios y produce las condiciones para que el hombre se desarrolle de acuerdo a su naturaleza y le permita lograr la mejor vida en todos los órdenes.

Al respecto, Mario de la Cueva plantea: "La familia y la aldea son por naturaleza los dos primeros estadios de la vida humana, pero no constituyen la cúspide de las comunidades de los hombres: 'La comunidad última de muchas aldeas es la ciudad (la polis). Es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente así misma'; es, para decirlo con la expresión ateniense, la comunidad autárquica, un bastarse la ciudad así misma no solamente en el campo de las necesidades material

les, sino, sobretodo, en el reino de la cultura." (6)

Los hombres de la Polis viven bajo una ley autónoma, que se convertía en condición indispensable de la vida política.

Los griegos consideraban a la Polis como el grupo de ciudadanos que vivían en comunidad, brindándose mutuo apoyo y servicios, y al gobierno como el grupo de hombres encargados de dirigir la vida de la comunidad a través de diferentes funciones de organización.

Por su parte, Andrés Serra Rojas en su libro Ciencia Política escribe: - "Ni las formas políticas ni la religión se mostraron absorbentes, aunque esclavos y forasteros no participaran de su vida política. En un equilibrio social armonioso el griego fue encontrando el camino de su propia perfección. La ciudad fue el hogar natural de la democracia organizada - al fortalecerse la polis o Ciudad-Estado. Los reyes gobernaban a las ciudades que se ligaban en ligas o federaciones para la defensa común. Atenas y Esparta fueron emporios de vida civilizada y de autogobierno racional." (7)

De esta manera, la condición de ciudadano se adquiría por el hecho de formar parte de la Polis, es decir, de la Ciudad-Estado.

6) CUEVA, MARIO DE LA. La Idea del Estado. México. UNAM 2a. Edic. 1980 P. 20.

7) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. P. 196.

Dentro de la forma de organización política los ciudadanos eran considerados como el eje de todas las acciones y los esclavos y extranjeros no tenían participación alguna, ya que su estructura política se encontraba basada en la desigualdad de los hombres y los únicos que tenían los derechos que el grupo aportaba eran los ciudadanos. Así, Mario de la Cueva dice: "Los atenienses y los romanos sintieron y concibieron a la Polis y a la Civitas como comunidades humanas naturales, uno de cuyos elementos sería la existencia de un orden asegurado por una estructura política democrática, aristocrática, monárquica o mixta, en la cual, -- claro está, no intervenían los esclavos". (8)

Los diversos teóricos al hablar sobre la antigua Grecia coinciden en varios puntos, a saber:

Se concentraban en pequeñas agrupaciones que trataban de satisfacer sus necesidades en forma autónoma e independiente.

El gobierno era ejercido en forma directa.

Los individuos que conformaban la Polis constituían una unidad política, religiosa y económica, y debían su lealtad al grupo. Sus normas estaban integradas por un grupo de ordenaciones de tipo moral, jurídico y de las costumbres de cada región, que eran sancionadas por el aparato coactivo de la organización, lo que se puede atribuir a la lealtad --- hacia el grupo social de pertenencia.

8) CUEVA, MARIO DE LA. Op. Cit. P. 17.

No existía la protección al individuo como tal, ya que todos se sometían en forma absoluta al grupo y frente a éste ningún derecho específico tenía valor.

Dentro de las aportaciones más valiosas que dejaron como legado los antiguos griegos se encuentra el pensamiento de sus más destacados filósofos, cuyos planteamientos adquirieron un carácter universal aún vigente en nuestros días.

Entre los que sobresale la concepción del Estado Ideal de Platón, el que estaría basado en el gobierno de los aristócratas de la razón, sin la intervención de la democracia, ya que se mostró partidario de que la sociedad se estructurase con un sentido jerárquico.

Para Aristóteles, apasionado estudioso de las formas políticas de su época, quien analizó 158 Constituciones de la Hélade, existen tres formas de gobierno, a saber: La monarquía, la aristocracia y la democracia. Formas de gobierno que procuran la justicia y el bien común, cuya definición esta basada en el número de personas que ejercen el poder. Estas son las llamadas formas puras.

Así, la monarquía es el gobierno de una persona, la aristocracia de unos pocos y la democracia, el gobierno del pueblo. A cada una de estas formas corresponde una antítesis que son respectivamente: La tiranía, la oligarquía y la demagogia, formas injustas por excelencia.

Los problemas que fueron surgiendo en el terreno político y económico, tanto internos como externos dieron origen a una etapa de crisis, que propició la desintegración de este pueblo y el surgimiento del Imperio Romano, que retoma lo más sobresaliente de esta cultura. El pueblo romano surge de la conjunción de diversos pueblos Indoeuropeos y con la influencia de dos grandes culturas: La Etrusca y la Griega.

Su organización política fue denominada Civitas, cuyo significado es similar al de la Polis, es decir, una Ciudad-Estado. Este fue variando con el paso del tiempo, debido al vasto territorio que se encontraba bajo la dominación romana, pues, se convirtió en una nación cosmopolita - que dominó a casi todo el mundo conocido en esa época.

El pueblo romano atravesó por diferentes formas políticas, a saber: La monarquía; la república (Res Pública), cuya traducción es cosa pública; el imperio, fenómeno de mando que ejerció la ciudad de Roma, y la dictadura, que se empleó en caso de peligro inminente.

En sus inicios este pueblo vivió en pequeñas tribus dispersas en ciudades independientes con autoridades propias, cuyo primer funcionario era un rey electo, en cada caso, por la representación popular.

Al lado del rey se encontraba un senado, compuesto por venerables ancianos (Senes), los que eran elegidos por grupos de familias (Gentes).

Dentro de su estructura política la antigua Roma contaba con la asamblea de los ciudadanos, es decir, los Comicios. Sin embargo, no toda ciudad no tenía la misma influencia sobre las decisiones colectivas, sino que previamente la población se repartía en curias, compuestas cada una por grupos de gentes (Familias).

En épocas posteriores surgieron los comicios por centurias para la votación de otro tipo de asuntos. Estos grupos se obtenían a través de un censo celebrado cada cinco años, en el que la población se repartía de acuerdo a su riqueza en ciento noventa y tres grupos (centurias).

Los comicios por curias se ocupaban de asuntos de tipo administrativo y los comicios por centurias colaboraban en la formación de leyes y en las elecciones de funcionarios públicos.

Dentro de la familia (Domus) la autoridad máxima era el Paterfamilias, quien cumplía funciones de sacerdote, administrador y juez de su propia familia. Además tenía derecho absoluto sobre la vida y muerte de los miembros de ésta.

La reunión de varias Domus originaba un Gens, que al reunirse en grupos creaba una confederación de Gentes, quienes eran considerados como ciudadanos romanos y basaban su unión en supuestos orígenes comunes y generalmente atribuían su descendencia a algún dios o héroe, que era llamado genio. Estos grupos tenían un alto grado de independencia con respecto a Roma.

Dentro de su organización existían ciudadanos romanos de segunda clase - denominados Clientes, cuya procedencia era extranjera o bien de familias empobrecidas que se subordinaban a alguna Domus poderosa que les brindaba apoyo económico a cambio de prestarle sus servicios.

Asimismo, al lado de los Patricios se encontraban los plebeyos, que integraban la muchedumbre o Plebe, quienes no tenían participación política o religiosa con los primeros. Los plebeyos contaban con sus propias autoridades y asambleas populares, que tomaban decisiones denominadas plebiscitos, así como su propia religión.

Al extender su dominación Roma tuvo que realizar una obra de consolidación administrativa, jurídica y militar con las tierras bajo su mando y confirió a su pueblo la denominación de Ciudadano con amplios derechos y a los pueblos conquistados les concedió los Derechos Latinos, que -- eran meramente derechos civiles.

Durante la República el rey es sustituido en las funciones religiosas - por el Pontifex Maximus, en su función de designar a los senadores por el censor y en las demás funciones por los Cónsules, nombrados durante un año. Cada Cónsul tenía la facultad de limitar la capacidad de ejecución del otro por medio del Intercessio.

El senado adquiere singular importancia, ya que se da gran impulso a una oligarquía, basada en personas que ya habían desempeñado puestos públicos, en familias pertenecientes a la Civitas y a la nobleza italiana.

En esta época los comicios subsisten y se reestructuran para atender diferentes asuntos.

Al finalizar esta etapa los Cónsules delegan sus facultades en funcionarios denominados magistrados, quienes absorben funciones administrativas, jurídicas y militares.

Posteriormente se acentúa la división del Imperio Romano de Occidente, - se autodestruye y es invadido por diversos pueblos, con lo que concluye - la etapa de supremacía de esta cultura. En tanto que el Imperio Romano - de Oriente continúa en línea ascendente hasta su destrucción por los turcos.

Después de una breve revisión histórica del desarrollo de la Cultura Romana, basada en el texto de Derecho Privado Romano de Floris Margadant (9), se puede observar que la organización política sentó sus bases en la desigualdad de los hombres y su derecho nunca pudo resolver ese problema.

Asimismo, se desprende que los romanos no concibieron a su organización - como algo abstracto, sino como una comunidad humana que organizó su vida política en base a una acción conjunta de sus miembros, es decir, de los ciudadanos que la conforman.

9) FLORIS M., GUILLERMO. Derecho Privado Romano. México. Edit. Esfinge 5a. Edic. 1975. PP. 17 a 44.

Al hacer referencia a la concepción que tenían los romanos de su organización política, Andrés Serra Rojas plantea: "Para los romanos el Estado es una persona jurídica que ejerce su autoridad dentro de límites de terminados; el individuo es también una persona jurídica con derechos y prerrogativas. Todo el sistema de derecho privado se funda en este reconocimiento". (10)

De esta manera, en la historia de las formas políticas se inicia la conceptualización de las normas y el derecho, conceptos que por su profundidad han permanecido hasta nuestros días.

Las invasiones de los grupos bárbaros, fundamentalmente asiáticos y germanos, marcaron un profundo cambio en la organización política y social, del mundo greco-latino, ya que ocasionan la caída del Imperio Romano de Occidente y dan lugar al surgimiento del feudalismo.

Los historiadores coinciden en dividir a la Edad Media en dos etapas, - es decir, la Alta Edad Media, que va del siglo V al XIII y la Baja Edad Media en los siglos XIV y XV. La primera caracterizada fundamentalmente por la regionalización de Europa; por no contar con instituciones políticas estables; por la división del poder entre el imperio y el papado y la lucha que se suscita por éste entre ambas facciones y que representa el principal problema político de la época; el surgimiento de una cultura teológica; la justificación de la organización política en base al derecho divino y natural; la economía agrícola principalmente; la de

10) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. P. 198.

síntegración de las grandes ciudades; la importancia que cobra la tierra o región; el surgimiento del feudalismo debido a la inseguridad del hombre que lo arraiga a regiones limitadas, así como la Poliarquía.

La segunda que marca la decadencia de esta etapa y el surgimiento del Estado Moderno.

Durante la Edad Media se desarrolló plenamente el Cristianismo, prevaleciendo las normas de tipo moral y teológicas. Sin embargo, los poderes políticos se encontraban desorganizados.

La organización política, conocida con el nombre de Land, Terra, era esencialmente dirigida hacia las relaciones entre la Iglesia y el Imperio, le faltaba el derecho común y se carecía del sentimiento nacional, característico de los pueblos modernos.

Su economía estaba basada en el cultivo de la tierra, que al ser dividida da origen a la forma política denominada feudo, cuyas raíces comenzaron a apuntarse desde el establecimiento de los bárbaros en el mundo romano.

Para algunos autores la palabra feudalismo proviene del término germánico Fehu, que significa rebaño o propiedad, según algunos, de los vocablos germanos Feh o Fee recompensa y Od.u Odh, propiedad o bienes raíces, según otros, o, finalmente, de Feod, que significa fiar o confiar.

y hace referencia al hecho de que el rey entregaba a un señor determinado una porción de tierra, a cambio de ciertos servicios que el señor debía prestar al rey, como es el vasallaje.

El feudalismo con sus características de individualidad da a los señores feudales la libertad para realizar las funciones políticas, administrativas, económicas y jurídicas dentro de su propiedad.

En esta época el manejo de las cuestiones públicas, legislativas, ejecutivas y judiciales se encontraban divididas entre el Imperio, los señores feudales y la Iglesia, cuya supremacía se advierte en todas las características sobresalientes de esa época y es lo que Hegel definió como Poliarquía.

Debido a esta situación, la organización política no tuvo una vida autónoma, pues, las únicas relaciones que surgieron eran entre la Iglesia y el Imperio.

Los reyes, basados en el IUS GENTIUM gozaban de determinadas prestaciones; en tanto que los grupos que detentaban el poder económico, es decir, los poseedores de la tierra luchaban por lograr un mayor poderío. Situación que dio origen a una lucha permanente por el poder entre las distintas facciones.

Mario de la Cueva dice: "La sociedad medieval vivió una doble característica, pues, fue estamental y feudal. Los estamentos fueron capas sociales más o menos cerradas, que constituían fuerzas sociales vivas y -actuantes: El primero estuvo formado por los señores feudales, cuyo --conjunto constituía la nobleza... El segundo de los estamentos se constituyó con el clero y tuvo su fuerza y valimiento en el poder de la ---Iglesia. El tercero se integró con los descendientes de la nobleza a -los que no correspondió título nobiliario y con los habitantes de las -villas y ciudades". (11)

Y continúa diciendo que los estamentos cobraron fuerza política, se -constituyeron en tres brazos o ramas de esa sociedad y dieron lugar a -un hecho político de gran importancia como fue el constituido por los -organismos, que, en forma colegiada, representaban a ciertas clases o -núcleos sociales, y que llegaron a ser una especie de congresos en los que se podían deliberar ciertos problemas públicos ante el rey, y en -donde éste obtenía el consentimiento para la fijación de los impuestos, que no eran válidos si no se aprobaban por éstos, como es el caso de -las Cortes en España; los Estados Generales en Francia; el Parlamento -en Inglaterra, donde se impone a la Monarquía el documento denominado -la Carta Magna, que constituyó una seria limitación al poder real por -parte de la nobleza, con derechos que después se hicieron extensivos a otras clases sociales.

11) CUEVA, MARIO DE LA. Op. Cit. PP. 35 y 36.

La estructura social y política de Europa en la parte final de la Edad Media, sufrió diversos cambios, debido a que la sociedad feudal fue perdiendo algunas de sus características, como es el que los agricultores ricos, que no eran nobles, llegaron a tener junto con la posesión de la tierra, cierta preeminencia social; el fortalecimiento de las ciudades, que contaron con una economía más sólida; los pobladores dejaron de estar sujetos al señorío y en ocasiones hasta del mismo rey, ya que se ocuparon de actividades diversas que les permitieron mayor libertad.

Ocurrió con ello que las ciudades llamadas Burgos, en algunas partes alcanzaron gran desarrollo, y sus habitantes, los ciudadanos o Burgueses procuraron contar con gobiernos libres, electos por ellos mismos. Los reyes hicieron lo posible por aliarse a estos grupos concediéndoles ciertas leyes y privilegios, con la finalidad de tener un medio para luchar contra la nobleza feudal. Esta situación llegó hasta el grado de que se adoptó la práctica de que los reyes juraran respetar tales privilegios al acceder al trono.

Asimismo, varias ciudades europeas integraron ligas o repúblicas federales para obtener una mayor fuerza política.

En las postrimerías de la Edad Media aparecen los primeros signos del absolutismo moderno, es decir, los reyes trataron de restar fuerza a los congresos para dar paso a una situación final en la que la palabra del rey llegó a ser la norma legal.

Por otra parte, encontramos que uno de los pensadores que incidió profundamente en el pensamiento inicial de esta etapa fue San Agustín, quien escribió una obra clásica de gran relevancia: La Ciudad de Dios, donde cristianiza las concepciones de Platón acerca de la naturaleza humana y los vicios de la Polis.

En su libro habla acerca de la ciudad de los hombres, a la que estaban sujetos por el hecho de haber nacido ahí y se sujetan a leyes humanas. Estas ciudades están llenas de vicios y maldades por las que caerán según él, pero gracias a la llegada de Cristo el hombre tiene una esperanza de salvación a través de la práctica de la verdadera religión y podrá agruparse en la Ciudad de Dios y cumpliendo sus leyes logrará la paz y la justicia.

Continúa su planteamiento diciendo que el hombre es ciudadano de estas dos ciudades y que la historia de la humanidad es la historia de la lucha de éstas, es decir, la lucha del bien y del mal en donde triunfará la Ciudad de Dios.

Expresa que es a través de la Iglesia que el hombre alcanzará la Ciudad de Dios. El derecho se fundamentó en la Ley de Dios, las Leyes Naturales y el nivel más bajo correspondió a las leyes humanas.

Otra de las figuras representativas del pensamiento de la Edad Media fue Santo Tomás de Aquino, quien postuló en forma indirecta la hegemonía eclesiástica sobre el Imperio.

En la proximidad de la Edad Moderna surgen otros pensadores como Dante y Marsilio de Padua, quienes, en términos generales, plantearon la independencia de la autoridad política, es decir, la separación de la Iglesia y los gobernantes y consideraron a los eclesiásticos como miembros de la comunidad, como una clase social más.

### c) EL ESTADO MODERNO

La toma de Constantinopla en el año de 1453, marca un profundo cambio - en el devenir histórico de las organizaciones políticas, estableciendo de esta manera el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna. Tres - acontecimientos de singular importancia para la humanidad se gestan en ese momento histórico: El Renacimiento, la Reforma y los grandes descu-  
brimientos de nuevas tierras.

Todo esto marca el fin de una época y con ella el fin del poder político de la Iglesia y el inicio de otra más dinámica y revolucionaria.

La efervescencia política derrumba al feudalismo y a la Iglesia, otorgando el poder a los reyes, lo que trae consigo el surgimiento de los grandes estados nacionales, es decir, los pueblos unidos por vínculos - sociales, económicos y políticos constituyen una unidad que brindó todo su apoyo al Rey, con lo que se da la forma política de la Monarquía absoluta.

En los albores de la Edad Moderna apareció en Europa, una corriente cultural que nace en Italia en la ciudad de Florencia, la que recibió el nombre de Renacimiento, ya que se considera que vino a ser un resurgimiento de la gran cultura Grecolatina, que se vuelve sobre los moldes paganos y que sitúan al hombre y a su entorno en una nueva concepción armónica y natural, lo que trae como consecuencia una profunda división entre la concepción religiosa y natural que prevaleció como unidad durante la Edad Media.

Los grupos económicos, los banqueros, comerciantes detentadores de la riqueza quedaron concentrados en las principales ciudades Italianas, siendo ellos quienes controlaban el comercio internacional, lo que propició las condiciones necesarias para que los económicamente poderosos llamados Mecenas, financiaran a filósofos, artistas, hombres de ciencia y con ellos a los grandes pensadores políticos.

En esta época surgen figuras como Leonardo Da Vinci, Maquiavelo, Miguel Angel, Tiziano, Tintoretto y toda una serie de grandes artistas, cuyas obras han perdurado hasta nuestros días.

Desde el ámbito político, surge la importante figura de Maquiavelo, del cual es conveniente realizar una breve semblanza.

Nació en Florencia en el año de 1469 y murió en el año de 1527, se caracterizó por ser un gran observador político, quien basó su razonamiento

to en un análisis histórico y empírico. Desempeñó el cargo de Secretario de la Señoría de Florencia, y a pesar de las muchas actividades que realizaba éstas no le impidieron ser diplomático, historiador, dramaturgo, poeta y cuentista. Escribió varios libros entre los que se encuentran: La vida de Castruccio Castracani, El Arte de la Guerra, los Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio, Relaciones, La Historia de Florencia, y sobre todo El Príncipe, sin duda la mejor de sus obras en materia política, ya que es en ella donde utiliza por primera vez la palabra ESTADO como una forma nueva de denominar a la organización política.

En su libro El Príncipe señala: "Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados. Los principados son, o -- hereditarios cuando la familia del que los sostiene los poseyó por mucho tiempo, o son nuevos". (12)

Con el surgimiento de la palabra Estado caen en desuso las formas anteriores de denominar a la organización política (Polis, Civitas, Reich, Terra, entre otros), ya que se inicia una forma nueva de organizarse, de concentrar el poder y resolver los problemas, tanto sociales como económicos que se presentaron.

12) MAQUIAVELO, NICOLAS. El Príncipe. México. Colección Austral. Espasa Calpe Mexicana, S. A. 18ava. Edic. 1983. P. 12.

Maquiavelo se preocupó fundamentalmente por la unificación de Italia y - tomó conciencia del fenómeno de la nacionalidad como factor principal para lograr la unión de los italianos y concibió al Estado como organización humana, autónoma y como un fin en sí mismo que debe existir por encima del interés privado. Sentó la tesis de que la política es amoral y sólo responde a la razón de Estado, en tanto que el pensamiento antiguo y medieval insistía en que la política y la moral son inseparables; lo que pone de manifiesto su indiferencia moral y teológica, que lo lleva a encontrar la razón del Estado fuera de la moral individual, la que en política puede adquirir mayores características negativas para la sociedad que la maldad, pues, para él, los fines políticos se encontraban por encima de los intereses de los particulares así como de los morales y los jurídicos.

Para Maquiavelo los fines del Estado se centraban en la conservación del poder para sostenerse en él y para establecer un orden que obligase a los hombres a actuar bien aún por la fuerza y la crueldad si con esto se consigue la paz, el bienestar y la felicidad del grupo social.

En la primera mitad del siglo XVI, se da un movimiento religioso conocido con el nombre de Reforma Protestante que tiene como principales antecedentes y causas los movimientos que se dan en Inglaterra, Bohemia y Alemania, donde se sustentaba que era suficiente la Sagrada Escritura como regla de vida; que era más importante la predicación que la misa y los sacramentos; que el Papa no tenía privacía de jurisdicción; las condiciones existentes en Europa debidas a la oposición entre el Papado y el -

Imperio; el desprestigio que produjo el Cisma de Occidente y la relajación de costumbres de Seglares y Eclesiásticos, y el decaimiento de la fe religiosa a consecuencia de la aceptación de las antiguas filosofías paganas.

Este movimiento adquiere su fuerza de la unión que se da con la Monarquía y se retoma la concepción del derecho divino de los reyes, con lo que se precipita la época del absolutismo.

Con este movimiento se amplían las facultades y el poder de los gobernantes, en cuanto a definir las creencias y castigar las herejías, se logra la consolidación de la nacionalidad.

Dentro de la Iglesia la Reforma plantea la separación de la política, se opone a la supremacía del Papa y propone repartir la jurisdicción eclesiástica entre las distintas comunidades.

El principal representante de este movimiento es Martín Lutero, quien a través de su obra plantea la tesis de la separación de la autoridad espiritual y política, funda el principio de obediencia pasiva para el orden de la sociedad y el Estado. Mostró un afán de desarticulación de la jerarquía de la Iglesia y el cuerpo legal del derecho canónico, atacándolos como medios para obtener riquezas. Exaltó en forma rotunda el yo individual en la esfera religiosa frente al antiguo sentido jerárquico y social del ser humano. Planteó la aceptación de únicamente dos sa

cramentos (el Bautismo y la Eucaristía), La Biblia como única fuente de Revelación y empleó el idioma nacional para llevar a cabo el ritual religioso, con lo que se reforzó el sentimiento nacionalista.

Serra Rojas al hacer referencia a Lutero dice: "... Consideró al Estado como institución sagrada. El gobernante es responsable, únicamente, ante Dios. Y al aplicar estas doctrinas a los problemas de la política práctica, la Reforma sustituye en la conciencia pública, la autoridad de la Iglesia por la autoridad del Estado..." (13)

La Reforma se propagó a otros países y en el Clérigo francés Juan Calvino encuentra una de sus máximas expresiones, ya que es el fundador de una tendencia de largo alcance social y religioso.

Calvino rechazó el sacerdocio jerárquico; sostuvo que el Estado debe estar sujeto a la Iglesia, aunque señala como principio básico el respeto a los gobiernos constituidos y sostuvo firmemente la necesidad de un gobierno civil, la supremacía de la ley y la obediencia hacia ésta en consonancia con los deberes cristianos. Asimismo, funda sus teorías en el orden y la autoridad y delimita en forma estricta los ámbitos que deben regir la Iglesia y el Estado.

Dentro de los filósofos de la época aparece la figura de Juan Bodino, quien es el primero en plantear el problema de la necesidad de instituir un solo poder dentro del ámbito jurídico y político del Estado.

Su tesis esta basada en la comunidad natural de la familia y la propiedad, y define al Estado de la siguiente manera: "Como una asociación - de familias, y de lo que les es común, gobernada rectamente con potestad soberana" (14)

Es el primero en emplear el término soberanía como una situación fundamental para consolidar al Estado. Serra Rojas plantea: "La definición como el poder absoluto y perpetuo del Estado. Representa: 'El poder supremo sobre los ciudadanos y los súbditos no sometido a las leyes'. Resumiendo sus ideas afirmó: 'Sólo es absolutamente soberano aquel que - después de Dios no reconoce a nadie superior a él'. Había que luchar - en contra de las fuerzas que se oponían a ese poder soberano la Iglesia Universal y el Imperio". (15)

Para Bodino el Estado se encuentra sobre todo, y ni siquiera se somete a la leyes, sino que es el encargado de generarlas.

Por otra parte, considera que el poder corresponde al pueblo y al soberano y da menor importancia a los problemas políticos con la Iglesia.

Como una respuesta a la Reforma, nace la Contrareforma, movimiento que surge en España, principalmente como defensa al orden antiguo, de la supremacía Papal en las cuestiones eclesiásticas, detiene el avance protestante y corrige los vicios que habían desprestigiado a la Iglesia Católica.

14) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. P. 211.

15) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. PP. 211 y 212.

En esta época se funda la Compañía de Jesús, iniciada por San Ignacio de Loyola y se realiza el Concilio de Trento en el que se atendió el problema religioso de ese momento, reafirmando las doctrinas en cuestión dogmática.

La pugna que se suscitó degeneró en el campo político y social en las llamadas Guerras de religión en Francia, Irlanda y Alemania.

Por otra parte los teólogos juristas españoles señalan que el poder político de manera natural pertenece a la comunidad.

En el umbral de la Edad Moderna a fines del siglo XV, la creatividad del hombre da a la humanidad diversos inventos, así como el descubrimiento, la conquista, la colonización y la explotación de América que revistieron gran importancia, ya que a ellos se debieron muchas de las transformaciones sociales y económicas de Europa con notables proyecciones a todo el Continente.

Dentro de la estructura sociopolítica correspondiente a esta época se gestan diversos movimientos, que sientan las bases para el surgimiento y desarrollo del Estado Moderno, por lo que se considera conveniente revisarlos.

Desde el punto de vista social, la Edad Moderna presenta un panorama de fuertes cambios en los que la burguesía fue alcanzando un mayor auge, -

ya que deja de ser el conjunto de habitantes de los Burgos, o ciudades libres de la época medieval, y se convirtió con el paso del tiempo, en la clase rica que no era noble y que al lograr mayores riquezas se encumbró en la jerarquía social, y comenzó a desplazar de ésta a la nobleza en las grandes tareas de dirección pública y económica.

La economía en los principios de la Edad Moderna descansó principalmente en las actividades agrícolas, mineras, mercantiles y navales. Las actividades comerciales y bancarias alcanzaron un acelerado crecimiento dentro de un cuadro social que puede ser denominado Precapitalismo o Capitalismo Comercial y Bancario.

En concordancia con una situación de tal especie, nació en la economía Europea el Mercantilismo, como política a seguir por algunos países europeos.

El mercantilismo supuso un afán de intervencionismo del Estado en la vida económica en casi todas sus formas. Esto fue factible gracias al poder de las monarquías y a su sentido de nacionalismo agudo. El Estado quiso impulsar la industria rudimentaria de su época lo mismo que el comercio; y en el caso de los países colonialistas, el Estado dispuso el monopolio en relación al tráfico colonial con las posiciones de ultramar. Precios, salarios, actividades mercantiles y formas de trabajo pretendieron ser reglamentados en forma oficial. Las tareas industriales fueron vigiladas para disminuir la competencia.

En la práctica se tomó la posesión de metales preciosos como signos de riqueza y se vinculó de modo estrecho a la teoría de la Balanza del Comercio, en cuanto que se pensaba que un país tenía una balanza de comercio favorable, cuando vendía más de lo que compraba y la diferencia que se pagaba se traducía en ganancia. También se utilizaron tarifas oficiales y grandes impuestos adicionales para restringir el poder adquisitivo y facilitar las ventas, con lo que se pretendía proteger manufacturas nacionales.

En Francia esta política económica fue conocida como Colbertismo, debido a que fue llevada a planos extremos por Colbert, el Ministro de Luis XIV en el siglo XVII.

Como una reacción y para contrarrestar esta política económica, surge en Francia una nueva tendencia llamada Fisiocracia, cuyo principal exponente es François Quesnay. Atacaron la gran multiplicidad de los cargos fiscales y abogaron por un Impuesto Único, considerando que sólo la tierra era productiva y que las demás actividades constituyeran meras transferencias o modificaciones de las mercancías.

Fueron partidarios del derecho natural, basado en un orden natural de las cosas y consideraron que el más importante de los derechos del individuo consiste en el goce de los frutos de su trabajo, con tal de que no lesione a nadie y plantearon la tesis de que el Estado debe intervenir lo menos que sea posible en los asuntos económicos a menos que se -

trate de dar protección a la vida, la propiedad privada y a la libertad de contratación.

Posteriormente, la tendencia de limitar la intervención del Estado, llegó a convertirse en una de las exigencias del liberalismo económico.

Algunos autores coinciden en señalar el año 1789 como el año en que concluye la época Moderna e inicia la época contemporánea. El tránsito de una a otra se caracteriza por la existencia de grandes cambios sociales, económicos y políticos, entre los que se destacan: El Movimiento Social de Inglaterra, la Independencia de Estados Unidos, la Revolución Francesa y la Revolución Industrial.

El primero de estos movimientos, el de Inglaterra, contribuyó a la institucionalización de los derechos individuales, a la modernización del fenómeno de representación política y a la división de poderes como sistema de garantía, así como a la transformación de sus instituciones políticas.

Los antecedentes de este movimiento están comprendidos en la limitación del poder de los reyes por parte de la nobleza, el clero y el derecho tradicional del pueblo a través de un pacto.

Por su parte, los reyes lucharon incansablemente por constituirse en monarcas absolutos, lo que dió lugar a luchas internas.

Entre las figuras que destacan se encuentra Oliverio Cromwell, quien accedió al poder a la muerte de Carlos I e instauró la República. Forma política que fue desechada a su muerte para retornar a la Monarquía, - que se vio seriamente limitada por la institucionalización del Parlamento, la Constitución, el acceso de la burguesía al poder y el establecimiento o declaración de derechos del Inqlés.

Posteriormente aparece la figura del Primer Ministro, quien paulatina--mente tomó las funciones ejecutivas del monarca, lo que le restó cada - vez más importancia en el terreno político.

Como antecedente inmediato del pensamiento político de la época, aparecen dos figuras que resaltan: Sir Tomás Moro, quien con su libro Utopía representa una protesta frente al mundo racional, frío, calculador y - egoísta de ese tiempo y retorna al esquema medieval, planteando una so--ciedad basada en un comunismo cristiano que reparte todo en forma equitauativa entre las diferentes clases sociales. Estas clases cooperan mutua--mente para su bienestar, los problemas, así como la propiedad privada de saparecen.

Sir Francis Bacon, quien es representante del pensamiento absolutista - frente a las ideas constitucionalistas del momento.

En este marco surgen diferentes pensadores políticos, quienes de acuer--do a su ideología difunden una u otra forma de gobierno como son: Ja--mes Harrington, Ricardo Hoker, Tomás Hobbes y John Locke.

Por la importancia que cobra el pensamiento de estos autores para la -  
gestación y concepción del Estado Moderno, se considera conveniente pre-  
sentar en forma breve sus planteamientos.

James Harrington. Representante del movimiento de vanguardia de su épo-  
ca, planteó y defendió la tesis republicana, afinó la idea del gobierno  
representativo y los derechos individuales. En su obra Oceana realizó  
una crítica política y señaló las normas de la acción republicana.

Señaló las diferentes formas de gobierno y las relacionó con la pose- -  
sión de la tierra, es decir, la economía, la política y la tierra esta-  
ban fuertemente vinculadas con el poder desde el siglo XVII.

Contrastó el gobierno de leyes y el de los hombres. Consideró que el -  
poder se deriva de la inteligencia y la riqueza; y su ámbito de influen-  
cia fue sobre las colonias inglesas en América.

Ricardo Hoker (1553-1600). Sentó la tesis del Contrato Social, la di--  
visión de poderes, la soberanía del pueblo, la fuerza obligatoria de la  
ley y la interpretación racional que dió al derecho natural, con lo que  
influyó a la mayoría de los autores posteriores.

Tomás Hobbes (1538-1679). Difundió en forma racional al absolutismo y -  
ha sido considerado por algunos autores como el fundador de la ciencia  
política por sus planteamientos.

El principal argumento de Hobbes estaba basado en el orden de un Estado fuerte y un gobierno absoluto, pero fundado en motivos meramente racionales.

Hobbes fue autor de varias obras, la más notable de todas fue el Leviatán, término que tomó del vocablo usado en el libro de Job, en la Biblia, para designar un monstruo marino, especie de gigante formado por todos los hombres y que encierra el poder soberano y la unidad absoluta. El hombre abandonado a sí mismo, concepto fundamental en la tesis de Hobbes, es lobo del hombre; viviendo en estado de naturaleza, con el fin de lograr la paz y bienestar, celebra un pacto mediante el cual constituye la sociedad política y cede sus derechos naturales a un poder común, al cual los individuos se someten por miedo, pero que encaminan sus actos en beneficio de todos.

De los conceptos que empleó se destacan por su importancia el de Estado y la fórmula de Pacto Social, que dicen:

"Una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud - mediante pactos recíprocos de sus miembros, con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común.

Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera.

Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en Latín, Cívitas. Esta es la generación de aquel gran Leviatán, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa." (16)

De estos conceptos se genera el de Soberanía, la que consideró como una fuerza absoluta que tiene la atribución de todos los poderes racionales para gobernar, lograr la paz y la seguridad.

Para Hobbes el Estado posee la soberanía y está plenamente facultado para crear leyes civiles que deben obedecerse.

Consideró que la Iglesia debe ser nacional y no universal para que pueda ser leal al pacto social que ha realizado cada grupo de hombres para constituir un Estado.

Asimismo habló de la persona artificial, a la que definió como: "Una persona es aquel cuyas palabras o acciones son consideradas o como suyas propias, o como representando las palabras o acciones de otro hombre, o de alguna otra cosa a la cual son atribuidas, ya sea con verdad o por ficción.

Cuando son consideradas como suyas propias, entonces se denomina persona natural; cuando se consideran como representación de las palabras y acciones de otro, entonces es una persona imaginaria o artificial".(17)

Hobbes plantea que de acuerdo al número de personas que constituyan a la persona artificial, es decir, las personas que representan políticamente al grupo, determinan las formas de Estado, considerando que la mejor forma de gobierno es la Monarquía.

La importancia de la obra de Hobbes para el Estado Moderno radica en que fue él quien inició de forma sistemática el planteamiento de la idea del contrato social y lo fundó en el individualismo racional y utilitarista, el que marca la pauta de la época e influye en la teoría de las instituciones modernas, como son: la representación política, los derechos individuales y la concepción de la personalidad artificial del Estado.

John Locke (1632-1704). Proclamó en forma clara y precisa los derechos individuales, la representación política y la división de poderes. Representa la posición extrema de las tesis de Hobbes y se centra más en describir la situación de su época que en tratar de explicar sus causas.

Locke planteó la primacía y la legitimidad de la propiedad como un derecho natural equivalente al que el hombre tiene sobre sí mismo; considerando que el hombre desde el momento de su nacimiento se encuentra en Es

17) HOBBS, TOMAS. Op. Cit. P. 169.

tado de Naturaleza, que es de orden, el orden del Derecho Natural caracterizado por la no existencia de autoridades que conlleva en forma determinante a una sociedad civil y señala que la propiedad privada es anterior al pacto social.

Su concepción del Estado está basada en el propio consentimiento y la sumisión, generándose un poder superior conciliador y director de la vida común.

La Monarquía absoluta fue atacada por Locke, quien consideraba que todos los hombres comprendidos en el Pacto Social debían estar sometidos a las leyes, el derecho y su autoridad, únicos con potestad soberana.

También plantea la tesis de la función de la mayoría como una fuerza que otorga su consentimiento para los asuntos que afectan a la comunidad.

Defendía la tesis de la división de poderes como una forma de garantizar el respeto de los derechos naturales y los definió de la siguiente manera: El poder legislativo se convierte en el sumo poder que debe ejercerse mediante leyes y jueces justos que busquen el bien de la comunidad. En este poder absorbió al poder judicial y plantea que éste no podría ser transferido a otros, ya que el pueblo delegaba su facultad en el poder constituido. También consideró otros poderes como son: el ejecutivo, considerado como un poder ininterrumpido que atiende a la

ejecución de leyes en vigencia; y el federativo, que contenía la facultad de paz y guerra y la de relacionarse con otros Estados e individuos pertenecientes a éstos.

Habló de las formas de gobierno, las que se determinan en base al número de personas que detentan el poder supremo, es decir, el poder legislativo.

En suma, Locke sustentó la tesis de que las autoridades debían ser nombradas por el pueblo, o por lo menos debían tener su consentimiento; dichas autoridades no debían desconocer los derechos que todo hombre tiene: La vida, la libertad y la propiedad; y en caso de que el gobierno atacase los derechos del individuo, el pueblo podía revelarse contra éste. Propugnó por la separación entre la Iglesia y el Estado, y se mostró favorable a la tolerancia religiosa.

Durante el siglo XVIII en el Continente Europeo se gesta un movimiento en forma paralela y contrastante a los cambios que se dan en Inglaterra, que se ha denominado Despotismo Ilustrado.

En la etapa denominada Despotismo Ilustrado, los monarcas se basaron en la frase de Maquiavelo de que "El rey es el primer servidor del Estado" y practicaron el fomentar aspectos de la vida de sus pueblos, dictar leyes que favorecieron el progreso y la cultura, ser humanitarios y condescendientes, pero sin que alguien pudiera oponerse a sus órdenes.

Asimismo, basaron su acción general en el pensamiento de escritores y filósofos de su tiempo, como son: Bodin, Grocio, Hobbes y Locke.

Las ideas prevalecientes en esta etapa dieron origen a trastornos sociales y religiosos, derivados de su autoritarismo y de su mala voluntad hacia la iglesia, como es el caso de la expulsión de los Jesuitas, seguida de la presión ante la Santa Sede para la disolución de la orden.

En la Revolución Norteamericana los principales ideólogos de este movimiento fueron John Locke, con su tesis del Estado de Naturaleza y el Derecho Natural; Juan Jacobo Rousseau, con el Contrato Social y Montesquieu, con su crítica a las instituciones, la defensa de la libertad y sus postulados sobre las leyes.

El origen del pueblo norteamericano se debió fundamentalmente a la migración de las más diversas clases sociales de ingleses, que se aventuraron a la búsqueda de un mejor lugar para vivir y poder desarrollar sus creencias religiosas y económicas, las que se vieron seriamente limitadas por las pugnas suscitadas en Inglaterra, y dieron origen a la fundación de trece colonias al norte del territorio del Nuevo Mundo.

Una vez establecidas las colonias, se jerarquizó la sociedad, desapareciendo la aristocracia noble y feudal; los terratenientes ocuparon un lugar preponderante y se agruparon hacia el sur de las nuevas tierras; prácticamente exterminaron a los primeros habitantes del territorio, -

Los indios; tuvieron la posibilidad de incrementar sus territorios y - fronteras; libertad de culto, así como la posibilidad de cimentar su - forma de gobierno en la democracia, que les permitió tener el derecho de igualdad, propiedad y libertad a todos los colonos, exceptuando a - indios y negros.

Mientras tanto Inglaterra implantaba una política de tipo imperial en la que se establecieron una serie de impuestos, privilegios, gobernantes, cargas fiscales y el control del comercio, que causaron tal descontento en los colonos que provocó una reacción natural de parte de éstos contra lo que consideraban sus derechos como súbditos británicos.

De esta manera se suscitó una pugna Jurídico-Política ante la pérdida de lo que estimaban suyo y finalmente se convirtió en una franca proclamación de los derechos de independencia y la exaltación de la nacionalidad. Esta proclamación se vio fuertemente apoyada por intereses contrarios a Inglaterra como es el caso de Francia y España, lo que -- desembocó en la Guerra de Independencia.

Una vez consumada la Independencia se fomentó la unión entre los trece Estados Nuevos y se llegó al acuerdo de constituir una unidad nacional, conseguida en dos etapas: La primera inició con la Declaración de la Independencia, redactada por Tomás Jefferson y publicada el 4 de julio de 1776. Es en este documento, donde se patentizan en forma clara y precisa los postulados del siglo XVIII y la influencia del pensamiento

de Locke, Montesquieu y Rousseau, que representa la aplicación y confirmación de sus planteamientos.

La segunda etapa tiene su origen en el gran desconcierto y anarquía propiciada por la declaración de Independencia, entonces, las trece colonias convertidas en Estados Independientes optaron por el régimen federal, para lo cual se convocó a una Asamblea en Filadelfia (1787) con el propósito de estructurar políticamente el País, donde se pactó la Constitución Norteamericana, considerada como la primera que fue escrita; - la más antigua que continúa vigente y como el resultado de un pensamiento público, maduro, experimentado y realista.

Desde el momento en que la Constitución fue redactada, no ha sido sustituida por otra, aunque ha sido objeto de reformas o enmiendas para proporcionarle vigencia.

El valor de la Constitución Norteamericana radica en que estableció por primera vez en la historia occidental, la creación de una organización gubernamental sin la intervención de la tradición y de los problemas aborígenes a partir de un grupo de hombres integrantes de una multitud, para constituirse a través del consentimiento en un pueblo organizado en Estado de Derecho, que se encargaría de garantizar y perfeccionar los derechos individuales de cada uno de sus miembros. Asimismo dio lugar al surgimiento de una República Democrática, Representativa y Federal, con el respeto al gobierno local de cada Estado, que constituye otra forma de dividir los poderes.

El poder ejecutivo fue entregado a un Presidente con auténtico poder, - autoridad y capacidad para intervenir en la vida pública durante un lapso de cuatro años, con la posibilidad de ser reelecto para gestiones - posteriores. En caso de faltar el Presidente entraría en funciones un Vicepresidente.

El poder legislativo fue confiado a dos Cámaras, la de Diputados, representantes de determinado número de habitantes; y la de Senadores, que - representan a los Estados.

El organismo superior del poder judicial federal sería la suprema corte de justicia.

En cada Estado habría igualmente tres poderes y los habitantes del país serían titulares de sus derechos como individuos.

El pueblo Norteamericano y su Constitución han sido considerados por algunos autores como la manifestación plena del Estado Moderno, debido a las características que presenta:

El pueblo ejercita la soberanía, ya que en él radica de modo original e inalienable y a través del consentimiento pacta un Estado de Derecho, - el que se encuentra expresado en la Carta Magna. Así es, como por primera vez se reconocen los derechos individuales del hombre, es decir, los inherentes a su propia naturaleza.

Por otra parte, es el pueblo quien elige la forma de gobierno, la que - se basa en la representación política por elección directa a través del voto secreto y es ejercida en períodos fijos. La división de poderes - se da de acuerdo a cuestiones de tipo legislativo, ejecutivo y judicial.

Asimismo, el pacto y la representación política adquieren un significado de suma importancia porque sirven como medio para que el pueblo adopte su personalidad jurídica.

Una vez aprobada la Constitución fue sometida a la consideración y ratificación directa del pueblo para aprobarla y adherirse a ella. Situación que ocasiona el que se den cuenta de la fuerza de la opinión pública y de los partidos políticos en la democracia moderna.

El siglo XVIII señala en la historia de la humanidad una serie de acontecimientos cuya influencia traspasó el tiempo y el espacio.

El pueblo francés lleno de carencias, hambre y miseria junto con las injusticias del poder del monarca había llegado a su límite de tolerancia provocando una lucha entre el pueblo y poder real, aunado a influencias como la inglesa en la que se palpaba la mejoría en las condiciones de vida del pueblo inglés. De manera paralela a todo esto surgen importantes movimientos culturales que inciden directamente en la vida del pueblo francés, la Ilustración y el Enciclopedismo.

Todos estos elementos amalgamados dieron lugar a la Revolución Francesa en 1789, que ocasionó el derrumbe del antiguo régimen, es decir, la caída de la organización política, social y religiosa de Francia que prevaleció durante siglos; sus alcances y repercusiones sacudieron a todo el mundo.

Desde el punto de vista doctrinal el Iluminismo o Ilustración, está originado en la filosofía burguesa de los años anteriores, que sostenía el triunfo de la razón en todos los campos de la cultura. Este movimiento tuvo sus orígenes en Inglaterra, de ahí paso a Francia, donde se hizo - antiabsolutista y marcadamente anticatólico. Posteriormente pasó a - otros países y América.

Entre los principales exponentes de esta corriente en Inglaterra se encuentran Locke, Berkeley y Hume.

La tesis que sustentaban los seguidores de esta corriente es la de que la razón era el único instrumento para conocer la verdad y que todo: - religión, política, vida social y cultura, debía estudiarse racionalmente, sin que pudieran aceptarse dogmas o principios que estuvieran por encima de la misma. Casi todos insistieron en la existencia de derechos naturales del hombre, fueron partidarios de exaltar al individuo y dejaron a la sociedad en segundo término, aunque hubieron diferentes - puntos de vista que fueron desde la creencia en un ser supremo (Dios), hasta el más acendrado materialismo.

En Francia el Iluminismo se caracterizó por su fuerza, sistema y audacia, así como por su idolatría de la razón pretendiendo crear un nuevo Estado, sociedad y religión basados en normas puramente racionales, eliminando otros factores e incluso al mismo hombre. Situación que los llevó al Deísmo, al Ateísmo, al Materialismo y a la moral laica o natural, con lo que se debilitó grandemente el sentimiento religioso y los condujo a la irreverencia y a la impiedad, las que han sido consideradas por algunos autores como las características relevantes de la época correspondiente al siglo XVIII conocido como el Siglo de las Luces.

Asimismo, surge la creación de una obra monumental que fue encabezada por Diderot y D'Alembert denominada Enciclopedia, con la que se pretendió hacer una condensación del saber en forma clasificada y accesible a todos, es decir, un saber comprensible de todo. Su alcance se refleja en el interés por el estudio, la discusión y la crítica.

Los temas de discusión se centraron en el individualismo, el derecho natural y el contractualismo. Temas que por su relevancia trascendieron al mundo trayendo consigo la precipitación de sucesos y extendiendo la concepción del Estado Moderno.

La Enciclopedia es un resumen de la tendencia racionalista del siglo XVIII y representa, desde el punto de vista doctrinario, una exposición de las doctrinas prevaletientes de la época.

Colaboraron en ella Voltaire, Montesquieu y Rousseau considerados como los principales representantes del Iluminismo, los que se revisarán en forma breve.

Montesquieu (1689-1775). Fue gran admirador de las Instituciones Inglesas y criticó la vida francesa, cuya principal obra política fue El Espíritu de las Leyes, donde sostuvo que el espíritu de éstas nace del espíritu de cada pueblo, es decir, de la suma de sus condiciones históricas, clima, costumbres y religión.

Para Montesquieu existen tres clases de leyes: La Ley de las Naciones que se da por la actividad entre éstas; la Ley Política que regula las relaciones entre gobernados y gobernantes; y la Ley Civil que regula las relaciones entre los particulares. Consideró que la ley no es otra cosa que la razón humana.

Presentó como sistema ideal el constitucionalismo inglés con su división del gobierno en tres poderes.

La importancia de Montesquieu para el nacimiento del Estado Moderno radica en que fue defensor de la libertad individual y para garantizarla creía que era necesario instituir al Estado. Una vez constituido éste, se debía hacer una división de poderes para evitar su abuso y la concentración en una sola instancia, es decir, crea la tesis de la Constitución Equilibrada.

Dicha tesis generó toda una doctrina conocida como de la Separación de Poderes, en la que señala que sólo de esta manera se asegura la libertad, apuntando que el poder se limita sólo con el poder, para lo que deben existir tres poderes que se equilibren entre sí, a saber: El poder creador de leyes o poder legislativo; el poder que aplica la ley de manera general o poder ejecutivo, y finalmente el poder encargado de aplicar la ley a los casos particulares o poder judicial. Estos tres poderes deben ser independientes entre sí porque sólo de esta forma es posible garantizar la libertad.

Es así que el Barón de Montesquieu, por medio de la razón, identificó los poderes con las funciones del Estado y sistematizó lo que en Inglaterra no era llevado a la práctica política de una manera rigurosa y verdadera.

Francisco María de Arouet (1694-1778). Utilizó el seudónimo de Voltaire y ha sido considerado por algunos autores como la figura más representativa del Iluminismo Francés, a pesar de no haber sido un autor original y profundo. Sin embargo, tuvo gran influencia intelectual, debido a que fue un gran propagandista de las ideas de su época.

Partidario de la tendencia Deísta, pero sin el sentido Cristiano del que se mostró enemigo, así como de la Iglesia Católica, lo que se encuentra patente en casi todas sus obras.

Nunca creyó en la igualdad social ni en sistemas idealistas, aunque pro  
pugnó por un Estado de Derecho. Peleó por la libertad Civil a pesar -  
del desprecio que sentía por el pueblo.

Se le ha considerado como un reformador social que criticó severa y sa  
rásticamente a la sociedad y a las instituciones de su tiempo.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778). Es sin duda la figura más relevante  
del siglo XVIII y que seguiría siéndolo por muchos siglos más, debido a  
que con él se da la ruptura del pensamiento político anterior y surge -  
la concepción de un gobierno ejercido por los ciudadanos para los hom-  
bres sin la intervención de reyes o parlamentos.

Ideólogo de gran claridad y con una visión analítica excepcional que -  
pretendió ser contraria al Iluminismo por que no admitía la exaltación  
de la razón, sino del sentimiento, a pesar de pertenecer a ese tiempo,  
fue vigoroso reformador de las ideas.

Rousseau publicó varias obras, entre las que se encuentran el Discurso  
sobre los efectos morales de las artes y de las ciencias, Discurso so-  
bre la economía política, Emilio o Tratado de la Educación, Discurso so  
bre la desigualdad entre los hombres, etc. En el año de 1762 publicó -  
una de las obras que se ha convertido en clásica para el mundo contempo-  
ráneo. El Contrato Social, donde afirma que el hombre visto fuera de -  
la sociedad cuenta con tres características: Es naturalmente bueno, es

igual a los demás hombres y es libre. En consecuencia del Estado Asociado en que vive o Estado de Naturaleza su situación supone condiciones primitivas y para constituirse en sociedad debe formarse mediante un Contrato Social, es decir, un pacto que fundamente una asociación libre de hombres con derechos iguales, en la cual todos unen sus fuerzas para protección de sus vidas y de sus intereses. Los gobernantes resultan simples mandatarios del pueblo.

Consideró que la ley debe ser expresión de la voluntad general del pueblo, la que se convierte en infalible y la única que puede dirigir al Estado de acuerdo a sus fines, que es el bien común. Esta voluntad general es cualitativa y puede ser entendida como una forma de querer el bien de los semejantes junto con el propio, es decir, es aquella que lleva a querer la vida social y por ello el contrato social.

Al respecto Juan Jacobo Rousseau señaló: "La primera y más importante consecuencia de los principios establecidos, es la de que la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común; pues, si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de sociedades, la conformidad de esos mismos intereses, es lo que ha hecho posible su existencia. Lo que hay de común en esos intereses es lo que constituye el vínculo social, porque si no hubiera un punto en el que todos concordasen, ninguna sociedad podría existir.

Afirmo, pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por el mismo: El poder se transmite, pero no la voluntad". (18)

Por otra parte, señala que todos aquellos derechos a los que los integrantes del Contrato no renunciaron son sus derechos naturales y libertades, los que el Estado debe proteger y no transgredir.

En el Discurso sobre la desigualdad entre los hombres, refuerza la idea del Estado de Naturaleza en que vivía el hombre como ideal y afirmó que es la civilización la que lo corrompió y le quitó su bondad natural. - Además de que con ella nacieron las desigualdades al aparecer la propiedad privada, la cual dividió a los hombres en dos grupos: Los que poseían y los que no poseían. Por estos planteamientos ha sido considerado por algunos autores como precursor del pensamiento Marxista y como una figura paralela a Marx en su época.

Para Rousseau la soberanía se convierte en su planteamiento de mayor importancia y trascendencia, a la cual vincula con el ejercicio de la libertad, y la define como: "La soberanía es el poder de un pueblo formado por hombres libres, sobre el que nadie tiene por naturaleza un poder de mando, para asegurar su libertad como pueblo y la de cada uno de sus miembros". (19)

18) ROUSSEAU, J.J. El Contrato Social. México. 3a. Edic. Edit. --- Porrúa. 1974 P. 14.

19) Tomado de CUEVA, MARIO DE LA. Op. Cit. P. 110.

Rousseau relaciona al poder y a la libertad, ya que consideró que al unirse el hombre como individuo libre por propia voluntad a un grupo de hombre libres, se daría lugar a la generación del poder común de las libertades individuales.

Al respecto Mario de la Cueva señala: "En el pensamiento Rousseauiano, la soberanía no es atributo de un poder, que como tal no existe, ni lo es de un ente, el Estado, que se impone al pueblo y a los hombres, porque este ente no es sino la fantasía creada por Hegel, del Estado como un dios terrestre; la soberanía dijimos, es parte de la esencia de la voluntad general, que por ser libre, no acepta ninguna otra superior, porque dejaría de ser libre, y si, en cambio, define el uso de su libertad, su estilo de vida y su destino en la historia". (20)

Por otra parte, Rousseau señala que el gobierno se crea mediante la ley dictada por la voluntad general y no por contrato y lo define como: "Un cuerpo intermediario, establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política". (21)

En Rousseau el gobierno es únicamente el ejecutor de la voluntad general en cuanto a las leyes y actos particulares, pero señala que el gobierno se encuentra en pugna con la soberanía por lograr el poder abso-

20) CUEVA, MARIO DE LA. Op. Cit. P. 111.

21) ROUSSEAU, J.J. Op. Cit. P. 34.

tuto, con lo que el pueblo debe tener cuidado. Aceptó las tres formas clásicas de gobierno, es decir, la Democracia, la Aristocracia y la Monarquía, planteando que la mejor forma de gobierno se da de acuerdo a la magnitud del Estado.

No creía en la Democracia Directa y no aceptó a la representativa, criticando al pueblo inglés y sus instituciones.

Sin embargo, Rousseau con su romanticismo, su crítica y el planteamiento de los problemas de su época sentó las bases para enjuiciar el orden anterior e influyó con sus ideas revolucionarias a occidente y sobre todo al pueblo francés para la gran revolución que se venía gestando.

Abate Siéyès (1748-1836). Clérigo Francés, quien adquiere fundamental importancia como ideólogo de la Revolución Francesa al publicar un folleto denominado: ¿Qué es el tercer Estado?, en el que resume la teoría política de la burguesía y trata de fortalecer la conciencia de clase en el momento más crítico del gobierno de Luis XVI, con la finalidad de acabar con el poder absolutista y dar paso a su idea del poder constituyente.

Se basa en el pensamiento de Rousseau para explicar la importancia del tercer Estado, al cual identifica con los intereses de la Nación, en cuanto al número de integrantes y de su utilidad.

Considera que la aristocracia, el clero y la milicia desarrollan actividades administrativas y públicas, mientras que el Estado llano realiza las tareas productivas, que forman la riqueza fundamental de Francia - sin tener participación alguna de sus beneficios. Situación que plan--tea como injusta e insostenible, debido a que el gobierno y la adminis--tración son empleados como órgano de dominación sobre las fuerzas pro--ductivas.

Para Siéyes la organización política se expresa en tres etapas: La primera de ellas está representada por el Estado de Naturaleza en que vive originalmente el hombre; la segunda surge a partir del pacto social y - cuando los individuos pueden ejercer directamente la voluntad general, debido a que su número es reducido, y la tercera se da a consecuencia - del crecimiento de las sociedades, por lo que se hace necesaria la re--presentación política. En base a la cual se puede establecer un poder constituyente que represente al pueblo y logre mediante un pacto la - creación de una constitución para modificar el antiguo régimen, la derogación de la ley de creación del gobierno y la integración de otro por medio de una ley fundamental diversa.

En esa forma justifica la caída del orden anterior y el surgimiento del poder constituyente como una forma de crear un nuevo orden en el que la Voluntad General sea la que determine sus propios límites y fines a través de sus derechos individuales, sin estar sujetos a un órgano de dominación extraño a ella.

Desde el punto de vista social, la Revolución Francesa constituyó un auténtico cambio en la vida social y política de Francia. Su antecedente inmediato se encuentra en la convocatoria de Luis XVI a los Estados Generales, para atender el problema financiero del país, lo que sirvió como detonante para el inicio de la lucha armada.

Este movimiento atravesó por varias etapas, a saber: La Asamblea Constituyente, la Asamblea Legislativa, la Convención y el Directorio.

Las leyes y disposiciones que aparecieron en la nación francesa propiciaron la exaltación del ser humano, la ponderación de sus derechos y facultades, los que encuentran sus raíces en las tendencias individualistas y racionales de la época y que dejan al hombre, como ser individual frente al Estado, debido a que se derrumban las instituciones intermedias entre éstos.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, elaborada por la Asamblea Constituyente en 1789, es la representación de esta tendencia, que se basa en el principio de que el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales del hombre y tiene su origen en la filosofía individualista y la Constitución Norteamericana.

La Declaración establecía la igualdad de todos los hombres ante la ley y afirmaba que todos los hombres nacen libres e iguales en derechos. El documento menciona como derechos naturales del hombre a la propiedad,

la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión y considera - que la soberanía reside en la nación. También consagró la libertad de prensa, de opinión y de religión, un reparto proporcional de impuestos y la inviolabilidad de la propiedad a excepción de la expropiación por utilidad pública

La Declaración sirvió para proteger al individuo del Estado y de los de más hombres. Sin embargo, también tuvo consecuencias negativas, ya que se relajaron los vínculos sociales, marco derechos y no deberes, y propició que la libertad fuera un instrumento al servicio de los económica- mente fuertes, lo que se demostró con la expedición de la Ley de Chapelier (1791), en la que se hacía la prohibición de la existencia de - corporaciones o asociaciones de trabajadores, con lo que quedaron des-- protegidos y sin defensa social.

Las consecuencias de esta lucha radican en la caída de antiguas institucio- nes feudales, las que fueron reemplazadas por otras con nuevos valores; la caída de la nobleza y el acceso de la burguesía a la dirección de la vida socioeconómica, con lo que resulta ser la clase más benefi- ciada de esta lucha. Para poder conservar su poderío utilizaron a la - Guardia Nacional en la represión de los movimientos republicanos extre- mistas y pusieron gran empeño en lograr la aprobación de leyes y dispo- siciones favorables a sus intereses y a los del pensamiento revoluciona- rio para impedir la propagación de la incipiente corriente comunista.

Dicha corriente giraba en torno a dos problemas, a saber: El reparto - de la tierra y el reparto de las subsistencias, cuyo principal represen - tante fue Francisco Natjividad Babeauf conocido también como Graco, - quien fue autor de un sistema político denominado Babuvismo y su obra - principal fue el Manifiesto de los Iguales, en donde sostenía la supre - sión de toda desigualdad entre los seres humanos.

La lucha de la burguesía liberal dio origen a vivas represiones para im - pedir que los comunistas lograsen sus objetivos, asimismo hubo enfrenta - mientos entre los grupos revolucionarios. Esto trajo consigo la suje - ción de la Iglesia al Estado y el rompimiento con la forma anterior de gobierno, así como una situación económica favorable al individualismo liberal, la caída del latifundismo y la aparición de la clase media ru - ral, de vital importancia para la economía del país.

Desde el punto de vista político sus repercusiones sientan las bases pa - ra la desaparición de la Monarquía Absoluta en otros países dando lugar al liberalismo político y económico. El desarrollo de las tendencias - anticlesiásticas como es el caso de la Masonería, causaron gran debili - dad al Cristianismo y a la Iglesia, con lo que se favoreció al Capita - lismo como régimen económico.

Posteriormente se presentó una coyuntura que dió lugar a un golpe de Es - tado que cambió el orden establecido por el de la Monarquía, instaurada por Napoleón Bonaparte, quien dió amplias proyecciones a la obra de la

Revolución y la cultura a través de las guerras sostenidas en casi toda Europa.

Napoleón se instituyó como Cónsul y después Emperador, quiso fomentar - la sistematización de las leyes y favoreció la elaboración del Código - Civil y de otras normas de igual importancia, reglamentó los impuestos, centralizó la administración, fundó el Banco de Francia e instituyó la Legión de Honor para premiar méritos civiles y militares.

La Revolución Francesa junto con la Industrial y la Norteamericana in-- fluyeron sobre todos los campos como orientación, de guía y de estímulo para quienes deseaban la transformación del mundo occidental, de acuerdo con las ideas liberales, constitucionalistas y antirreligiosas en la vida social.

Durante el siglo XVIII suceden importantes movimientos que sientan las bases para la aparición de instituciones fundamentales en la concepción del Estado Contemporáneo, entre las que destacan: Soberanía, Derechos - Individuales, Representación Política, División de Poderes, la idea de - un Estado de Derecho, etc. Instituciones que en el curso del siglo XIX adquirieron su carácter de universalidad y que son adoptadas por la cla - se social más preeminente: La burguesía.

La vida social y económica sufrió grandes transformaciones en algunos - Países Europeos y Americanos a finales del siglo XVIII y en el curso -

del XIX. Transformaciones que han recibido la designación genérica de -  
Revolución Industrial, caracterizada por:

- El uso cada vez más difundido de la maquinaria de vapor para fines productivos.
- La aplicación de los descubrimientos científicos en la Industria.
- El aumento de los trabajadores en las fábricas.
- El desarrollo de las ciudades industriales.
- La preeminencia cada vez mayor de la burguesía, es decir, de la clase rica formada por banqueros, industriales, grandes comerciantes y dueños de empresas de transportes, como clase que social y políticamente se convirtió en directora de las Naciones Industrializadas al lado de los grandes latifundistas o poseedores de la tierra y de los dueños de las minas.

La Revolución Industrial fue una renovación socioeconómica cuyo desarrollo coincidió con otros cambios económicos y técnicos ocurridos en la -  
agricultura, las actividades bancarias, el comercio y los transportes.

Las causas que pueden ser consideradas como determinantes para la aparición de esta Revolución son las siguientes:

- Demanda de las mercancías europeas en América y Asia, que obligaban a los fabricantes a multiplicar su producción.

- El hecho de que Inglaterra, así como otros países europeos, guardaran estrechas relaciones con los territorios americanos y asiáticos debido al coloniaje o a lazos permanentes de comercio.
- Condiciones propicias para el desenvolvimiento de la industrialización en Inglaterra y otros países europeos.
- La coincidencia de todo lo anterior con el apreciable número de inventos y descubrimientos, así como el aprovechamiento del vapor en pueblos que poseían los recursos naturales necesarios para desarrollar esos inventos y descubrimientos.
- La tendencia educativa que dió particular atención a los fenómenos de la naturaleza como materia de estudio, lo que dió impulso al acrecentamiento de los datos científicos y técnicos.

El industrialismo en Europa y en otras partes del mundo no tuvo ocasión de aparecer sino en aquellos lugares donde había una base material idónea, debido a que podía contarse con carbón, hierro, conocimientos técnicos, así como condiciones sociales propicias que ningún país tuvo tan rápidamente como Inglaterra. Mientras que en el resto de Europa se vivía de acuerdo con otros tipos de Economía: Rural, Minera, Artesanal, Marítima y Mercantil.

Asimismo, se produce la Revolución Agrícola con la que se logró el mayor aprovechamiento del suelo, de los vegetales y un aumento de ganado, que permitió el autoabastecimiento en todo momento, así como importantes beneficios a los grandes propietarios y terratenientes, ya que

ello eran los que tenían dinero para adquirir los nuevos elementos técnicos.

Entre las consecuencias más importantes que se desprendieron de la Revolución Industrial se encuentran:

- Los problemas urbanos que se suscitaron con el desarrollo de las ciudades industriales.
- La duplicación de la población europea, que trajo consigo implicaciones políticas, sociales y económicas.
- Cambios en la vida interna de los países industrializados.
- Transformación de la política y relaciones internacionales.
- El surgimiento de vastos imperios europeos que dominaban territorios de amplitud variada en Africa, Asia, Oceanía y América.
- Consolidación de los imperios basados en el capitalismo industrial, y en forma contrastante se empezaron a debilitar y destruir los imperios más antiguos que en lo económico sólo descansaban en un Capitalismo Comercial, como fue el caso de España.
- Desde el punto de vista social y humano permitió el aumento de la riqueza nacional, aunque no siempre permitió que aumentara el bienestar de muchos pobladores, especialmente de los obreros.
- Se formó, en gran proporción, una nueva clase social conocida como Proletariado o Clase Trabajadora.

Clase social cuyos componentes se encontraron con que no tenían más patrimonio que sus brazos para trabajar y debido a la política económica de tipo liberal, que fue indiferente a la práctica de la justicia social, propició que las condiciones de vida de los proletarios en muchos lugares llegaran a ser deprimentes.

Los trabajadores se encontraban aislados para enfrentarse a los empresarios, ya que fue una práctica común el prohibir la asociación de los trabajadores y las condiciones de los contratos de trabajo dependían sólo de la voluntad del patrón. Aunque en teoría el obrero y empresario contrataban en forma libre en la práctica el empresario, quien era económicamente más fuerte, imponía las condiciones al económicamente más débil, el obrero.

Cualquier forma para obtener mejoras mediante la presión, como es el caso de la huelga se llegó a considerar un delito.

En la mayoría de los países industrializados los trabajadores tenían prolongadas jornadas de trabajo, no existían los seguros sociales, las vacaciones, las indemnizaciones por accidente de trabajo, ni las jubilaciones. Asimismo, muchos de los empresarios preferían contratar a mujeres y niños por ser más dóciles y se les podía exigir más sin que ofrecieran tanta resistencia como los hombres.

Todos estos hechos crearon la llamada Cuestión Social, es decir, la existencia de grandes masas de población que vivían en malas condiciones físicas, morales, sociales y económicas, lo que dio lugar al surgimiento de pensadores y teóricos que se preocuparon por estudiar y resolver los problemas creados por la injusticia social y también dio lugar a movimientos políticos y sociales que pugnaron por reformar las estructuras aún por medios violentos y es así como economía, sociedad y política se vinculan en forma definitiva y fundamental.

Es en esta forma como surge una doctrina conocida como Utilitarista, la que se vió fuertemente influenciada por el pensamiento de hombres como Adam Smith y el escepticismo de David Hume, quienes pretenden justificar a la burguesía industrial en el poder y propician la aparición del individualismo reduciendo la moral a la utilidad que pueda tener, lo que posteriormente desembocó en el liberalismo clásico del siglo XIX.

Con el liberalismo aparecen en el sistema económico occidental los elementos fundamentales del proceso económico: Renta, salario, beneficio y la interrelación de éstos es la que determina los problemas económicos y políticos entre los terratenientes, industriales y obreros.

Con Adam Smith surge el principio económico de la Ley de la Oferta y la Demanda de la Mercancía, la cual se regula en forma inversamente proporcional, y consideró que toda intervención por parte del Estado para equilibrar artificialmente este principio era negativo. Principio que

posteriormente se aplicó a diversos problemas, como es el caso del trabajo.

Autores como Malthus y David Ricardo, también dieron amplia difusión a principios económicos y continuaron la obra iniciada por Adam Smith.

El liberalismo como doctrina económica-política que abandonaba a su suerte a los trabajadores, ya que no había protección para ellos, favoreció el predominio de uno de los factores de la producción: El Capital, y del dominio general de los capitalistas en la sociedad, economía y política nació el régimen de Capitalismo Mercantil y Bancario de la Edad Moderna.

Nadie se oponía a los capitalistas cuando abusaban de los trabajadores, ya que el Estado, de acuerdo con el pensamiento liberal, no debía intervenir en esas cuestiones a menos que hubieran desórdenes.

Al respecto Mario de la Cueva señala: "En el terreno de la ciencia política, y en la aplicación consecuente de su doctrina, el liberalismo planteó la no intervención del Estado en la vida económica, a cuyo fin inscribió en el dintel de la economía la fórmula, que también venía de la fisiocracia, del LAISSEZ-FAIRE, LAISSER-PASSER: No debe existir ningún obstáculo colocado por la sociedad o por los hombres que intente de tener o retardar el juego libre de las leyes económicas naturales, pero sí se formara tendría que ser destruido". (22)

Situación con la que surge la concepción de que el Estado debe de dejar a la sociedad en libertad y conduce a la idea del Estado Policía o Gendarme del Orden Constituido que cuida la acción individual únicamente.

Desde otro punto de vista, la Iglesia ante el carácter antirreligioso - del liberalismo lo condenó abiertamente y propugnó por su destrucción.

Las tendencias fundamentales del siglo XIX se pueden resumir en la auto determinación nacional y la democracia como una teoría de gobierno para garantizar los derechos del individuo y sobretodo la libertad, las que propiciaron la aparición de la tendencia socialista y posteriormente - las tendencias totalitarias.

La corriente doctrinal denominada Socialismo surge como la expresión - más clara y patente de la inconformidad de las masas desprotegidas fren te al sistema capitalista imperante y propone como alternativa de solución estados sociales en los que habrían sistemas de propiedad común y economía planificada para lograr una distribución justa y equitativa de la riqueza, donde el Estado se encargaría por transferencia, de controlar los medios de producción para que estuvieran al servicio del pueblo.

Serra Rojas al hacer referencia a las ideas socialistas en el siglo XIX plantea: "El socialismo o las diversas ideas, sistemas, doctrinas, o - teorías socialistas, aluden a los movimientos o tendencias anticapita-- listas y antiindividualistas, que luchan por la transformación o mejorau

miento del orden social y económico, al poner en común la propiedad colectiva de los instrumentos o medios de la producción, tales como la industria, la minería, la agricultura y en general la riqueza pública, al mismo tiempo que se esfuerzan por evitar el monopolio de clase, que es la base de la explotación del hombre por el hombre y creando mejores - condiciones de vida de la clase trabajadora. Los campos de acción del socialismo son los reservados principalmente a la política y a la economía, según los cuales los medios de producción, de distribución y de - cambio, deberán pertenecer y ser controlados por el pueblo". (23)

El socialismo encuentra sus antecedentes desde la época Griega. Posteriormente las obras de Tomás Moro y Tomás Campanella son consideradas - como la primera manifestación de una sociedad idealizada en la que se - pretende la igualdad del hombre. Asimismo, en Francia surgen tenden- - cias comunistas encabezadas por Babeauf, las que ya han sido citadas.

La primera etapa del socialismo es conocida como socialismo utópico o - teórico y sus principales representantes son: Saint-Simón, Proudhon, - Fourier, Blanc y Owen.

Saint-Simón señaló que la sociedad debería organizarse como una amplia asociación de productores, dentro de la cual el gobierno, formado por - industriales y científicos, tendría el papel de coordinar la producción. Buscó una reforma social que excluyera el lucro y fomentara la fraterni

dad. Su importancia radica en la creación de la primera doctrina tecnócrata basada en la organización económica y el Estado.

Charles Fourier estimó que había desorden en la vida social, y creyó - que era posible mejorar esa situación por medio de la creación de Falasterios o Falanges, que serían pequeñas comunidades socialistas. Cada comunidad tendría sus tierras y los integrantes vivirían en una especie de casa multifamiliar cooperativa. Los productos de cada Falasterio podrían cambiarse con los de otro e incluso formar confederaciones para - que las sociedades se ayudaran entre sí.

Roberto Owen fue partidario de que hubieran reformas sociales, normas - de protección para los trabajadores y terminó por admitir la conveniencia de que hubiera un sistema de comunidad de bienes sin propiedad privada.

Luis Blanc consideró que los males de la sociedad derivaban de la competencia y se mostró partidario de la existencia de talleres comunales administrados por los propios trabajadores. El gobierno se encargaría de fomentarlos, así los talleres particulares irían desapareciendo, con lo que se terminaría la competencia desordenada y la ruina.

En conclusión se puede decir que los representantes del socialismo utópico plantearon una protesta contra el sistema económico que propiciaba la miseria de los trabajadores y propusieron una sociedad ideal, a la - cual se llegaría por una transformación pacífica.

A mediados del siglo XIX surge el socialismo científico o materialismo - histórico, corriente doctrinal crada por Marx y Engels, que abarca aspectos sociales, políticos y económicos basados en el análisis científico - de las estructuras sociales.

Antes de iniciar la revisión de los principales exponentes del materialismo histórico, se considera conveniente mencionar la concepción del Estado que postuló el filósofo idealista Guillermo Federico Hegel.

Hegel (1770-1831). Fue favorecedor de un panteísmo lógico e idealista, es decir, de un sistema de identificación de Dios con el mundo y consideró la historia como la realización humana de las ideas espirituales relativas a la libertad, al derecho y a la justicia. De esta manera la idea - de Dios viene a ser el pensamiento absoluto en el que se encuentra la -- verdad universal.

Hegel postuló que la idea es la verdadera sustancia de las cosas y se - desenvuelve a través de tres vías de una especie de sucesión continua o Dialéctica, que son: Tesis, Antítesis y Síntesis.

Apuntó que la historia de la humanidad es el espíritu que se manifiesta a sí mismo en el tiempo en tres grandes etapas: Despotismo, Gobierno Democrático y Demagógico y las Monarquías parlamentarias.

La importancia de Hegel se encontró también en sus escritos favorables a la exaltación del Estado, lo que pesó en el pensamiento político Alemán.

La filosofía de Hegel lo sitúa como el principal representante del idealismo alemán y sirve de inspiración a diversas corrientes ideológicas, que van del Marxismo hasta llegar al comunismo actual por una parte, y por otra del Estado Prusiano hasta el surgimiento de las corrientes fascistas y nazistas con la tendencia totalizadora del Estado-Nación divinizado.

Karl Marx (1818-1883). Fue discípulo del filósofo alemán Guillermo Federico Hegel, del que se separó posteriormente para dar un nuevo enfoque a los problemas de su época desde un punto de vista económico. Así mismo empleó conceptos revolucionarios, completamente diferentes a los que se habían venido utilizando, es decir, rompe con los moldes establecidos, utilizando el método dialéctico realizó un análisis del sistema capitalista, la sociedad y el Estado.

De las obras que escribió se pueden citar, entre otras, La Sagrada Familia, en colaboración con Engels; La Miseria de la Filosofía (1847); - El Manifiesto Comunista, en colaboración con Engels (1848); Contribución a la Crítica de la Economía Política (1859), y el primer tomo de El Capital (1867).

En la concepción de Marx el proceso dialéctico se traslada en el tiempo y en el espacio, es decir, el proceso de cambio se da en un proceso evolutivo para llegar a una nueva forma política. El hombre debe estar - conciente del proceso de cambio, porque sólo de esta manera logrará su libertad, siendo parte activa y generadora del cambio.

Tanto Marx como Engels descubren en el contexto histórico un proceso -- dialéctico, de cambio, el que fatalmente llevará a la humanidad a la so ciedad sin clases.

La transformación social en Marx tiene dos aspectos, uno de política ac tiva como una propuesta de solución al problema de la desigualdad del - hombre y sus consecuencias, y el científico con el que se pretende fundar las soluciones en una explicación de los hechos y previniendo las - consecuencias.

El planteamiento teórico de Karl Marx es de gran amplitud y profundidad, por lo que se revisará en forma breve su concepción del Estado y de sus Instituciones.

El sistema marxista considera que todas las manifestaciones culturales y doctrinales de una sociedad no pueden ser entendidas por sí mismas ni explicarse por su sentido humano sino que debe buscarse su sustrato en las condiciones materiales de la vida, condiciones que Hegel consideró

como Sociedad Civil. Así la sociedad civil encontrará su anatomía y estructura en la economía, pues ésta será determinante de los procesos sociales, políticos y espirituales de la vida.

Martha Harnecker en su libro Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico, plantea que para comprender la tesis fundamental del marxismo sobre el Estado como instrumento de presión de las clases dominantes sobre las clases oprimidas, es necesario definir la estructura jurídico política de toda sociedad. Así, dicha estructura se puede considerar - como un conjunto de aparatos institucionales y normas destinadas a re--glamentar el funcionamiento de la sociedad en su conjunto, la que está asegurada por un aparato autónomo denominado: "Estado, que monopoliza a la 'Violencia Legítima' y cuya principal función es mantener bajo - la sujeción de la clase dominante a todas las otras clases que dependen de ella".

El marxismo plantea la doble función del Estado: "Técnico-administrativa y de dominación política. Esta última es la que define propiamente al Estado sobredeterminando la función técnico-administrativa, es decir, orientándola, poniéndola al servicio de la función de dominación política. No existen, por lo tanto, tareas técnicoadministrativas con un carácter neutro".

Continúa señalando: "El Estado como conjunto de instituciones y normas

está destinado a reglamentar el funcionamiento de la sociedad de tal manera que éste permita la constante reproducción de las condiciones económicas, ideológicas y jurídico-políticas que aseguren una reproducción de las relaciones de dominación de una clase sobre las demás". (24)

Las relaciones de producción determinarán el carácter y el tipo del Estado, y las condiciones históricas concretas las formas de gobierno, - que van desde la república democrática hasta la dictadura.

La doctrina de Marx explica y define al Estado Capitalista y postula - que lleva implícito su proceso de destrucción. Al darse dicho proceso ocupará su lugar la dictadura del proletariado, la que es todavía una - forma de Estado, puesto que en esa etapa de transición aún se requiere de un aparato administrativo, coactivo y represivo para sostener a esa clase en el poder y la última función del Estado antes de extinguirse - sería la de dar a cada quien según sus capacidades y a cada quien según sus necesidades para ser sustituido por una comuna encargada de administrar las cosas y no de gobernar a los hombres.

En suma, Marx niega al Estado y considera que sus instituciones son una serie de mecanismos utilizados para controlar a las clases oprimidas.

Federico Engels (1820-1895). Gran estudioso de la filosofía y las doctrinas sociales, quien adquirió renombre por sus escritos y que junto a Marx dio forma a la doctrina llamada Socialismo Científico o Comunismo.

24) BARNECKER, MARTHA. Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico. México. Edit. Siglo XXI. 35 Ava. Edic. 1976. Pp. 112, - 115 y 121.

Entre sus obras más importantes destacan: La Situación de la Clase Obrera en Inglaterra; La Ideología Alemana, y el Manifiesto Comunista, en colaboración con Marx; Ludwig Feuerbach y El Fin de la Filosofía Clásica Alemana; Las Guerras de Campesinos en Alemania; El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado; La Dialéctica de la Naturaleza, y la que ha sido considerada por algunos teóricos como la más importante: El Antí-Dühring. A la muerte de Marx, él se encarga de hacer las publicaciones de sus obras póstumas.

Marx y Engels representan al espíritu rebelde de la época, que se levanta en contra de las injusticias que se cometían con la clase trabajadora y sus obras se convirtieron en directrices del movimiento socialista, de la lucha de Clases y sienta las bases para el surgimiento del Movimiento Comunista.

Con ello se cierra una importante etapa para el Estado Moderno y junto con los problemas sociales, políticos y económicos de la época se inicia la crisis de sus instituciones típicas.

Asimismo el siglo XIX fue prolífico en el surgimiento de Doctrinas Sociales que pretendían defender los derechos del hombre, como La Sociedad Fabiana, cuyos principales representantes fueron Bernard Shaw, Sidney y Webb, y otros miembros pertenecientes a un grupo de la Clase Media.

Los Fabianos propugnaron por las ventajas del Socialismo y plantearon - la existencia de una tendencia a que el Estado se posesionara de muchos bienes y suponían que esto traería como consecuencia el socialismo que deseaban.

Situación que en la práctica ha demostrado que a pesar de la nacionalización de muchos elementos de la economía no se genera, de modo fatal, el Socialismo.

En el mismo siglo apareció el Anarquismo, cuyos principales representantes son Michael Bakunin y Pedro Kropotkin. Esta Doctrina quiso resolver los problemas sociales mediante un recurso desesperado: Acabar -- con toda clase de autoridades, desde el Estado hasta las sociedades menores. Así la exaltación del individuo y su liberación de toda ley, - norma y dependencia serían los caminos para su bien y felicidad, aunque para llegar a ello se requiriese hacer uso de la violencia.

La debilidad doctrinal del Anarquismo ha sido su peor enemigo, ya que - no es posible hacer nada, sobre todo en materia social o política, sin un mínimo de organización y autoridad.

En Francia surgió la doctrina conocida como Sindicalismo, cuyo principal doctrinario fue George Sorel, autor de Reflexiones Sobre la Violencia (1909), donde sostuvo la teoría de que la única forma de organización social que el proletariado debe tener para liberarse de toda - opresión es el Sindicato, con el fin de transformar el orden social y su arma fundamental sería la Huelga General para derrotar a la burguesía.

Aún cuando todos los intentos de realizar una Huelga General han fracasado en diversos países, esta doctrina tuvo un mayor arraigo que otras.

Por otra parte, la Iglesia también ha mostrado una preocupación continua por la situación social de cada época, la que ha dado origen al surgimiento de la Doctrina Social de la Iglesia y que se puede definir como la aplicación y la extensión de sus principios morales a la vida de los hombre en sociedad.

Algunos autores consideran que esta doctrina encuentra sus orígenes en el Antiguo Testamento y que la publicación de la Encíclica Rerum Novarum de León XIII (1891), fue el punto de partida de un gran florecimiento de esta tendencia.

En la actualidad la Doctrina Social de la Iglesia postula una Reforma Moral y Social tanto del individuo como de las instituciones, la que debe descansar sobre la justicia y la caridad; defiende la propiedad privada como función social, es decir, insiste en que la propiedad debe ponerse al alcance del mayor número de personas; se muestra partidaria del Cooperativismo y de un régimen en el cual los trabajadores tengan participación tanto de las utilidades como de la administración y la propiedad; plantea que al hombre debe reconocérsele su dignidad de persona, el derecho de sindicalización para su defensa y la elaboración de leyes para su protección, y considera que el Estado no debe absorber todo, asumir un papel negativo y de simple vigilante, sino que debe traba

jar en favor del bien común de la sociedad y procurar que haya una justa distribución de la propiedad, sin ser ajeno a las leyes morales.

Desde otro punto de vista, el panorama socio-político de la época contemporánea ofrece situaciones contrastantes como es la pugna entre los regímenes que descansaban en las Monarquías Absolutas y las tendencias Constitucionalistas, que finalmente triunfaron.

Estas tendencias dieron paso a la democracia, en la que de algún modo se quiso limitar el antiguo poder de los monarcas, al tiempo que se pretendió consagrar los derechos fundamentales del individuo. De este modo, en las constituciones que aparecieron en el siglo XIX, fue común que estuviesen integradas por dos partes esenciales: La Dogmática, formada por las libertades o derechos del hombre, y la Orgánica, referida a las normas que establecían las diversas facultades de los poderes públicos. Es hasta el siglo XX que se modificó tal distribución con la Constitución Mexicana de 1917, la que presenta una nueva modalidad referida a los Derechos Sociales o Garantías a favor de la clase trabajadora encaminadas a tratar de resolver la Cuestión Social. Distribución que fue imitada en la Constitución Alemana de Weimar de 1920 y posteriormente por otras más.

El siglo XX ha visto la asimilación del hombre a un complejo mundo cambiante, donde la ciencia y la técnica han alcanzado niveles insospechados y ha contemplado la aparición de sistemas de gobierno de enorme concentración de poder, tales como el fascismo italiano, el nazismo alemán

y el comunismo, consolidado en Rusia en 1917 y extendido con gran ampli  
tud después de la Segunda Guerra Mundial.

Las formas de gobierno empleadas van desde las democracias occidentales, con sistemas parlamentarios y presidencialistas, hasta los autocráticos de gobierno, las democracias populares y el grupo de países subdesarrollados.

Theo Stamen al hacer un análisis de los diversos sistemas existentes en este siglo plantea: "Dos posibles tipos extremos de sistemas de gobier  
no con las características siguientes: 1. El sistema constitucional: a) División de poderes, estructura pluralista del poder; b) Forma- -  
ción abierta y pluralista de la voluntad política y c) Integración po  
lítica parcial. 2. El sistema autocrático: a) Concentración de pode  
res, estructura monista del poder; b) Formación monopolizada de la vo  
luntad, y c) Integración política y social". (25)

Desde el punto de vista doctrinal el siglo XX se ve inmerso en dos co-  
rrientes, es decir, el Socialismo y el Liberalismo.

El Socialismo pretende sustituir al Estado Capitalista a través de dos tendencias, las que plantean en términos generales: La tendencia demo-  
crática, que pretende encontrar el mecanismo de la reforma social a tra  
vés del orden establecido, así como del partido único y la desaparición

de la propiedad privada, que dejaría su lugar a la propiedad colectiva. Asimismo, la tendencia comunista, que es considerada como la transición revolucionaria para lograr la sociedad comunista, la desaparición del estado burgués y de las clases sociales basándose en una economía que permita al pueblo el manejo de los medios de producción y sus ganancias.

Por su parte, el Liberalismo ha empleado a la democracia para tratar de definir y apoyar a las instituciones propias de un sistema capitalista, el cual tiene un ámbito de influencia de grandes magnitudes.

Asimismo se habla, por una parte, del regreso del fascismo o neofascismo como reacción del desorden ideológico en algunos países, y por otra de una postura diametralmente opuesta en la que se hace una reafirmación del Estado de Bienestar, Estado Postwelfarista o Sociedad Postindustrial.

"Esta visión del Estado se apoyo en el desarrollo de una tecnología productiva capaz de dar a la sociedad bienes y servicios en escala ascendente. Es indudable que estas ideas se apoyan en una consideración económica de la vida, como una contrarreplica al materialismo histórico, usando algunos de sus conceptos." (26)

Finalmente aparece el Eurocomunismo que se ha considerado como la actitud adoptada por los partidos comunistas para tratar de salvar las críticas que se hacen al comunismo soviético.

En términos generales el Eurocomunismo es un concepto empleado para señalar las diferencias que existen entre la concepción del sistema comunista y su praxis. Se ha manifestado principalmente en Italia, Francia, España y Portugal, y está caracterizado por su adopción con un sentido nacional en un Estado determinado. Aunque también se considera como una táctica nueva del comunismo internacional.

#### d) EL ESTADO CONTEMPORANEO

Como ya se apuntó en su oportunidad, desde las épocas más remotas de la humanidad han existido las formas políticas, aunque algunos autores como Jellinek señalan que el Estado adviene con los tiempos modernos y plantean que con Maquiavelo surge el vocablo Estado para hacer referencia a las organizaciones políticas, el que corresponde a la organización política de los pueblos modernos. Mientras que autores franceses como Duguit consideran que el Estado existió aún en las tribus nomádicas.

El Estado Moderno surge y evoluciona a partir del tránsito permanente de la actividad humana y de las etapas históricas por las que ha atravesado el hombre. Lo que ha complicado su estudio y comprensión, debido a que han surgido las más diversas concepciones y posiciones doctrinales para tratar de explicarlo y definirlo.

A pesar de estas contradicciones la mayoría de los autores coinciden en que el Estado es nacional, soberano, que garantiza los derechos individuales a través de la representación política y para garantizar el control divide el poder, es un Estado de Derecho con deberes y obligaciones que lo convierten en una persona jurídica.

Son precisamente las características antes citadas las que diferencian al Estado Moderno con las formas políticas anteriores y las que le dan vigencia en un tiempo y espacio, pues, funciona como un intento de resolver los fines de toda organización política.

La etimología de la palabra Estado se encuentra en la raíz latina 'Status', de Stare, estar, en su significado de orden, regla, situación jerarquizada, y en ese sentido empezó a usarse en literatura política.

Al respecto Serra Rojas señala: "La palabra Estado en su significación etimológica fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma. El concepto más general de Estado sirvió para designar a la autoridad soberana que se ejerce sobre una población y territorio determinado". (27)

En español, Estado es el participio pasado del verbo Estar, cuyo significado es Ser con alguna indicación de permanencia, ya sea de lugar, tiempo, modo o condición, de esta manera, Estado, su participio pasado, afirma claramente la indicación de permanencia; es lo que no cambia, lo que permanece desde algún punto de vista.

Las significaciones radical y gramatical se complementan para dar la designación general de orden que permanece, lo que en política define en forma precisa el concepto de Estado.

La historia política de la palabra Estado indica que aparece un nuevo orden político y con él, una nueva palabra para identificarlo y es a partir de ese momento, siglo XV, que empezaría a gestarse la forma política de los tiempos modernos.

Así, en el siglo XVI y XVII la palabra Estado es empleada por Bodin y Shakespeare, y comienza a difundirse cada vez más en literatura política, hasta que termina por ser la designación de las organizaciones políticas modernas, motivo por el cual se ha llegado a considerar, en algún momento, que la historia del nombre se ha convertido en la historia de la institución conocida como Estado.

El fenómeno político conocido como Estado se ha tratado de explicar desde las más diversas posiciones doctrinales, las que Jellinek clasificó en grupos de acuerdo a la forma en que lo consideran.

De esta manera plantea que las teorías se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Teorías que consideran al Estado en forma objetiva:

- a) Como un hecho real y natural, que contradicen a las concepciones que ven al Estado como una abstracción que sólo existe en

el pensamiento, cuyo principal exponente es Duguit.

- b) En cuanto a Estado Civil contrario al natural, como es el caso de Kant y todos los jusnaturalistas contractualistas.
  - c) Lo identifican con uno de sus elementos y que se subdividen en: Estado como Pueblo, que lo identifican con los miembros que lo componen, como es el caso de las teorías medievales y aquellas que hablan de soberanía popular; el Estado como gobierno, que lo identifican con sus gobernantes.
  - d) Teorías objetivas que lo consideran un organismo natural y que son una variante de la primera.
- Teorías que consideran al Estado desde un punto de vista subjetivo, entre las que se pueden citar.
- a) Estado como organismo ético-espiritual, que se encuentra plasmado en la obra de Platón, San Pablo, las medievales y frente a las cuales surge la posición individualista de los jusnaturalistas modernos a partir de Grocio y Hobbes.
  - b) Estado como unidad colectiva o de asociación, donde Jellinek considera a la mayoría de los autores modernos que hablan de la naturaleza social de éste, cuyo principal exponente es Gierke.
- Teorías jurídicas acerca del Estado, postura doctrinal que fue posterior a la obra de Jellinek, por lo que no fue lo suficientemente explicada por él, y que se cierra con los planteamientos de Hans Kelsen.
- Jellinek concluye afirmando que para explicar las teorías sobre el Esta-

do existen dos posiciones extremas: La individualista y la colectivista o corporativa, declarándose partidario absoluto de la segunda, ya - que considera que para el conocimiento de las concepciones universales la visión atómica individualista limita su comprensión.

La concepción de Jellinek adquirió validez indiscutible hasta el momento en que surge Hans Kelsen con su posición radical, que da un giro a - las concepciones sobre el Estado y las sitúa en dos extremos, a saber: Las teorías que otorgan al Estado contenido material y fines, y la concepción formal de Kelsen, que concibe al Estado como hipótesis y una -- personificación del orden jurídico puramente normativo, con el sentido del deber ser separado del ser a partir del empleo de un método puro.

Muchas han sido las concepciones que los autores han tenido sobre el Es tado, de las que a continuación se citan algunas.

Hauriou. La realidad del Estado es institucional, personificada jurídicamente, es la personalidad jurídica de la nación. El vínculo del Estado es institucional; es ese consentimiento, otorgado espontáneamente -- por los súbditos, como los otorgan las reglas de derecho. El Estado - tiene la primacía sobre las instituciones similares, no tan solo por su estructura formal perfecta, sino por la actuación valiosa del orden individualista que encierra.

Duguit. En su sentido más general, hay Estado cuando en una sociedad - determinada, existe una división política entre gobernantes y goberna--

dos, por rudimentaria, complicada o desarrollada que sea. La palabra - Estado designa, sea a los gobernantes, sea al poder político; sea a la sociedad donde existe la diferencia entre gobernantes y gobernados, y - existe un poder político.

Weber. Una asociación política coactiva con una organización permanente será llamada Estado si, y en tanto que, su aparato administrativo lo gra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de - la fuerza física para el cumplimiento de su orden.

Gropalli. El Estado es una persona jurídica que está constituida por - un pueblo, organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder su premo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación co mún.

Jellinek. Como concepto de Derecho, es pues, el Estado la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

Kelsen. El Estado no es más que un orden normativo, "un esquema inter pretativo". El Estado es un orden de la conducta humana.

Lasky. El Estado es una fuente suprema, que formula decisiones en vista de fundamentos legítimos y adecuados mediante la coordinación de diferentes grados de voluntades separadas, para actuar de modo que alcance un fin determinado.

Heller. El Estado es una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido, encarnado en una realidad social.

Dubois, Gordon y Mouskheli. El Estado es un grupo humano coherente y -organizado, obedeciendo a una misma soberanía y localizado sobre un territorio.

En esta definición se pueden separar diversos elementos:

1. Un grupo humano importante;
2. Un poder de mando que se llama soberanía. Esto se traduce en el interior, por la autoridad que el grupo ejerce sobre cada uno de sus miembros, y en el exterior, por la independencia que cada Estado -disfruta frente a otro Estado; y
3. Un territorio. El Estado está localizado sobre un espacio terrestre delimitado por fronteras. (28)

Para comprender el fenómeno del Estado Moderno es necesario ubicar al -hombre dentro de su contexto social, pues este se finca en "la realidad objetiva de lo social y se convierte en un objeto de la cultura" a partir del momento en que el hombre interviene para modificar o cultivar su naturaleza.

Al cultivar el hombre su naturaleza se organiza para conseguir sus fines de la mejor forma posible. Esta organización esta constituida por

tres elementos: Obrarsocial; normatividad de las acciones en vista de un fin, y la división del trabajo.

La organización se da dentro de una compleja sociedad humana, es decir, en el conjunto de hombres que interactúan para conseguir fines comunes y en el que se presentan fenómenos de conducta y conciencia que implican fines, medios, acciones y reacciones de tipo social.

En el momento que una organización social tiende a realizar fines comunes, que condicionan a todos los demás y facilitan la convivencia, la conservación y perpetuación, con la posibilidad de mejorar constantemente, se convierte en una organización política; cuyo nombre genérico a partir del siglo XV es el de Estado.

El Estado está integrado por diferentes elementos, los que han sido conceptuados por los doctrinarios y estudiosos del fenómeno de lo estatal, conceptos que serán revisados en forma breve.

Las Teorías tradicionales consideran que son tres los elementos constitutivos del Estado: Territorio, Pueblo y Poder.

Por otra parte, señalan que el Estado es la organización política de una sociedad y que está constituido por elementos esenciales, tales como: Territorio, población, los fines que persigue y un orden jurídico general que relaciona a sus elementos.

Algunos autores consideran que existen elementos de orden extrínseco e intrínseco, entre los primeros se encuentran dos condiciones necesarias como son el pueblo y un territorio que permita manifestar su dominio e independencia. Los elementos intrínsecos serían: Un orden jerárquico con un poder de mando y los fines que persigue como son la unidad y permanencia.

Kelsen plantea al Estado y sus atributos como un orden jurídico. Sin embargo, para que la concepción del Estado no se convierta en un ente intelectual es necesario tomar en consideración el factor social y entender al Estado como unidad de acción articulada por el derecho.

Desde otro punto de vista, las teorías modernas acerca de los elementos del Estado contemplan otros, aparte de los tradicionales, como son la justicia, soberanía, personalidad jurídica del Estado, representación, estado de derecho, división de poderes, entre otros.

Al respecto Serra Rojas señala: "Sin embargo, no podemos llamar elementos del Estado a las formas, instituciones o derechos fundamentales, - que son consecuencia de la propia organización del Estado, un conjunto de técnicas para que se puedan realizar los principios generales del Estado Moderno". (29)

Continúa señalando: "En síntesis, podemos decir que los elementos del Estado se pueden clasificar en elementos esenciales o constitutivos del

Estado y elementos determinantes o modales, que son atributos del poder y del derecho. Los elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico. Los elementos determinantes son la soberanía y para algunos autores se agregan los fines del Estado". (30)

Cabe señalar que los doctrinarios y estudiosos del Estado han hecho sus planteamientos sobre la definición de cada uno de los elementos que lo integran, lo que ha llevado a posiciones extremas.

En lo referente a la personalidad jurídica del Estado, es conveniente -revisar algunos de sus puntos más sobresalientes. Históricamente se ha encontrado que el fenómeno de la personalidad jurídica del Estado, surge en Alemania en el siglo XIX, como un intento de explicar la aparente contradicción entre la soberanía y la división de poderes derivada del constitucionalismo moderno.

Existen diferentes antecedentes de dicho fenómeno como es el corporativismo de la etapa medieval; el Estado Llano francés y la Iglesia, los cuales eran grupos que gozaban de derechos, tenían obligaciones y eran considerados como personas morales. Sin embargo, es la modernidad con sus fuerzas económicas y políticas la que determina el que aparezca de nuevo la idea de corporación, pero con un ámbito reducido a aspectos de tipo jurídico y formulado legalmente como institución.

De esta manera surgen dos clases de personas: La individual o física y la colectiva. El término persona ha sido considerado como aquel que de

signa al sujeto capaz de derechos y obligaciones reconocidas por la ley y que tiene la posibilidad de representarlos realmente, y el término - personalidad ha sido tomado como una forma especial de la representa- - ción.

Situación que ha generado un sinnúmero de teorías que han tratado de ex plicar la personalidad jurídica del Estado, las cuales pueden ser divi- didas en dos grandes grupos, a saber: Las que admiten la existencia - real de las personas individuales y las que admiten la existencia de - las personas colectivas.

Corresponde al primer grupo la Teoría de la Ficción, que señala, en tér- minos generales, que la persona jurídica es una ficción de la ley para cubrir necesidades de tipo técnico, sobre todo, en el derecho subjetivo cuando se trata de los derechos de un grupo de individuos y no de los - de uno solo, ya que se procede a manejarlos como si fueran los derechos de un solo individuo, es decir, se realizan abstracciones personifica-- das.

Una variante de esta teoría es la conocida como tesis del Patrimonio Co- lectivo o de Afectación, que plantea a la persona moral como una forma de explicar las reglas de la propiedad colectiva.

Asimismo corresponden a este grupo aquellos autores que hablan acerca - de las teorías de la realidad de las personas morales, señalando que -

son la suma de los intereses individuales o bien que son ciertas combinaciones de intereses humanos, como las asociaciones o fundaciones, a las que se atribuye una individualidad separada a la que corresponde un centro de actividad jurídica. Las posiciones extremas llegan a ver al Estado como una mera ficción de la ley.

Las realistas afirman que sólo los individuos son reales (Seydel, Duguit), niegan la personalidad jurídica del Estado, es decir, reducen esta personalidad a simples vinculaciones para los fines de las personas físicas reales y desechan toda idea de ficción.

Frente a esta posición surgen las que admiten la existencia real de las personas colectivas, entre las cuales se encuentran: Las organicistas en sus diferentes variaciones; que sostienen la realidad de las personas colectivas.

Existe otro grupo de teorías, que sin aceptar el realismo objetivo de las anteriores, admiten la existencia de relaciones colectivas que obligan al reconocimiento técnico de la personalidad jurídica, es decir, no se trata de ficciones sino de realidades que imponen su reconocimiento a la técnica jurídica, por lo que son conocidas como de la realidad técnica.

Por su parte Kelsen identifica al Estado y al Derecho limitando la idea de la personalidad jurídica de éste y la entiende como la representa--

ción del orden jurídico, el cual al personificarse constituye la voluntad colectiva o a la persona colectiva compleja; otorgándole validez en la medida que procede de un orden jurídico más complejo, que la comprende.

En suma, la personalidad jurídica del Estado es la representación cualitativa de una unidad, en razón de sus fines jurídicos, lo que implica la responsabilidad de un sujeto con derecho y obligaciones.

Al admitir la personalidad jurídica del Estado se dan dos corrientes, - las que señalan por una parte, que el Estado tiene doble personalidad - según su ámbito de actuación, es decir, como sujeto de Derecho Público y como sujeto de Derecho Privado. Y por otra parte, aquellas que sostienen que la personalidad del Estado es única en razón de sus funciones, sentido y fines.

Al respecto Serra Rojas señala: "El Estado tiene una sola personalidad, la cual se manifiesta en formas jurídicas muy diversas, sea como un ente al que se reconoce capacidad para ser sujeto de derecho en las relaciones internas de un país, sea como persona de derecho internacional, como sujeto de derecho y obligaciones derivados de la comunidad internacional." (31)

El Estado Moderno funciona como un todo organizado, cuyo fin último es la realización del bien común para el grupo social que lo sustenta a -

31) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. P. 462.

través del empleo de su poder coactivo, el cual está representado por - las instituciones y las funciones que realiza. Por lo que requiere de la autoridad, del orden jurídico y político para lograr su integración, ya que se basa en las normas que constituyen el derecho positivo del - grupo para crear los diferentes órganos que conforman su estructura. - Es así como el Estado puede realizar su papel de llevar a cabo elevados fines sociales, es decir, de procurar la paz, el bien común y encauzar la vida social hacia el progreso y desarrollo.

El Estado para lograr sus objetivos requiere de una serie de órganos - que le permitan ejecutar la voluntad del grupo. Estos órganos son instituciones que se encargan de mantener y hacer funcionar al Estado, ya que son una esfera de competencia jurídica que cumple con la realiza- - ción de determinados propósitos.

En lo referente a este tema Serra Rojas plantea: "La actividad del Estado se manifiesta por medio de la actividad de sus órganos y con esto afirmamos dentro del Estado que su función es llevar a cabo actos estatales, y que son los que denominamos órganos; pero éstos órganos no son de la misma categoría, tienen diversa función y de la misma deriva que tengan distinta estructura". (32)

En el contexto actual se considera que los órganos del Estado se inte-- gran por dos elementos, a saber: El primero de ellos es la persona o - personas encargadas de cumplir los mandatos de las leyes en el ámbito -

32) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. P. 545.

de su competencia; y el segundo es la unidad asignada por la ley a un fin. Unidad formada por diversas características o capacidades jurídicas, como son la competencia, los derechos, los deberes y las limitaciones.

Los órganos del Estado están ligados a la vigencia de las leyes que les dan vida jurídica y desaparecen cuando son derogadas o caen en desuso y se transforman si las leyes son modificadas.

Existen múltiples clasificaciones sobre los órganos que constituyen la estructura del Estado, los que se dan de acuerdo a los objetivos que cumplen.

Jellinek es el primer doctrinario que hace referencia a la clasificación de los órganos del Estado, señalando que pueden ser clasificados por su proximidad a la estructura de éste en inmediatos y mediatos, los que a su vez se pueden subclasificar en una gran variedad de modalidades.

Así, los órganos inmediatos del Estado Moderno son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para lograr una adecuada relación entre los diferentes órganos que estructuran al Estado, es necesario precisar el ámbito de competencia de cada uno de ellos, con la finalidad de evitar tanto la interferencia de

sus actividades como lograr el que no exista la lucha política entre ellos.

La organización del Estado requiere de establecer y asegurar un orden normativo, que le permita orientar la conducta hacia los fines que persigue. Ambas funciones presentan un problema de fuerza, poder o imposición, pues, sólo el orden es el correcto y eficaz, el que debe ser obedecido para alcanzar el bienestar general del grupo social.

Como ya se mencionó en su oportunidad, las funciones del Estado están íntimamente relacionadas con la tesis de la división de poderes planteada por el Barón de Montesquieu. Tesis que encuentra sus antecedentes más lejanos en la descripción que hace Aristóteles de la forma política de su época.

Asimismo los romanos, Santo Tomás y Marsilio de Padua hablan de las funciones públicas, pero sin identificarlas plenamente con la división de poderes.

Con Maquiavelo existe ya plena conciencia del problema. Sin embargo, es hasta Bodin que se precisa éste, quien lo entiende más sobre la base de dividir el trabajo que el poder, es decir, para Bodin lo menos indicado era la división del poder, en el sentido que lo plantea Montesquieu, pues, para su época lo más importante era la concentración de la soberanía en una sola figura, aún cuando es quien plantea en su sentido moderno el problema de las funciones públicas del Estado.

Son los ingleses, quienes llevan a la división de poderes en el sentido moderno. Tesis que fue retomada por Montesquieu para plantear la división de poderes en base a la distinción de funciones, es decir, cada función o poder corresponde a un órgano que frene y contrapesese al otro.

A partir de la Revolución Norteamericana es que la tesis de la división de poderes se universaliza y comienza a ser manejada dentro de las constituciones políticas de los diferentes Estados.

El término división de poderes ha generado una gran controversia, pues, algunos autores consideran que lleva a la desintegración del Estado - visto como una unidad. Sin embargo, este término se refiere fundamentalmente al equilibrio del poder a través de la división de la forma de gobierno, ya que estima que la especialización de los órganos de acuerdo a cada función es la mejor forma de garantizar la libertad, evitando de esta manera que legisle, juzgue y ejecute un solo órgano y también como un medio contra el abuso del poder.

Es así, como las funciones del Estado han sido definidas por las actividades orientadas en el sentido de los fines que persigue y por lo que - se dividen primordialmente en tres: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

La función Legislativa está implicita dentro de la organización política, que requiere de un orden normativo específico, legal y jurídico, - orientado en el sentido de los fines políticos.

De este orden normativo destaca el Derecho, que está caracterizado por la generalización y justicia que emplea para la consecución de los fines comunes.

Los encargados de realizar la función legislativa, aunque no de manera exclusiva, integran, generalmente, cuerpos colegiados que han sido denominados de diferentes formas.

Los procedimientos para llevar a cabo esta tarea pueden variar, pero cumplen la misma finalidad, que es la de cuidar que las determinaciones legislativas no sean promulgadas sin antes ser estudiadas, analizadas y aprobadas para garantizar su efectividad.

La función judicial es mucho más antigua que las otras, debido a que siempre ha sido una de las tareas fundamentales de la autoridad la facultad de decidir y resolver las controversias para hacer posible la convivencia pacífica en el grupo social.

La figura encargada de ejercer esta función es el juez a través de la resolución de las controversias o conflictos, con la sanción política del grupo para asegurar el orden normativo.

Gropalli considera que la función jurisdiccional es una actividad característica del Estado, encargada de tutelar el orden jurídico, es decir, de obtener la declaración del derecho y la observación de las normas ju

rídicas preconstituídas mediante la resolución con base en ellas, de las controversias surgidas por conflictos de intereses, ya sea entre particulares o entre particulares e instituciones públicas mediante la realización coactiva de sentencias.

Algunos autores como Duguit, Hauriou y Malberg no consideran que la función judicial deba considerarse como tal, sino como parte integral de otras funciones propias del Estado.

La función judicial se refiere al aseguramiento del orden normativo jurídico o derecho. Este derecho es el encargado de llevar a la práctica dos tipos de valores: El formal, la seguridad; y el material, la justicia.

En el caso de que el derecho no sea cumplido, el órgano encargado de asegurarlo interviene para restablecer, ya sea directamente o a través de los particulares.

Dentro del Estado Moderno se ha dado como expresión genérica la existencia de tribunales establecidos en forma permanente.

La función ejecutiva comprende las actividades más variadas que van desde la emisión de moneda, hasta la declaración de una guerra, o bien el pago de empleados.

Esta función comprende dos instancias, que son las encargadas de organizar, coordinar y unificar al grupo social, las que son denominadas comúnmente como: Gobierno y Administración Pública.

Desde la antigua Grecia ya con Aristóteles se entendió al Gobierno como cierta organización impuesta a todos los miembros del Estado.

Pensadores como Santo Tomás, Bodin, Locke y Hegel lo concibieron, en términos generales, como parte de la organización social.

Rousseau lo diferenció de una manera tajante del Estado y lo ve como un cuerpo intermediario encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad. Además de ser el primero que lo ve como un servicio público. Por otra parte, autores modernos como Duguit reducen el Estado al Gobierno.

El Gobierno puede ser definido como el conjunto de órganos que establecen y aseguran el orden normativo, director y orientador de la conducta del grupo social y de los fines que persigue a través de la formulación de mandatos, recomendaciones, o bien de exigir la realización de todas aquellas actividades públicas o privadas encaminadas a la consecución de satisfactores para cubrir las necesidades colectivas.

En tanto que: "La administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es proveer por medio de ser-

vicios públicos a los intereses de una sociedad. La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal adecuado. Personas y bienes son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como -- privada". (33)

Finalmente Serra Rojas plantea: "El Estado en su consideración institucional se forma con el conjunto de los órganos a los que se asigna -- la misión de gobernar a una nación. La personalidad jurídica que se reconoce al Estado tiene por objeto mantener la unidad de todas las instituciones en un ser titular de derechos y obligaciones, que no deben confundirse con la situación jurídica de sus miembros.

Los fines se incorporan a la legislación y se traducen en un conjunto de tareas, atribuciones o cometidos, que deben ejecutar los gobernantes al servicio de una comunidad. Estas tareas son de dos órdenes: -- unas establecen relaciones entre el Estado y la población; otras establecen relaciones entre el Estado y los demás Estados de la comunidad internacional". (34)

#### EL ESTADO MEXICANO.

Se iniciará en este apartado el análisis del desarrollo histórico de -- la organización política en México, de la Independencia al México actual, aunque de manera breve, por no ser el tema central de este traba

33) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. P. 552.

34) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. P. 557 y 558.

jo. Se tratará de hacer una descripción lo más acertada posible por la importancia que para nuestra Nación reviste su historia política.

La guerra de Independencia modificó profundamente una sociedad que se encontraba cansada de la opresión de sus gobernantes, de improviso, se vio en un movimiento revolucionario que habría de modificar toda una forma de vida.

Algunos criollos conocían ya las obras de los grandes pensadores de la Ilustración y el Enciclopedismo introducidas a la Nueva España con grandes riesgos. La difusión de estas obras provocó un gran entusiasmo por las nuevas ideas sobre la forma de gobernar a los pueblos. Por otra parte, la rebelión de las Colonias Inglesas en América tuvo enorme influencia y pronto circularon traducciones de escritores como Tomás Jefferson y Benjamín Franklin.

A finales del siglo XVIII ya habían surgido algunos movimientos separatistas, que habían sido fácilmente desintegrados por carecer de fuerza popular. Por otra parte, la abdicación de Carlos IV en favor de Napoleón en 1808 y la invasión de España por los franceses incrementaron el espíritu de autonomía.

Un grupo de patriotas se reunía en Querétaro para conspirar por la Independencia, entre los que figuraba Miguel Hidalgo y Costilla.

A la caída de Hidalgo, Morelos continuó con la guerra de Independencia. Así, en 1813 se convoca al Congreso de Chilpancingo, en donde surge el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, confirmado en Apatzingán en 1814.

En realidad no se trataba de una Constitución sino de una serie de -- principios básicos a los que debería atenerse la futura República.

Capturado Morelos el movimiento revolucionario no se extinguió, pues, uno de sus lugartenientes, Vicente Guerrero, ocupó la jefatura de los revolucionarios, quien consiguió sostener la lucha.

La intervención de Francisco Javier Mina, profuso creyente de la libertad de las naciones, fue determinante para el éxito de la causa de los Insurgentes.

Por su parte, el general Iturbide, cuya misión original fue la de combatir a Guerrero se puso de acuerdo con éste. Situación que da lugar al nacimiento del Plan de Iguala, en el que se declara la Independencia de México, aunque reconocía la autoridad de Fernando VII. Este plan dio lugar al surgimiento del Ejército Trigarante o de las Tres Garantías: Religión, Independencia y Unión de los mexicanos y españoles.

Con el éxito de Iturbide y su entrada triunfal a la Capital, el 28 de Septiembre de 1821 se nombra el primer gobierno independiente, que dic

ta el Acta de Independencia; la que contenía, de manera relevante: La declaración de Soberanía Nacional y la facultad para celebrar tratados con las potencias del exterior.

Con la Independencia (1810-1821), se marca el fin de las formas políticas rudimentarias de los siglos anteriores, brindando nuevas y mejores posibilidades para la consolidación del Estado Mexicano.

El surgimiento de la joven Nación provocó un gran entusiasmo en todos los mexicanos, pero los problemas de ésta apenas comenzaban, la confusión política no había terminado y las luchas internas continuaron. - Lo que representó un grave problema para la consolidación de la República.

El 24 de febrero de 1822 el Congreso inauguró sus sesiones, mismo en el que Iturbide comete el error de proclamarse emperador, lo que más tarde ocasionaría su caída.

Aurora Arnaiz al referirse a la época independiente señala: "El período jurídico del México independiente se inicia formalmente sin lugar a dudas, con el Acta de Independencia, del 28 de septiembre de 1821... En el documento se menciona al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba, como portadores de nacionalidad. Tres años después, en 1824, se iniciaba en México el Estado de Derecho". (35)

35) ARNAIZ AMIGO, A. Instituciones Constitucionales Mexicanas. México UNAM. 1a. Edic. 1975. P. 33.

El país se había dividido en dos grandes partidos, el de los Conservadores o Monárquico y el de los Liberales o Republicano, que pelearon con ahínco defendiendo su posición ideológica.

El 4 de Octubre de 1824 se instaura la Asamblea Constituyente que habría de elaborar la Ley Suprema. Reunido el Congreso se enfrentaron ambos - partidos desatándose una gran polémica para decidir el tipo de gobierno que habría de regir a los mexicanos en ese momento histórico. El trunfo fue para los Liberales.

La Constitución de 1824 es la primer Constitución propiamente dicha, ya que proclamó una forma de gobierno republicano y federal, el principio de soberanía popular, la división de poderes y declara a la religión católica como oficial. Imitando el sistema de los Estados Unidos facultó a los Estados para elegir gobernador; otorgó la libertad de palabra e - imprenta, e instituyó la vicepresidencia.

Las pugnas entre Centralistas y Federalistas continuaron. En 1833 el - general Santa Anna llegó al poder con el apoyo de los Conservadores; Valentin Gómez Farfías, ya conocido por favorecer las formas de gobierno - más democráticas, asumió la vicepresidencia, durante su gestión dictó - algunas disposiciones anticlericales, que provocaron su caída y el que Santa Anna anulara la Constitución Federal de 1824, sustituyéndola por un gobierno centralizado.

El país se convulsionaba entre rebeliones, cuartelazos, reclamaciones e intervenciones extranjeras. El común denominador fue la intranquilidad, la inquietud y decenas de gobiernos.

Todo ello provocó la muerte de miles de mexicanos, la desestabilización de la joven Nación y la pérdida de más de la mitad del Territorio Nacional, formalizado en el tristemente célebre Tratado de Gaudalupe de 1848.

Ya para 1850 los mexicanos cultos empezaron a preocuparse, y con razón, pues, los desórdenes internos y sobretodo la pérdida de dos millones - cuatrocientos mil kilómetros cuadrados habían llevado al país a un profundo pesimismo.

Sin embargo, a pesar de la buena voluntad de los mexicanos por resolver los graves problemas en que se encontraba la Nación, estaban profundamente divididos

Los excesos a los que Santa Anna había llegado dieron por resultado el levantamiento del coronel Florencio Villarreal, quien lanzó el Plan de Ayutla en Marzo de 1854.

El Plan exigía el derrocamiento del general Santa Anna y convocaba al establecimiento de un Congreso Constituyente.

Al respecto Aurora Arnaiz comenta: "En el Plan de Ayutla del 1° de Marzo de 1854 se inicia formalmente en México la aparición del Estado liberal burgués y de Derecho, que surge en Francia con su Revolución de 1789". (36)

Poco tiempo después el Plan es reformado por Ignacio Comonfort en Acapulco.

El Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco constituyen un importante antecedente para el Congreso Constituyente de 1857.

El Congreso fue convocado por los revolucionarios de Ayutla y estuvo integrado por hombres de un reconocido prestigio como Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Francisco Zarco, entre otros. Todos ellos con un pensamiento liberal, que habría de imprimirse en el proyecto de Constitución, que fue concluida y jurada en Febrero de 1857.

La Constitución de 1857 estructura a la Nación como un Estado Federal, Democrático, Representativo y Republicano. Por otra parte, permite la intervención del Estado en actos de culto público, ejerciendo con esto, mayor control sobre las actividades eclesiásticas.

Es importante destacar, por su trascendencia política, que desaparece la vicepresidencia y se contempla un apartado de garantías y libertades individuales. Así como la declaración de las libertades de enseñanza,

trabajo, asociación , y la industria y el comercio también son declara--  
dos libres.

Sin embargo, el entonces Presidente Ignacio Comonfort no puso en práctica  
tan valioso documento , y no fue sino hasta su caída, caso en el que  
la propia Constitución establecía, que al Ministro de la Suprema Corte -  
de Justicia, cuando faltase el titular del ejecutivo, le correspondía -  
ejercer la Presidencia de la República, por lo que tocó a Benito Juárez  
asumir la responsabilidad y fue hasta entonces que se declaró el orden -  
constitucional. Restablecido éste, las diferencias entre liberales y -  
centralistas volvieron a agudizarse, lo que llevó a la llamada Guerra -  
de Tres años, en la que se expidieron la mayoría de las Leyes de Reforma.

A la caída del Imperio de Maximiliano, los liberales con Juárez a la ca-  
beza, después de seis años de lucha, en Diciembre de 1867, presidió nue-  
vamente el Congreso.

Para entonces Porfirio Dfáz iniciaba su larga lucha para alcanzar la -  
Presidencia de la República, la que logró hasta 1876 y que concluiría -  
treinta y cuatro años más tarde.

Al comenzar el siglo XX una nueva generación de jóvenes profesionistas -  
venía empujando fuertemente con el deseo de participar en la vida públi-  
ca del país. Por otra parte, el movimiento liberal fue acentuándose -  
nuevamente.

En 1910 en vísperas de la sexta reelección de Porfirio Díaz un joven mexicano, Francisco I. Madero, publicó el folleto La Sucesión Presidencial, que incidiría en el pensamiento político del momento.

El país se encontraba en un clima de tensión, Madero es exiliado por sus ideas políticas, lo que da lugar a que se perfila el movimiento revolucionario.

El 5 de octubre de 1910 Madero suscribió el Plan de San Luis Potosí, cuyo lema era: "Sufragio efectivo. No reelección", y hacía el llamado a la revolución, la cual daría comienzo al 20 de Noviembre del mismo año. Después de varios meses de lucha el movimiento maderista triunfó, y el 25 de Mayo de 1911 Díaz renunció a la Presidencia de la República y abandonó el territorio nacional.

Finalmente Madero es traicionado y asesinado, y Victoriano Huerta asaltó el poder de manera sangrienta.

Con el Plan de Guadalupe los revolucionarios, encabezados por Venustiano Carranza, dirigieron su lucha a restaurar el orden constitucional, roto por el cuartelazo huertista.

"Venustiano Carranza, en cumplimiento de las adiciones al Plan de Guadalupe -12 de Diciembre de 1914-, con el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista había expedido leyes, nacidas de los anhelos revolucionarios...

La Constitución de 1857 no se ajustaba a las nuevas reformas porque la vida había superado algunos de sus principios básicos y el derecho debe normar la existencia real de los hombres. Así, con sagaz visión del presente y del futuro, fue surgiendo entre los principales jefes carrancistas la idea de convocar a un Congreso Constituyente que reformara la Ley Suprema, y la pusiera acorde con el nuevo México que de la revolución estaba surgiendo." (37)

Reunido el Congreso Constituyente de 1917, y después de prolongadas jornadas se promulgó la Carta Magna que hasta hoy nos rige el 5 de febrero de 1917.

La Constitución del diecisiete es el producto de los anhelos de libertad y justicia reunidos en los ideales revolucionarios.

Nuestra Constitución es la primera en otorgar un apartado a las garantías sociales, contempla de manera clara las garantías individuales concedidas a todos los mexicanos. Es, pues, la primera constitución con carácter social en el mundo.

En esta Constitución aparecen principios básicos, tales como: Forma de Gobierno, Soberanía Popular, División de Poderes, Derechos Individuales, Garantías Sociales, es decir, el derecho que tienen todos los hombres - para llevar una vida digna.

37) O. RABASA, EMILIO; CABALLERO, GLORIA. Mexicano: Esta es Tu Constitución. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LI Legislatura, 4a. Edic. 1982. P. 13.

En suma, desde 1920 y después de las guerras internas y las invasiones - que sacudieron al país tras la Independencia, la República de los Estados Unidos Mexicanos ha logrado la consolidación y la estabilidad de sus propias instituciones.

## CAPITULO II

### LA PARTICIPACION SOCIAL EN MEXICO

#### a) INTRODUCCION.

El espíritu de la Revolución Mexicana presenta dos grandes aspectos, a saber: El social, que tendía hacia formas de gobierno más democráticas en las que el pueblo tuviera mayor participación, y el agrario, que buscaba una distribución más equitativa de las tierras, pugnando por una profunda revolución social y económica. Ambos aspectos han podido realizarse en buena medida, sin embargo, el problema subsiste.

Después de los movimientos armados comienza la lenta reconstrucción del Estado Mexicano, eficaz a medida que el grupo victorioso adquiere legitimidad incorporando al programa de gobierno las demandas campesinas y populares.

El contenido social de la Constitución de 1917 aunado a la ideología de los gobiernos emanados de la Revolución sobre todo entre 1920 y 1940, y particularmente en el período de Cárdenas, dieron lugar a un extraordinario proyecto nacional de desarrollo, es decir, la formación del poder político fue paralelo a la consolidación de un verdadero Estado Nacional.

Este proyecto nacional de desarrollo le permitió al grupo victorioso fortalecer la legitimidad del Estado con el impulso popular, de una manera excepcional en la historia de América de principios de siglo.

De lo anterior se puede desprender que los aspectos sociales de la Constitución de 1917 favorecieron el desarrollo de la democracia y la soberanía en todos los aspectos de la vida comunitaria, lo que significa que - el pueblo adquirió la posibilidad de determinar el sistema político formal y de convertirse en la instancia de decisión para regir su vida social y económica.

La consolidación del Estado Nacional no fue tarea fácil, sino producto de un largo desarrollo histórico. Es así que en 1920 Alvaro Obregón ocupó la Presidencia de la República, su ascenso se dió en medio de un incipiente juego de partidos políticos, la participación social iniciaba su proceso de orden y sistematización.

Para 1921 la reforma agraria avanzaba a pasos agigantados, los grandes latifundios iniciaban su desintegración para dar paso a la pequeña propiedad y a la repartición ejidal de la tierra, lo que provocó un resurgimiento de la confianza y un acercamiento de los campesinos con el nuevo Estado.

Por otra parte, en los obreros también había surgido la esperanza de reivindicación de sus derechos, ya que habían confiado la protección de sus

intereses al Estado. Todo esto generó el surgimiento de un gran sentido de organización, agrupando a los distintos sectores en grandes corporaciones, lo que redundaría en la consolidación de una gran fuerza social.

Durante la década de los veinte surgieron algunos levantamientos armados, los que no tuvieron éxito debido fundamentalmente a que el nuevo Estado había encontrado su legitimidad en las fuerzas populares.

Consolidado el Estado Mexicano, Plutarco Elías Calles asciende a la Presidencia de la República en 1924, quien continuó con las directrices políticas emanadas de la reciente revolución.

Una de las metas políticas que se establecieron durante el período Carrillista fue el lograr la unificación interna y el intento de sistematizar la participación de los grupos organizados, lo que fue solucionado a través de su incorporación y organización bajo parámetros de tipo institucional en un gran partido nacional, que aglutinaría las dispersas fuerzas sociales.

Emilio Portes Gil asumió el poder en 1928, su período como Presidente de la República es singularmente interesante, ya que es él quien logra finalmente amalgamar a casi todas las fuerzas populares en un solo partido, el Partido Nacional Revolucionario.

El partido oficial pronto demostró su fuerza popular al convertirse en -

Presidente de la República Pascual Ortíz Rubio como candidato del P.N.R., el que legitimó su triunfo.

Los gobiernos de la Revolución se preocuparon en ese entonces, por legislar con un sentido de mejoramiento social, así como por instrumentar acciones de verdadero beneficio popular, sin embargo, el corto período que permanecían los presidentes no les permitía dar continuidad a los programas de gobierno, lo que estaba generando una verdadera crisis, por lo que Abelardo Rodríguez propuso el Plan Sexenal, un programa de largo alcance.

En 1934 Lázaro Cárdenas con el apoyo del sufragio popular llegó a la silla presidencial, su ideología oficial se vió matizada por una serie de elementos populares. Cuestión que le permitió legitimarse no solo ante las masas sino también ante ciertos grupos de intelectuales de diferentes corrientes.

Con su gobierno se cambió y consolidó el papel del partido, convirtiéndose en un órgano al servicio de los intereses sociales bajo la dirección gubernamental, es decir, el partido dejó de ser el organismo que atendía a intereses revolucionarios individuales para atender las demandas de las grandes mayorías.

Es en ese momento histórico que el Partido Nacional Revolucionario se convierte en el Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.), el cual sus-

tentó sus bases en diferentes grupos sociales de gran envergadura: El obrero, el campesino, el militar y el popular, cuya finalidad era la de abrir la posibilidad de integrar un organismo político como canal de expresión, que defendiera los intereses de cada uno de esos sectores sociales.

Una vez ampliada la participación de los diferentes sectores, lo que implicó brindar al sistema expresiones más democráticas, dió la oportunidad a Cárdenas de enriquecer el sistema político.

Tiempo después de la campaña política de Manuel Avila Camacho, cuyo período fué de 1940 a 1946, se presentó una activa participación de los grupos contendientes, pero finalmente fue electo Presidente.

La intervención de Avila Camacho ocurrió sin graves problemas sociales y políticos, ya que se experimentó un clima de optimismo a consecuencia del desarrollo económico, que beneficiaba, en mayor o menor medida, a todos los sectores sociales.

Por otra parte, el fantasma de la Segunda Guerra Mundial propició la unidad nacional, con lo que se logró una mayor cohesión interna.

Durante la gestión de Avila Camacho el P.R.M. se transforma por segunda vez, lo que da lugar al surgimiento del Partido Revolucionario Institucional. Una vez constituido el P.R.I. postuló como su candidato ofi--

cial a Miguel Alemán.

Alemán, cuyo período fué de 1946 a 1952, fue el primer candidato que tuvo la oportunidad de elaborar un programa de gobierno propio, ya que este era elaborado por el partido y el Presidente en turno debía ceñirse a dicho programa, aunque se le permitía introducir reformas y realizar ajustes según su criterio o frente a las diferentes presiones sociales.

Una vez que Alemán concluyó su programa de gobierno realizó un cambio - en su campaña política, cuya finalidad fue la de lograr una aceptación mayoritaria y democrática. Este cambio consistió en la confrontación y discusión de su programa a través de la implementación de conferencias en mesas redondas en las principales regiones económicas del país.

La base sobre la que sustentó este cambio, fue la de conocer los problemas de la comunidad y las posibilidades de solución por medio de sus - representantes, para analizar si lo previsto en su programa era correcto.

Las mesas redondas tuvieron un carácter apolítico, pues, el mismo candidato determinó que ninguna agrupación política interviniese en ellos. - Además de que la idea era la de elevar la campaña a la altura de una Consulta Profesional.

El ascenso de un civil, Miguel Alemán, tiene un significado trascenden--

tal, ya que marca un cambio favorable en el contexto social, demuestra la madurez política del país al iniciar una etapa de mayor confianza interna en las instituciones, en las posibilidades de continuar el desarrollo y conseguir el bienestar social.

Posteriormente asciende al poder Ruiz Cortinez, cuyo período fué de 1952 a 1958, quien planteó como sustento de su ideario el colaboracionismo social, sobre bases de tipo político y económico primordialmente y relegó el desarrollo social a un plano secundario. Aún cuando dió suma importancia, dentro de las políticas sociales, a la ampliación de las bases de la reforma popular y a la obtención del apoyo en los sectores populares, lo que se tradujo en el consenso y apoyo de los grupos sociales a la política gubernamental.

Para el sexenio 1958-1964 es designado candidato a la Presidencia de la República Adolfo López Mateos, quien contempló la necesidad de realizar una ordenación técnica de las prioridades económicas y sociales en un plan de gobierno, que recogiese y conciliara las opiniones de los diferentes sectores y sobre todo de aquellos directamente involucrados en los órganos técnicos de la campaña electoral.

Asimismo, surgió durante la campaña electoral la expectativa de un gobierno que alentaría la participación y movilización popular, lo que no siempre se presentó durante su gestión como presidente de la república.

Por otra parte, López Mateos propuso reformas de tipo electoral, que pretendían ampliar las bases de la democracia y la participación política a través de la apertura de las diputaciones a los partidos de oposición.

Durante el ejercicio presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se dió una forma de gobierno más enérgica que la de sus antecesores, la cual originó una movilización social y política generada por ciertos -- grupos sociales, que rompía con el orden jurídico establecido. Estos -- grupos luchaban por intervenir en los procesos políticos presentando -- las demandas de la base a través de medios de presión, cuando el proceso inverso es la norma social, que impide la generación de inestabilidad y violencia para todos los grupos sociales.

Por otra parte, a iniciativa de Díaz Ordaz se otorga el derecho al voto a la edad de 18 años con la finalidad de incorporar a un grupo importante de población al contexto social y político del país.

En 1970 asciende a la Presidencia Luis Echeverría Alvarez, quien se caracteriza por ejercer un gobierno abierto al diálogo y con una mayor capacidad de manejar los conflictos y tensiones sociales.

Echeverría buscó, fundamentalmente, impulsar la modernización del sistema productivo y político, y aumentar la colaboración de las diferentes -- clases sociales a través de la creación de organizaciones en las que las clases negociaran sus posiciones y demandas, como es el caso de las comi

siones tripartitas, donde se encontraban representados los grupos industriales, los trabajadores y el Estado.

Por otra parte, alentó a los sectores medios a la organización y participación política. También intentó fortalecer el juego político de los partidos, abriendo la posibilidad de emplear la televisión y la radio, así como el derecho de estar representados en la Comisión Federal Electoral, y promoviendo una ley que facilitara el registro de nuevos partidos. Sin embargo, la crisis de legitimidad y de representación se manifestaba en el creciente abstencionismo político, ya que expresa una forma velada de protesta.

Al respecto Américo Saldivar, señala: "Dentro de un proyecto de revisión y adecuación general del sistema electoral mexicano, se decretaron durante el sexenio dos reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales (noviembre de 1971 y enero de 1973), que en su conjunto conforman lo que se denominó Nueva Ley Federal Electoral. Con ambas reformas se mostraba la preocupación estatal en el plano político e ideológico ampliando su influencia y funciones. En este sentido, se entiende que sobre el principio de autoridad y fuerza, el buen funcionamiento de los partidos políticos (votos y elecciones) y representación en el parlamento de la prensa, la opinión pública y en general de las asociaciones privadas de la sociedad civil, confieren mayor legitimidad 'hacia abajo' y 'hacia arriba' a la clase dirigente, y al Estado". (1)

1) SALDIVAR, AMERICO. Ideología y Política del Estado Mexicano (1970 - 1976). México. Edit. Siglo XXI 3ra. Edic. 1983. P. 148.

La elección presidencial del siguiente período representa, más que otra cosa, un plebiscito, pues, no se dan más alternativas que la de escoger al candidato propuesto por el P.R.I, lo que finalmente llevó a López Portillo a ocupar dicho cargo, al someterse a la consideración del pueblo su candidatura.

Durante la administración de José López Portillo, quien ascendió al poder en 1976, se plantea la necesidad de legitimar e institucionalizar el proceso electoral a través de la participación de un mayor número de partidos políticos. De esta manera, se concede el registro a tres partidos políticos más. Asimismo procuró una mayor participación de los partidos políticos minoritarios y se genera la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Una vez nominado el siguiente candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República se procedió a la evaluación de los principales problemas nacionales dentro de los que se encontraba, sin duda, una gran necesidad de la población por expresar la problemática que cotidianamente vivía. Lo que llevó al entonces candidato, Miguel de la Madrid, a estructurar un programa a través del cual se cumpliera con este reclamo que la sociedad hacía, surgiendo así todo un sistema institucional, que pretendía recoger las opiniones, sugerencias y propuestas de la población a través de lo que se ha llamado la Consulta Popular.

## b) SU CONCEPTO.

A través del desarrollo histórico del Estado Mexicano se ha observado - que en cada época se ha procurado dar un mayor impulso a la democratización del país, es decir, al proceso de abrir la decisión a la interven- ción y a la participación del mayor número de individuos y a los postula- dos democráticos, los que abarcan dos fenómenos de suma importancia, a - saber: La representación política, vista como figura jurídica, y la par- ticipación como hecho sociológico.

Al hablar de representación política es necesario recordar la postura - clásica de Rousseau, quien sustentó la tesis de la soberanía e igualdad de los representados, así como el movimiento liberal de finales del si-- glo XVIII y principios del XIX. Sin embargo, al evolucionar las socie-- dades y propiciarse una serie de cambios se ha convertido en una necesi-- dad el actualizar el problema de la representación, la cual para ser ieg-- títima requiere tanto de aspectos cuantitativos como cualitativos, pues, al ampliarse las diferentes clases dentro de una sociedad la legitimidad de la representación dependiera no solo de la cantidad del electorado pa-- ra elegir a sus representantes, sino también de su composición y de la - manera de expresar su cultura política al elegirlos.

Al respecto Mario Moya Palencia señala: "Cuando la participación políti-- ca lleva al poder, se da el fenómeno de la representación, y decía yo - que estos conceptos están íntimamente vinculados con la idea de democra-- cia, por que en un aspecto político, la democracia se identifica con la

doble oportunidad de los gobernados de participar en los asuntos de su comunidad, y de convertirse en gobernantes mediante esa participación. De ahí la vinculación entre ambos conceptos de participación y representación política". (2)

Es así, como la participación se vincula históricamente a la fundamentación de la legitimidad, a una verificación del consenso y de acción colectiva del Estado Nacional y a una forma de luchar contra las condiciones de desigualdad propias de la sociedad civil.

En la época actual el fenómeno de la participación social de los hombres o ciudadanos en una sociedad tiene diferentes grados y varía de acuerdo a cada grupo social; y parte del acomodo social, por la forma en que su fren, contribuyen o participan en los complicados mecanismos sociales y económicos en que se desarrollan y entrelazan todas las comunidades humanas. Así, las actuales sociedades llamadas democráticas tienden a denominarse así mismas como sociedades pluralistas, en cuanto a que parten del supuesto de estar constituidas por diferentes partes en un conjunto o todo orgánico que abarca diversos intereses de grupo.

Una de las actividades a la que los distintos gobiernos han dado mayor impulso es, sin duda, la participación de las bases populares como un medio de legitimación del Estado y como un mecanismo de retroalimentación entre este y la población, la cual permite al aparato gubernamental con

2) MOYA PALENCIA, MARIO. Democracia y Participación. México. UNAM. - 1a. Edic. 1982. P. 21.

cer, de una fuente directa, la problemática de una región o de la Nación entera. No se trata ya, como en el pasado, de fomentar la participación social de manera aislada, sino de vitalizar y promover la dinámica social.

Sólo así la participación social ha podido implantarse en el sistema político mexicano, ya que responde a una serie de objetivos que al definir la ideología de la participación se sitúan en dos niveles. El primero responde a la necesidad de dar mayor ingerencia a las opiniones de todos los grupos sociales que integran la sociedad mexicana, debido a que la participación es un valioso instrumento para reforzar la democratización del sistema político; y el segundo a la necesidad de mejorar el funcionamiento del aparato administrativo, pues, la participación parece ser una buena alternativa para superar las deficiencias del sistema administrativo, ya que se ha observado en otros países que la introducción de técnicas participativas tienden a mejorar el sistema político y a restablecer las redes de comunicación con la población.

Es evidente que no basta que el Estado ordene para ser obedecido, puesto que el destinatario de la orden dispone de cierta garantía de acción, el proceso autoritario no es el más eficaz y el modo de elaboración unilateral hace difícil la adaptación del problema a resolver.

Desde este punto de vista la participación es ante todo presentada como un medio técnico para mejorar el funcionamiento de la administración al hacer desaparecer los rasgos más criticables del modelo burocrático.

Frente al medio social, la participación engloba todo un proceso de reducción de los conflictos políticos, peligrosos para la estabilidad del grupo social y apunta hacia la modificación y mejoramiento de los mecanismos de comunicación entre gobernantes y gobernados, tanto en su interior como en su exterior, así como a influir en las modalidades del ejercicio del poder.

Por otra parte, no se debe olvidar que la comunicación debe ser recíproca como un medio elemental de establecer contacto con el entorno, para esto es necesario que el aparato gubernamental refuerce los apoyos de que dispone para que se de una verdadera comunicación al exponer los problemas con que se enfrenta y explicar el sentido de sus decisiones.

Es importante destacar que desde el momento en el que se reconoce la utilidad o incluso los intereses en el proceso de la toma de decisiones, es necesario que no exista una oposición a un estrechamiento en las relaciones que se dan con los gobernados a través de una participación más activa.

Por ejemplo, el impulso que se le ha dado a la descentralización responde precisamente a la voluntad de favorecer la ósmosis entre la administración y la sociedad mediante mecanismos que transmitan de manera directa el sentir de una región independientemente, pero sin atrofiar el sistema representativo, sino como un auxiliar de este. Esta forma de participación constituye un medio por el cual los profesionales de la adminis

tración contribuyen a un mejoramiento del grupo social, es decir, la participación episódica mediante la papeleta del voto es complementada por procedimientos que permiten una asociación más directa de la población. La extensión de la participación en las instituciones administrativas es más reciente, ya que se busca un robustecimiento de la maquinaria político-administrativa.

Tradicionalmente la participación ciudadana pasa por una serie de interlocutores naturales del sistema político. Hoy, se buscan nuevas formas de participación que sean más directas para que las grandes mayorías puedan expresarse.

En el ámbito internacional las naciones requieren de mayores posibilidades de participación por la dimensión misma de los problemas actuales.

El proceso participativo existe y es innegable puesto que implica modificaciones sustanciales para el funcionamiento del propio sistema, ya que por encima del discurso técnico y político por el cual se hace el llamado a la participación, la administración debe adoptar frente a esta una estrategia que de respuesta a las exigencias objetivas del funcionamiento del sistema sociopolítico, pues, el proceso participativo no puede considerarse independientemente de la estructura social y no es posible tomar en cuenta la posición de los diversos interventores en este proceso ignorando la situación social.

Paralelamente a estos objetivos esenciales, la administración debe buscar la utilización de esa participación como un instrumento para regular el funcionamiento del aparato administrativo, pues, permite ante todo reforzar los lazos con las clases populares, dando mayor legitimidad al propio Estado.

Por otra parte, la participación de los grupos detentadores del poder económico tiene como efecto la posibilidad de influir a través de sus opiniones sobre el contenido de la política económica y desarrollar la interrelación entre el sector público y las grandes empresas privadas. En este sentido el efecto de la participación es recíproco, si la concertación, sobre todo en el seno de las grandes tareas nacionales, entraña una confusión por las cada vez más complejas relaciones político-económicas entre las estrategias del Estado y las de los grandes grupos industriales. Esa participación permite al Estado cumplir de manera más eficaz con el papel de la organización política de las clases dominantes, dirigiendo sus estrategias hacia el logro de una sociedad más igualitaria. Por lo que el propio Estado ha favorecido la aparición de organizaciones industriales para impulsar el desarrollo nacional sobre la concentración y estructuración de esas empresas obedeciendo a sus propias necesidades.

El proceso de participación está igualmente ligado a la estabilidad social con la finalidad de tratar los conflictos en forma oportuna. Este objetivo, de acuerdo con el interés político, entraña la extensión de -

la participación social a los gobernados y a los representantes de los grupos organizados, cuya intervención es indispensable para permitir - al aparato gubernamental determinar las condiciones de preservar el orden social. El Estado busca, pues, interlocutores válidos, representa tivos de los diversos grupos sociales que acepten aportar las informaciones necesarias y de esta manera tener elementos de negociación.

Los conflictos que aparecen a través de los procedimientos de participación permiten al Estado la imposición de sacrificios económicos a - las clases dominantes para preservar la estabilidad política y económica, lo que supone el ejercicio de una capacidad de decisión específica y tomar en cuenta ciertas consideraciones sociopolíticas. Es indudable que la solución de los conflictos que se generan dentro del Estado ponen en juego complejas relaciones de fuerza que no pueden interpretarse mecánicamente, de ahí la importancia que da la participación social en las relaciones de una comunidad.

La participación de la sociedad, ya sea a través de las asociaciones - de colonos, juntas de vecinos, asociaciones de industriales, de profesionistas, de la población en general, asegura la confrontación de los distintos puntos de vista captados por el aparato gubernamental y lleva indefectiblemente a incrementar su capacidad de negociación en el - proceso político-administrativo, desde luego, fortaleciendo el empleo de procedimientos de participación.

Debido a esto, es necesario que la participación social sea entendida

con claridad, en el sentido de que se trata de un instrumento que auxilia al Estado para mejorar la comunicación con los gobernados y como un medio para reforzar al sistema democrático.

Las estrategias adoptadas para la aplicación de las estructuras de participación no dejan de ser susceptibles de modificación por la experiencia adquirida durante su aplicación, por lo que se debe tener cuidado - de evitar que tome un carácter desviante en relación a lo que se espera de la aplicación de la participación.

De todo esto se puede desprender que el fin último de la participación social es el de lograr el desarrollo de la comunidad, a través de diferentes programas, a tal grado que se reconoce ampliamente que en el proceso de desarrollo nacional es indispensable propiciar una mayor participación. Estos programas se basan en el principio de que las comunidades tengan el deber de actuar en forma conjunta con el Estado en la realización de las actividades tendientes a elevar los niveles de vida. En este renglón es de esperarse que habrán muchos intereses en común y que esos intereses serán tomados en consideración por el aparato administrativo para la elaboración de los programas de gobierno.

Por el acelerado crecimiento económico y social que se ha dado en los últimos años, la participación ha encontrado serias limitaciones en algunos países latinoamericanos, evidente y afortunadamente no es el caso de México, en este caso, las medidas adoptadas para fomentar la particii

pación adolecen de deficiencias. Sin embargo, estas medidas han ido consolidando el sistema democrático, lo que ha permitido a los estratos mayoritarios de la población una participación más activa en el desarrollo de su comunidad.

El apoyo de la participación social en México ha provocado un resurgimiento de la confianza de la población, pero también se ha convertido en un reto para el actual sistema político que deberá formular nuevas estrategias al problema de la participación.

Por la complejidad que han adquirido las relaciones en la sociedad, la participación ha llegado a convertirse en un instrumento indispensable para generar una dinámica social que asegure una acción permanente en el desarrollo. No se debe olvidar que México es un mosaico de costumbres, de comunidades repartidas en todo el territorio nacional y que muestran grados distintos de cohesión y organización.

La participación social no debe ser un instrumento de presión hacia el Estado, sino un instrumento que enriquezca al mismo para dar lugar a la toma de decisiones políticas y administrativas que favorezcan a todos los grupos que conforman la sociedad mexicana. Se debe ser claro y entender que en un sistema como el nuestro participan campesinos, obreros, industriales, comerciantes, la familia misma, por lo que la aplicación de mecanismos participativos deben ser tendientes a lograr un equilibrio, tanto económico como político, es decir, lograr una sociedad más igualitaria.

Así, el beneficio que se obtenga será directamente proporcional al grado de participación social que se de dentro de la sociedad.

Por otra parte, cabe mencionar que el hombre como actor político, es decir, como sujeto activo del núcleo social responde a motivaciones, actitudes, expectativas, orientaciones, demandas y experiencias, las que deben ser guiadas de manera que esta acción política del hombre repercuta directamente en beneficio de esa colectividad.

Al respecto Serra Rojas señala: "El aspecto conductual del elemento poblacional, es sumamente importante, ya que deriva una estructura que - se traduce en la concientización de este para con su actuar político. Es por ello que ha surgido una ciencia explicativa de esta denominada - behavory, misma que establece los lineamientos básicos del quehacer político, la actuación de los gobernados, la estadística y comportamiento, que revelan la firme convicción de organizar adecuadamente las constantes de la conducta política." (3)

Hoy por hoy, la participación social ocupa un lugar preponderante en el desarrollo nacional, cuando algunos grupos sociales que demuestran una voluntad colectiva para hacer sentir sus necesidades y aspiraciones a las instancias respectivas. Supone también que los miembros de los grupos menos privilegiados sean capaces de identificar su propia problemática e intereses mutuos para la estructuración de las alternativas de solución.

3) SERRA ROJAS, A. Ciencia Política. México. Edit. Porrúa. 1977. Tomo I. P. 215.

De lo anterior se desprende que los grupos sociales que no logren una -  
dinámica participativa suficiente, su desarrollo será más lento, del de  
aquellos que lo hagan y la energía social de estos últimos podrá ser ca-  
nalizada de manera ordenada hacia la acción colectiva. Para lograr esto,  
será necesaria la motivación, la organización y la educación, para así -  
comprometer a la población y hacerlos coparticipes de las decisiones.

Por otra parte, con el incremento de la participación social se da al -  
sistema de representación una nueva y vigorosa dinámica, ya que las co-  
lectividades populares serán las que generen una acción efectiva de los  
representantes.

Ya se apuntó que para promover la participación social es necesario mo-  
tivar a los diversos grupos sociales, fundamentalmente populares, para  
que sigan una trayectoria común de progreso señalada por los planes de  
desarrollo, los intereses y valores de la sociedad. Acciones progresis-  
tas de desarrollo conducen a una toma de consciencia social, pero es in-  
dispensable que sea el Estado quien asuma esta responsabilidad a través  
de un proceso adecuado de motivación. Así, la Nación se transformará -  
en el símbolo central que estructure y dirija la participación social -  
hacia el proceso de desarrollo.

Si los mecanismos implementados por el Estado son lo suficientemente ca-  
paces de satisfacer las demandas populares aumentará el sentimiento de  
autenticidad de la participación y hará posible, aún más, la adhesión -

popular a la Nación. En la medida en que los programas de desarrollo de la comunidad puedan coadyuvar a crear un verdadero sentimiento de autenticidad, en esa medida se darán las condiciones para una optimización de los recursos e infraestructura existente y generar un verdadero desarrollo nacional, comprometiendo y haciendo corresponsable de este desarrollo a la población.

Actualmente en México los medios masivos de comunicación han modificado la concepción del proceso de ampliación de la participación, la que se suponía resultaba de una progresiva motivación, primero de la clase media urbana, luego a las clases populares, para pasar posteriormente a las masas rurales. El nuevo modelo de participación social está estrechamente vinculado a la radio y a la televisión, medios masivos de comunicación por excelencia, los que han permitido que la información llegue a los diversos estratos de la sociedad de manera simultánea, con la misma frecuencia y con las mismas características.

Las sociedades son sistemas estructurales y la participación social se organiza y canaliza en términos de esa estructura. Cuando un grupo social tiene una activa participación en su entorno social se desarrolla una comunidad coherente con los objetivos del grupo y en consecuencia dejan de ser una masa indefinida para convertirse en un grupo con identidad propia y la capacidad de participar de los individuos depende de los intereses, valores, afinidades, entre otros, es decir, de todos aquellos elementos que son comunes al grupo social y que instan a sus miembros a organizarse, para la consecución de sus fines.

Al hablar del fenómeno de participación se han generado diferentes con-

cepciones, a partir de los planteamientos de los teóricos que la han estudiado, de las cuales se presentarán algunas a continuación.

Moya Palencia. Por participación podemos entender el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad; por tanto definiremos como participación política, - la intervención de los hombres y los grupos en los procesos específicamente políticos, electorales o no.

Rubinger. La participación social puede ser definida como un esfuerzo emprendido por los agrupamientos sociales que gozan de cierta independencia con respecto al Estado, representativos de los intereses económicos, sociales o profesionales para tomar parte en el funcionamiento de las instituciones del Estado y contribuir al esfuerzo de desarrollo efectuado directa o indirectamente por las autoridades gubernamentales.

Pizzorno. En síntesis: La participación política es una acción que se cumple en solidaridad con otros en el ámbito de un Estado o de una clase, - con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación social para la planeación ha sido definida "Como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales de la nación se pondrían de acuerdo en torno a objetivos, tareas o actividades comunes y para vigilar su cumplimiento de forma permanente. Participación social es un término amplio, que abarca diversas formas y tipos de actividad:

- Participación a través de la consulta popular para integrar y evaluar planes y programas;
- Participación en la ejecución de los planes y programas, a través de mecanismos de concertación o de acuerdos informales que permitan a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad; y
- Participación social en el control y la evaluación, principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también - de los resultados de la aplicación anual de los documentos de la planeación". (4)

Desde el punto de vista sociológico, la participación social o popular en el desarrollo significa la contribución prestada por el individuo y por los agrupamientos de distintas categorías sociales en la aceleración del desarrollo económico, condición esencial para la extinción de las estructuras sociales arcaicas, la consolidación y progresiva normalización de las estructuras sociales modernas.

En el Proyecto de Investigación sobre la Participación Social en América Latina es definida "Como el esfuerzo voluntario aportado por grupos sociales que disfrutan de cierta autonomía con respecto al Estado y que representan a intereses económicos, sociales y profesionales, a efecto de tomar parte en el funcionamiento de las instituciones del Estado y de contribuir al esfuerzo de desarrollo desplegado directa o indirectamente por las autoridades gubernamentales. Se concederá especial atención al

4) Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México. 1983. P. 74.

papel que toca desempeñar en dicha materia a los sindicatos y a los órganos de participación al nivel local, tanto en los medios urbanos como en las comunidades rurales. (5)

Al hablar del proceso de participación algunos autores coinciden en la existencia de diferentes tipos, las que serán revisadas a continuación.

Una primera clasificación habla de formas legítimas e ilegítimas de participación de acuerdo al sistema político y de gobierno, pues, el Estado como sistema regulador y de equilibrio debe dar cauce y salida a las tensiones sociales por vías normales y legales que no afecten la estabilidad del grupo social; como es el caso de las guerrillas y los movimientos armados, que afectan la estabilidad del grupo a través de la violencia.

Otra clasificación considera la existencia de tres tipos de participación, a saber:

"Participación política institucional que es la que conduce a la representación, con mecanismos como el sufragio, el referéndum y el ejercicio de los cargos populares.

Participación cotidiana, la cual aunque no conduzca a la representación, se expresa mediante la acción de los grupos, sindicatos, medios de comunicación, prensa, partidos, grupos de interés o de presión, no orientada hacia proponer candidatos o representantes para los órganos de poder, sino de influir en quienes detentan los órganos de poder, en ese momento, para la conducción del Estado de una u otra manera.

5) Proyecto de Investigación Sobre la Participación Social en América Latina. Departamento de Desarrollo de las Instituciones, Sección de Investigación. 1967. P. 6.

Participación revolucionaria puede ser definida a partir del momento en que un pueblo o un sector mayoritario del pueblo, dadas las condiciones políticas en que vive, decide que la única forma de transformar, de metabolizar las instituciones o las relaciones de la sociedad, es a través de un cambio violento, de un cambio revolucionario, y que por supuesto es una forma muy importante históricamente, de participación política". (6)

Desde otro punto de vista, la participación puede ser de dos formas diferentes: Pasiva, es decir, el consentimiento presunto con los actos de los gobernantes; y activa, la generación de intervenciones positivas que contribuyen a hacer más sólida a la comunidad.

Asimismo se habla de participación a nivel primario, es decir, la participación de los individuos en sus grupos, y participación a nivel secundario, la participación de grupos o instituciones estructuradas que disponen de cierta autonomía. La participación de las instituciones puede ser directa, en el caso de que las estructuras de esa participación hayan sido previstas con el fin de incorporar a sus representantes, o bien, indirecta cuando las instituciones son llamadas a dar su parecer de forma consultiva, no oficial.

También se presenta el caso de la participación espontánea o de hecho en grupos recreativos, de los órganos de gobierno, y en el estudio de

de los planes nacionales de gobierno, en otros.

Por su parte, Pizzorno fundamenta una tipología de la participación política, señalando que son cuatro y que están basadas en el comportamiento de las variaciones de la relación. "Acción de intereses-acción política (estatal o de clase) y de la relación 'acción estatal (insertada en los fines del Estado) -acción extraestatal (ajena, por lo menos en su orígenes, a los fines del Estado)'. Estos tipos son: la participación profesional en la política, la civil, en movimientos sociales y dentro de una subcultura". (7)

Para que la participación social pueda llegar a ser un instrumento de mayor penetración y amplitud, indispensable en la solución plena de los problemas humanos de la vida en sociedad, es necesario que se de a partir de las siguientes medidas:

- . El grado de intensidad de la participación social en el proceso de desarrollo rural e industrial del país.
- . Su contribución al cambio de las estructuras sociales arcaicas, o bien a partir de la transformación de la sociedad tradicional.
- . Su poder de integración a nivel social, local, regional y nacional.
- . Su capacidad de acelerar el proceso de formación de una sociedad global, que comprenda a todos aquellos sectores que la conforman.

Pizzorno continua señalando: "La participación política es expresión -

7) PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea. Buenos Aires, Argentina. 1a. Edic. S.I.A.P. 1975. PP. 71 y sigs.

de pertenencia a un cierto grupo social; cuanto más segura es la pertenencia, tanto mayor será la participación política".(8)

Algunos teóricos consideran que un sistema democrático únicamente se puede presentar a partir de una sociedad abierta, es decir, de una sociedad cuyo objetivo sea el de ser permeable a todas aquellas situaciones que -- posibiliten la evolución de los pueblos y la igualdad colectiva, a través de un proceso de integración que sea aditivo y unificador.

En ese contexto el papel del Estado es el de fomentar la integración nacional y democrática, a través de los procesos aditivos y unificadores y al mismo tiempo promover la coparticipación conflictiva como es la disidencia y organizar la discrepancia, pero dentro de un contexto legal que descarte la vía de la violencia, pues, en la medida en la que el Estado logre la libre expresión de las diferentes formas de pensar e intereses-- que componen la sociedad se conseguiría una mayor sustentación de su propio poder.

La sociedad requiere de un mínimo de consenso para conservar el equilibrio indispensable para su adecuado funcionamiento. Dicho consenso implica un proceso de participación e inducción de la población en los problemas estatales, para lo cual es necesario contar con ciertas condiciones esenciales que debe promover la sociedad para asegurar, canalizar, fortalecer o estimular esa participación de los ciudadanos, de los grupos y de las clases, como son: inducir la voluntad de partici-

8) PIZZORNO, A. et. al. Op. Cit. P. 62.

par; información y educación cívica; establecer unidades de participación, es decir, sociedades intermedias que vinculen al individuo con el Estado, que le permitan integrarse a la sociedad y participar en forma coherente en sus diferentes funciones sociales; flexibilidad en las relaciones de autoridad y la existencia de mecanismos que permitan al hombre expresarse individualmente fuera del dominio mayoritario.

Sin embargo, el impulso de la participación tiene sus riesgos, ya que - basada en la expresión igualitaria puede suceder que se convierta en un juego artificial y destinado a servir de garantía ideológica a un régimen determinado cuyo estilo de gobierno se haya anquilosado, o bien, - que el proceso se dé de manera desigual entre la sociedad. Los vicios en las estructuras participativas modifican el sentido real de la participación, lo que lleva a crear una imagen poco clara y limpia ante los gobernados.

c) MARCO JURIDICO.

En México la participación social está estrechamente vinculada a la planeación, la que abre nuevos espacios para la participación de todos los grupos sociales del país, dando contenido a su carácter democrático. Así concebida, constituye un instrumento fundamental de cambio.

Desde 1930 en nuestro país se consideró la necesidad de orientar y pro

mover, de acuerdo con las condiciones de cada momento, las transformaciones sociales que la Constitución señala. En el desarrollo histórico del país se ha procurado que las actividades de planeación vayan acordes con la propia evolución nacional.

Los diferentes gobiernos han generado y adecuado, según las circunstancias del momento histórico que vivieron, los ordenamientos jurídicos y -- los sistemas de administración para organizar al aparato gubernamental en función de los requerimientos del momento.

La Ley de Planeación del 12 de julio de 1930, planteó la necesidad de conocer con exactitud los recursos naturales con que contaba el país, así -- como el reorganizar la actividad económica y social. Posteriormente con el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se dió una visión clara del cambio estructural que demandaba la sociedad.

En la medida que se precisaba la participación del Estado en la vida económica del país se desarrollaron las técnicas necesarias para programar -- la inversión pública y hacerla más eficiente, lo que generó la infraestructura necesaria para una rápida expansión del territorio nacional y un efectivo control de los sectores económicos estratégicos.

Para la década de los cincuentas la conceptualización de planeación consideraba primordial la definición de marcos generales para fijar metas de -- crecimiento económico y precisar las directrices que permitieran a todos

los grupos sociales conocer los objetivos propuestos.

El plan de acción inmediata de 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 establecieron lineamientos para estimular la economía. Durante la década de los setenta se organizaron unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales.

En los últimos años la planeación ha adquirido un gran impulso e importancia. La reforma administrativa iniciada en 1976, adaptó a las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada y la metodología propuesta fue difundida y generalizada en todas las dependencias federales y en la gran mayoría de los estados de la República.

Con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes sectoriales e intersecretariales se concibió la posibilidad real de ordenar un sistema nacional de planeación en un intento por reorganizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de los objetivos nacionales.

A fin de adaptar su quehacer a las condiciones cambiantes de una sociedad dinámica, el Estado como responsable de la transformación social realizó una serie de reformas que actualizan el mandato constitucional, que le confiere la rectoría del proceso de cambio para conducir el desarrollo nacional.

De esta manera la exposición de motivos de la Ley de Planeación de Diciembre de 1982, señala: "La Planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida, la planeación no es solo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos válidos para toda la sociedad". (9)

En México desde administraciones anteriores se han llevado a cabo intentos por fortalecer los mecanismos participativos y procurar un proceso de ampliación de las bases políticas y sociales de los sistemas gubernamentales de toma de decisiones.

Actualmente se ha hecho evidente que la población requiere de un mayor acercamiento con el Estado y este, a su vez, de instrumentar acciones que legitimen al sistema, ya que el alejamiento entre gobernados y gobernantes se ha agudizado en los últimos años.

En este orden de ideas se enmarcan las reformas a los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el Artículo 25 párrafos Tercero y Séptimo señalan:

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social,

9) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. P. 1.

EL SECTOR PUBLICO, EL SECTOR SOCIAL y EL SECTOR PRIVADO, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la - Nación.

La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la ORGANIZACION Y LA EX-- PANSION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL SECTOR SOCIAL, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenecan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, - de todas las formas de organización social para la producción, distribu-- ción y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. (10)

Este artículo hace un llamado a todos los sectores para participar en el desarrollo nacional.

La más novedosa de las adiciones a nuestra Carta Magna es sin duda el - Artículo 26, producto de la capitalización de la experiencia.

Los últimos trabajos que se han realizado sobre planeación han considera-- do la urgente necesidad de estimular la participación social, con la fina-- lidad de lograr una visión realista del México actual, a lo que la Secre-- taría de Programación y Presupuesto señala: "El análisis de estas expe-- riencias permite identificar las insuficiencias principales que ha tenido la planeación y que es preciso tomar en cuenta para superarlas con una - nueva orientación.

10) *Cursivas nuestras.*

12. Finalmente, se debe reforzar, en todos sus niveles, la participación social en la elaboración de los planes y programas, a través de mecanismos de carácter permanente, para que las organizaciones sociales participen en los distintos niveles y etapas del Sistema de Planeación".(11)

En este contexto, el Artículo 26 dice:

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determina rán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. ME-- DIANTE LA PARTICIPACION DE LOS DIVERSOS SECTORES SOCIALES RECOGERA LAS AS PIRACIONES Y DEMANDAS DE LA SOCIEDAD para incorporarlas al plan y los pro gramas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se su jetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Fede ral.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de PARTICIPACION Y CONSULTA POPULAR en el sistema nacional de planeación de mocrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determina rá los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para-- que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las

11) S.P.P. Op. Cit. PP. 4 y 5.

acciones a realizar para su elaboración y ejecución. (12)

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá - la intervención que señale la Ley.

Por otra parte, el Artículo 27 constitucional contempla una importante - adición en la fracción XX en la que faculta al Estado para promover el de- sarrollo rural con la finalidad de asegurar el bienestar de la población y su participación en el desarrollo nacional, la fracción señalada dice: Artículo 27, fracción XX. El Estado promoverá las condiciones para el de- sarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y fores- tal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insu- mos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la produc- ción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público.

En el marco constitucional planteado se yergue la Ley de Planeación, de - la que se apuntarán los artículos que norman la participación social.

El Artículo primero en sus fracciones IV y V señala:

Artículo 1o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e inte- rés social y tienen por objeto establecer:

Fracción I, II y III .....

12) *Cursivas nuestras.*

Fracción IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiera esta Ley; y

Fracción V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

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

Fracción I. ....

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

Cabe señalar el Artículo Tercero en el que se plantea la posibilidad del Estado para transformar la realidad del país, debiéndose entender que serán los cambios sociales que requiera el país. El citado Artículo en su primer párrafo a la letra dice:

**Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación nacional y sistemática de acciones - que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

**Artículo 4o.** Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 14.-** La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

- Fracción I.** .....
- Fracción II.** Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados.

**Artículo 16.-** A las dependencias de la Administración Pública Federal - les corresponde:

- Fracción I y II.** .....
- Fracción III.** Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presentan las entidades del sector y los gobiernos de los es-

tados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.

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

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

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

Artículo 28.- El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados. (13)

13) Los Artículos anteriores a que hace alusión el Artículo 28, se refieren al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

El Artículo 32 en sus párrafos cuarto y quinto señala:

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

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

Artículo 34.- Para los efectos del Artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas: (14)

Fracción I. ....

Fracción II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades fe derales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación - de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

El Artículo 40 en su párrafo segundo señala:

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

En este Artículo la Ley faculta tanto al Ejecutivo Federal como a las en-

14) El precepto a que hace referencia el Artículo señala la facultad del Ejecutivo Federal para la celebración de convenios relacionados a la coordinación de este, con las entidades federativas.

tidades paraestatales para observar los objetivos y prioridades en la - concertación de acciones del Plan y los programas, pero la importancia radica en que señala que dicha observación se hará con la representación de los objetivos y prioridades en la concertación de acciones del Plan y los programas, pero la importancia radica en que señala que dicha observación se hará con la representación de los grupos sociales o con los - particulares interesados. Con esta facultad se brinda la posibilidad a estos últimos para participar en el avance y seguimiento del Plan y los programas.

d) ALGUNAS FORMAS DE PARTICIPACION SOCIAL.

Desde la época griega, ya con Aristóteles se concibió al hombre como un ente, que para poder vivir en comunidad requería de manejar la política en su vida diaria.

Es así, como toda participación del hombre en su entorno social ha sido concebida como política por algunos de los teóricos que la han estudiado.

En este orden de ideas la participación política se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: El acto de votación, - la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión

de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difu- sión de información política, entre otros. Es decir, todas aquellas prác- ticas, orientaciones y procesos típicos de las democracias occidentales - ya que el ideal democrático prevé una ciudadanía atenta al desarrollo de las cuestiones públicas, informada sobre los acontecimientos políticos, - al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las dis tintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometida - de manera directa o indirecta en formas de participación que vinculen al aparato estatal y a la ciudadanía.

Entre las formas más comunes de participación se encuentran: La Iniciativa, el Referéndum, el Plebiscito, el Sufragio y la Consulta Popular, las que serán descritas en forma breve.

#### INICIATIVA.

La iniciativa ha sido definida como una institución política fundamental - por la que diversos órganos sociales y políticos tienen la facultad para - promover las actividades de los órganos representativos en pugna o dotados de poder legislativo y conseguir que se conviertan en derecho positivo de rango de ley sus pretensiones y propósitos.

Por medio de esta institución el ordenamiento jurídico se enriquece, se -

Se hace real y se regulan las posibilidades de intentar la creación legislativa.

La iniciativa, sea representativa o popular, reúne algunos caracteres - esenciales, que explican su naturaleza jurídica y política, los cuales - son:

- . Es una institución política fundamental para ordenar, atribuir las competencias posibles, señalar la forma y procedimiento como se ha de desarrollar el proceso legislativo y se encuentra unida a la estructura del régimen y a la concepción ideológica que impera en la construcción constitucional.
- . Es una institución jurídica básica, pues, su nivel está en la organización legislativa por lo que en principio queda al margen toda - la legislación delegada y la potestad reglamentaria, por cuanto es atribución y facultad del poder ejecutivo.

La estructura jurídica de la iniciativa se manifiesta, desde el punto de vista temporal, como el acto inicial, el comienzo, el primer instante de la actividad y del proceso creadores de la norma jurídica de rango legal. Este primer acto puede estar constituido por la exposición de la simple - idea que se pretende constituir en ley.

En el caso de México la iniciativa es atribuida a los poderes legislativo y ejecutivo, y posibilita a otros órganos, mediante atribución legal, para intervenir. El poder judicial no tiene iniciativa legislativa; posee

funciones interpretativas, fiscalizadoras y controlantes, pero en base al ordenamiento jurídico ya constituido y la de interpretar y aplicar los textos legales en cada caso.

#### REFERENDUM.

El referéndum es una institución política concebida como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo o cuerpo electoral, participa por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisonal.

De los postulados planteados por las Constituciones francesa, suiza, alemana e italiana se desprende la siguiente definición: "Es una apelación al conjunto de electores de una nación para que decidan acerca de una cuestión pública importante, que les es sometida por el gobierno para su aprobación o desaprobación". (15)

Diversos autores coinciden en que existen diferentes tipos de referéndum, a saber: Constituyente, referido a la aprobación de una Constitución; Constitucional si se refiere a la revisión de la constitución; Legislativo o Administrativo, si concierne a leyes o actos administrativos; o bien relativos a la eficacia territorial y que pueden ser Nacionales o Locales. Desde otro punto de vista y atendiendo a la mayor o menor necesidad de participación popular puede ser Facultativo, si dicha intervención puede faltar sin que tenga consecuencias sobre el acto, o bien Obligatoria.

15) OLVERA LUNA, PEDRO. El referéndum en el marco constitucional mexicano: El significado político electoral para los habitantes del Distrito Federal. México. Delegación del D.D.F. en Venustiano Carranza. 1978. P. 19.

gatorio si la pronuciación del pueblo es necesaria para la validez de este. En cuanto a su efecto puede ser obligatorio o facultativo en el momento de un procedimiento constitucional, legislativo o administrativo, o bien puede constituir el único acto deliberativo, agotándose en él -- el procedimiento.

Esta institución ha sido considerada como el sistema de participación -- electoral más idóneo para comunidades que por la limitada extensión de -- su territorio, de su población o por su madurez democrática están capacitados para hacer buen uso de ella.

En México desde la época de Juárez se sientan las bases para que se dé -- el referéndum con la convocatoria emitida en el año de 1867, donde aparecen las disposiciones previstas para la realización de los comicios federales y la proposición de una serie de reformas a la Constitución de -- 1857. Posteriormente, en el año de 1977 con la Reforma Política se abren nuevas formas al desarrollo político del país, pues, con esta propuesta "Se busca ampliar los cauces de la participación política, a efecto de -- que la práctica de la democracia se convierta en la pauta que determi<sup>n</sup>e la verdadera expresión de la voluntad popular en el proceso nacional de toma de decisiones"; la cual brinda la oportunidad para que sean presentadas dos figuras jurídicas de suma importancia, como son: La iniciativa popular y el referéndum. Esta situación se ve cristalizada al darse a conocer una iniciativa de ley que propone modificaciones sustanciales a la Constitución Política y la propuesta de crear una Ley de Organiza--

ciones Políticas y Procesos Electorales, cuya finalidad es la de reglamentear las reformas y adiciones constitucionales propuestas para el adecuado funcionamiento de las elecciones federales. (16)

Al respecto Serra Rojas señala: "El referéndum corresponde a una institución de la forma de gobierno semidirecta en la cual las asambleas elegidas sólo deciden AD REFERENDUM y deben someter sus decisiones a la aprobación expresa del conjunto de los ciudadanos". (17)

El Referendum y la Iniciativa Popular en México, se encuentran reglamentados en el Artículo 73 fracción VI, base 2a. de la Constitución Política; así como en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,-- capítulo VI de la Participación Política de los Ciudadanos, que comprende del Artículo 52 al 59.

#### PLEBISCITO.

Esta figura jurídica encuentra su origen en la antigua Roma, donde era entendida como la deliberación o pronunciamiento de la Plebe, convocada por el Tribuno.

Actualmente su significado es el de ser "Una votación popular sobre temas de relevancia constitucional y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa." (18)

16) Tomado de OLVERA LUNA, P. Op. Cit. P. 3.

17) SERRA ROJAS, A. Op. Cit. P. 565.

18) Varios Autores. Diccionario de Política. Tomo II. 1a. Edic. Siglo XXI Edit. México 1982. P. 1208.

Al tomar como marco de referencia las Constituciones antes citadas la definición de Plebiscito que se desprende es la siguiente: "Es un procedimiento mediante el cual un núcleo de población expresa su libre voluntad para incorporarse a un territorio, o bien para alcanzar su independencia." (19)

Como se puede observar la definición del término Plebiscito presenta características marcadamente disímolas, pues, no existe una clara diferencia con el término referéndum, por una parte, y por otra su aplicación ha abarcado contextos, en ocasiones, opuestos. Sin embargo, históricamente su utilización se ha presentado, sobre todo, para indicar sucesos o hechos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales y para indicar pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales.

En México, ya desde la época prehispánica, la participación en el sistema representativo o nombramiento de autoridades estuvo caracterizado por ser, esencialmente, colectivo y por la realización de un plebiscito, el que se llevaba a cabo en grandes ocasiones y en dos formas, a saber: Consultiva y de Proclamación.

Un cuerpo colegiado o asamblea representaba los intereses de la colectividad, defendiendo ante todo las costumbres de la comunidad.

Al respecto Ignacio Romero Vargas Yturbide señala: "Así consideradas las asambleas, constituían un verdadero sistema de organización social totalmente diverso del occidental, pues funcionaba como cerebro colectivo, -

atento y rastreando los hechos de la Historia, que contraponía y armonizaba a la vez los actos de las distintas Jerarquías, como verdaderos filtros de control, en el movimiento espasmódico de contradicción y apoyo de unas jerarquías con otras frente a la autoridad." (20)

#### SUFRAGIO.

Al respecto José Vidal Beneyto señala: "Llamar al pueblo a las urnas es la forma, quizá más extendida y usual desde hace siglo y medio, de intentar asociar a los ciudadanos a la vida política de la comunidad. Esta forma histórica de participación política que conocemos como electoral ha dado lugar a formalizaciones muy diversas. En todas ellas, sin embargo, parece subyacer la intención de querer implicar cada voluntad individual en el quehacer político general, de querer de alguna forma responsabilizar a las personas-miembros en el sentido y en los resultados de la obra colectiva." (21)

El derecho al sufragio se ha vinculado históricamente al proceso político democrático, el cual es sustentado por dos teorías fundamentales, a saber: La primera de ellas sostiene que es un derecho inalienable, inherente a la racionalidad y perfectibilidad moral del hombre y encuentra su origen en los postulados de la soberanía popular y los derechos naturales del hombre del siglo XVIII. La segunda teoría sostiene que el voto es un

- 20) ROMERO VARGAS YTURBIDE, I. Organización Política de los Pueblos de - Anáhuac. México. Edit. Luciernaga. 1a. Edic. 1957. P. 316.  
 21) VIDAL BENEYTO, JOSE. Elecciones Municipales y Referéndum. España. - 1966. P. 30.

privilegio político conferido por la Ley y sujeto a las calificaciones - que las autoridades gubernamentales consideren apropiadas.

Ambas posiciones dan lugar a dos figuras denominadas: Sufragio Universal según la cual, para la provisión de cargos públicos votan todos los ciudadanos; y el Sufragio Restringido, que es el voto para los ciudadanos que reunan ciertas condiciones. Es a partir del siglo XIX, que se presenta - una marcada tendencia al sufragio universal y a la reducción de aquellos obstáculos que limitaban la libre expresión del pueblo.

De esta manera, la complejidad que representa el proceso de formación de las decisiones políticas se ha tratado de mejorar y lograr una simplificación que sea compatible con las normas jurídicas. Asimismo se ha considerado que uno de los mecanismos más valiosos para reducir los costos decisionales es el de generar la participación popular a través de las elecciones; las que posibilitan, en términos generales, la elección de las - personas a las cuales se va a confiar la tarea de gobernar, la expresión del consenso y la disensión, la representación de intereses, el control - sobre las actividades gubernamentales y la movilización de masas, entre - otros.

Las elecciones son consideradas como un procedimiento institucionalizado para la atribución de los cargos en lo que respecta a los miembros de una organización por medio del voto o sufragio. Sin embargo, uno de los problemas más graves que enfrenta esta forma de participación, y que aún no

ha sido resuelto, es el fenómeno del abstencionismo.

#### CONSULTA POPULAR.

Esta figura política será estudiada con mayor amplitud y detenimiento en el siguiente capítulo, por lo que ahora sólo ha sido mencionada como una de las formas de la participación social.

### CAPITULO III

#### LA CONSULTA POPULAR EN MEXICO.

a) ANTECEDENTES.

Los sistemas de Consulta ya han sido utilizados en México, con distintos procedimientos en cada época. Sin embargo, nunca se le había dado la importancia que tiene en la actualidad.

Como se recordará, desde la época de Lázaro Cárdenas se dió gran impor--tancia a la difusión de los principios de la Revolución como un medio pa--ra estabilizar a la Nación y como un instrumento para fomentar la parti--cipación, con lo que se pretendía superar la crisis de ese momento.

Miguel Alemán introdujo la Consulta Profesional a través de mesas redon--das de programación.

López Mateos impulsó la participación de especialistas sobre problemas - de México y organizó los Consejos de Planeación Económica y Social.

En el periodo de Díaz Ordaz se instituyeron las Asambleas Populares de - Programación como órganos de consulta.

Luis Echeverría realizó un gran número de reuniones sobre temas específicos, cuya finalidad fue la de recabar la opinión popular sobre problemas nacionales.

Ya con López Portillo se empieza a dar un carácter de mayor sistematización a los procesos participativos y de consulta, los que se han ido perfeccionando hasta llegar a lo que hoy conocemos como Consulta Popular.

Una modalidad, que reviste singular importancia en el proceso de participación social, constituido por el actual gobierno en el Sistema Nacional de Planeación es su carácter permanente.

La planeación instituye la participación social en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, así como en su ejecución y evaluación. De esta forma, la planeación se encuentra sustentada en un Sistema Nacional que abre los espacios para la participación de todos los grupos sociales del país, cumpliendo con su carácter democrático.

Para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se realizó la aplicación de un amplio proceso de participación y consulta popular - entre gobierno y sociedad. Dicho proceso está basado en tres aspectos, a saber: Con la sociedad, a través de los foros de consulta popular; entre estados y la federación y dentro de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye, pues, el instrumento para conducir, conforme al sentir de la población el destino de la Nación.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), ha sido definido como: "Un conjunto articulado de relaciones funcionales, - que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común-acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, - a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos, y toman parte activa en el proceso de la planeación". (1)

Dicho Sistema concibe la participación social para la planeación como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales del país sepondrían de acuerdo en torno a objetivos, tareas o actividades comunes y para vigilar su cumplimiento de forma permanente, pues, va más allá de la búsqueda del consenso respecto a las acciones del gobierno para convertirse en un imperativo, que permita enfrentar los retos y demandas -- del desarrollo del país.

Debido a esta situación se ha llevado a cabo un proceso de ampliación de las bases políticas y sociales de los sistemas gubernamentales de toma - de decisiones que permitan formas modernas, descentralizadas y democráticas de organización civil y de gobierno.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática concibe la participación -

1) S.P.P. Op. Cit. P. 15.

social de la siguiente manera:

- Participación social a través de la consulta popular para integrar y evaluar planes y programas;
- Participación en la ejecución de los planes y programas, a través de mecanismos de concertación.

Concebida de esta manera, en las diferentes etapas y niveles del Sistema podrán participar los diversos grupos sociales, tales como:

- Organizaciones de
- Obreros
- Campesinos
- Empresarios
- Profesionales
- Grupos populares
- Cooperativas de productores y de consumidores
- Instituciones académicas
- Instituciones de investigación
- Universidades y centros de educación superior
- Miembros de la comunidad en general
- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- En general todos aquellos grupos sociales interesados en participar en el desarrollo de su comunidad expresando sus opiniones, -- sugerencias e inquietudes.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación se refiere y ordena por niveles de gobierno. Con ello se reconocen las diferencias en la expresión de los grupos sociales a nivel federal, estatal o municipal. En la medida en que se trata de participación municipal, los grupos en cuestión incluyen organizaciones vecinales, juntas cívicas, consejos de manzana, colonos, padres de familia, según las características de cada municipio, con diferencias importantes si se trata de población rural, semirural, urbana o metropolitana.

La dinámica de las condiciones económicas, sociales y políticas exige aprovechar como punto de partida las actuales organizaciones y agrupaciones sociales para que paulatinamente se fortalezcan los mecanismos de articulación entre la sociedad civil y el Estado con el propósito de alcanzar los fines de la planeación.

A lo largo de la historia, en México han existido diferentes formas de organización social, algunas de las cuales se practican desde hace mucho tiempo y persisten hasta nuestros días en diversas regiones.

Los grupos sociales han acumulado experiencias y consolidado organizaciones representativas con una importante presencia en la estructura social. Sin embargo, por diversas razones, existen núcleos de población con débil grado de organización social para defender sus intereses y aspiraciones. En estos casos es menester fortalecer su nivel organizativo y fomentar la conciencia de grupo y de participación social.

Se trata, así, de que todas las organizaciones sociales del país, y los ciudadanos en general, tengan posibilidades de estar informados y de vincularse a la vida nacional en su organización social básica de referencia, en su propia comunidad, o si se trata de población rural dispersa, en su cabecera municipal.

Desde el periodo previo a la postulación de Miguel de la Madrid como candidato a la Presidencia de la República, uno de los aspectos que manejo, dándole gran importancia, fue el abrir nuevos cauces a la participación activa de los mexicanos.

Durante su campaña política asumió el compromiso de fundar el quehacer de su gobierno en las auténticas demandas y aspiraciones de la población, poniendo en práctica un proceso de consulta popular que permitiera integrar, primero, la plataforma electoral, después, el Programa de Gobierno - y hoy, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En este sentido de la Madrid apuntó: "Si bien es cierto que el Gobierno de la República ha instaurado la planeación democrática como instrumento para orientar en forma más eficaz nuestro desarrollo, es la campaña política la oportunidad para que el pueblo se exprese, para que nos señale - cuáles son los problemas que debemos afrontar con prioridad, para que nos señale las fórmulas para superar estos problemas". (2)

2) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Discurso pronunciado ante la Confederación Regional Obrera Mexicana. México, D.F., 8 de octubre de 1981. México. P.R.I.

"La campaña política de los priistas es para reafirmar nuestra fe, nuestra convicción y nuestra voluntad revolucionaria; pero también la campaña será una amplia consulta popular para plantearnos nuestros problemas, para ponderar con equilibrio, con objetividad, con seriedad, hasta donde -- hemos avanzado, en dónde hemos fallado y hacia dónde debemos enderezar -- nuestras soluciones. Para eso es la campaña". (3)

En los planteamientos de de la Madrid como candidato a la Presidencia de la República consideró que la consulta popular sería un instrumento para hacer un balance de la situación, de los problemas, de los avances, de las fallas y de todo aquello que faltaba por hacer. Consideró a la campaña, de esta manera como la etapa de la consulta popular de la planeación democrática. Se pretendía, entonces, hacer un análisis veraz de los problemas que vivía el país para en consecuencia, encontrar las fórmulas y mecanismos para resolverlos.

La consulta popular como instrumento de la planeación permitirá que los programas y acciones sean el resultado de las demandas populares y de los compromisos de trabajo de todos los sectores de la sociedad, con lo que se pretende hacer coparticipe a la población de las decisiones tomadas.

Desde el principio de la Madrid no quiso elaborar un programa de trabajo de escritorio, de meras especulaciones técnicas y así lo señala; "No quiero, a propósito y a pesar de que tengo experiencia en materia de pla-

3) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Discurso pronunciado ante diversos Sectores del Estado de Puebla, México, D.F., 10. de Octubre de 1981. México. P.R.I.

neación presentar de entrada un plan elaborado. Que ese plan lo formule el pueblo de México; quiero que ese plan sea el resultado de la conciencia nacional de nuestros problemas y de los propósitos que me señale el mismo pueblo de México, a través de mi Partido, a través de los sectores del Partido, para que sea un plan de todos los mexicanos, no un plan de una persona o de un grupo de expertos. El Plan de Gobierno que presentaré, en sus elementos fundamentales -cuando tome posesión de la Presidencia de la República el primero de diciembre de 1982-, será un plan elaborado con este procedimiento: Con consulta democrática y con compromisos que asumamos con el pueblo de México" (4)

Indudablemente que de la Madrid palpó la necesidad de buscar nuevos mecanismos de legitimación del Estado Mexicano para lo cual debía fortalecer el régimen democrático, es lo que manifestó durante su campaña: - "Avanzaremos por el camino de la democracia; fortaleceremos la participación popular en las decisiones políticas, para fortalecer a nuestro movimiento; fortaleceremos la participación popular en todas las actividades sociales, para fortalecer a la Nación.

Fortaleceremos la participación popular en la cultura, para fortalecer a nuestra comunidad, y ensancharemos la participación popular en la producción y en la distribución de la riqueza con mayor justicia social." (5)

Con esto buscó una participación en el poder, en la definición de las -- normas, en las decisiones económicas, y de manera preponderante, en la --

4) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Op. Cit.

5) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Discurso pronunciado durante la manifestación de apoyo a su precandidatura. México, D.F., 25 de Septiembre de 1981. México. P.R.I.

crítica de la actividad pública de manera responsable y compartida.

Cabe mencionar que un aspecto importante que también se ha reconocido es la necesidad de incorporar a las nuevas generaciones a la vida pública - del país, propiciando su participación social en la vida de México, como ya se apuntó en el capítulo anterior, al dejar desarticulado a este importante sector de la población se genera gran inestabilidad en el sistema político. Al respecto de la Madrid apunta: "México tiene generaciones nuevas que están dispuestas a probar la validez y la vigencia del ideario político de la Revolución. Saben que en la reafirmación revolucionaria está el camino viable para el avance social de la Nación." (6)

Ya durante la etapa de la campaña se planteó como estrategia y reafirmando los planteamientos formulados en la etapa previa a esta, una Plataforma Electoral y el inicio del proceso de consulta popular para que de esta derivaran el Programa de Gobierno y el Plan Global de Desarrollo - 1982-1988.

Los postulados de campaña del actual Presidente de la República se encasaron, indudablemente, hacia el fortalecimiento de nuestro régimen democrático a través de una mayor participación social y en este sentido la consulta popular constituye un valioso medio.

Por otra parte, la consulta popular como instrumento de participación social no debe ser utilizada con un carácter perecedero, por el contrario

6) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Plan Básico 1982-1988 y Plataforma - Electoral. P.R.I., I.E.P.E.S.; P. 25.

debe ser una forma institucional, propia de un régimen democrático.

En este sentido de la Madrid planteó: "La consulta popular no debe tampoco pararse en la campaña política. Hemos de demostrar que la consulta popular no es un mero recurso electoral, sino debe convertirse en un estilo de gobierno, debe ser el fundamento de una efectiva planeación democrática y la planeación, por necesidad, no se agota en el proceso de un diseño inicial; la planeación debe ser flexible, está en proceso permanente de -revisión, juzgar los resultados de lo actuado y tener la oportunidad y el valor de revisar las metas originalmente planteadas para hacer ajustes a los programas originales." (7)

"Ofrecí, al tomar posesión del gobierno, que la consulta popular sería -institucionalizada; que trataría, congruente con mi compromiso de democratizar la vida nacional, de hacer las funciones del gobierno, principalmente funciones de comunicación." (8)

La consulta popular tiene como finalidad el articular las demandas y problemas planteados por la población y así dirigirlos hacia planteamientos que den alternativas de solución viables, que respondan a las necesidades de la población.

Es necesario que los procesos de consulta popular se den en un marco de honestidad, tanto de la instancia que promueve la consulta popular como

7) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Discurso pronunciado en la Ciudad de Mérida, Yuc., el 7 de marzo de 1982. México. P.R.I.

8) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Discurso pronunciado en la Ciudad de Oaxaca, Oax., el 22 de marzo de 1983. México. P.R.I.

de las personas que intervienen en la presentación de las demandas, sugerencias, propuestas y alternativas de solución. Así como, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la autoridad en cuestión frente a las demandas y problemas de la población, ya que de presentarse el caso contrario se generaría frustración y desconfianza hacia estas.

El aparato gubernamental deberá tener: El interés de resolver los problemas existentes; el valor suficiente para reconocer sus fallas, sus carencias, sus deficiencias; la responsabilidad y la firmeza suficientes para instrumentar acciones que resuelvan los problemas planteados, y, en su caso, corresponsabilizar a la población en las decisiones y en las acciones a seguir.

Por otra parte, la consulta popular debe ir más allá de un mero proceso de captación de demandas y propuestas, es decir, de información para la elaboración de planes o programas. Su concepción en el sistema político-mexicano es como un canal de comunicación permanente entre gobernados y gobernantes.

Cabe en este momento preguntarse ¿Qué es la consulta popular?. Por ser esta una forma política de reciente creación, no existen tratados en los que se hable de esta figura, sin embargo, se presenta en este trabajo la postura de de la Madrid sobre este tópico.

"La consulta popular es el proceso en virtud del cual hemos oído de la -

voz directa del pueblo, cuáles son sus problemas, cuáles son sus planteamientos y cuáles son también sus diferencias. De esta manera, a la consulta popular la hemos convertido en la fase política efectiva para un sistema que organice la acción del gobierno y la acción de la sociedad, conforme a las demandas efectivas de las grandes mayorías populares." (9)

"En la consulta popular oiremos la voz directa del pueblo tratando de recoger los sentimientos de la Nación sobre nuestros problemas y perspectivas.

La participación social se está reforzando ahora en la consulta popular; pero para hacerla permanente debemos alentar la organización de individuos, de familias, de comunidades, de estratos, de clases, de gremios, de grupos, con el fin de demandar la defensa y promoción de sus legítimos intereses." (10)

Evidentemente no se trata de una definición propiamente dicha de lo que es la consulta popular, sin embargo, nos da una visión, que aunque general, sí nos permite tener un acercamiento del como se concibe a la consulta popular en nuestro sistema político.

Se considera que las bondades de esta nueva institución, la consulta popular, son muchas ya que constituye una importante fuente de captación de las inquietudes de un pueblo, así como también es un eficaz medio que permite al aparato gubernamental conocer su realidad y la de la comunidad para una adecuada toma de las decisiones políticas fundamentales.

9) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Discurso pronunciado en la ciudad de Celaya, Gto., el 27 de mayo de 1982. México. P.R.I.

10) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. La Participación Social en el Desarrollo Nacional. México. P.R.I. 1982. P. 3.

La consulta popular se manifiesta como una colaboración para ofrecer una serie de opiniones esenciales. Por otra parte, modifica la imagen estereotipada de una oposición irremediable de intereses entre el Estado y las colectividades, legitimando al sistema.

De la búsqueda de la opinión de los gobernados se pasa insensiblemente, pero de manera lógica, a una intervención realista y confiable del aparato gubernamental en el proceso decisional. En el momento en el que el Estado utiliza para comunicarse con su entorno ciertos lazos estructurados que ejercen una influencia sobre el contenido de las decisiones, la calidad de las relaciones entre gobernados y gobernantes cambia, se hace recíprocamente más perdurable.

Al tomar en cuenta las consideraciones anteriores se podría conceptualizar a la consulta popular de la siguiente manera:

La Consulta Popular es una institución jurídico política, por medio de la cual la población de un país o de una región, manifiesta sus inquietudes y sugerencias al aparato gubernamental, con la intención de que este obtenga los elementos verídicos y confiables para la toma de las decisiones políticas y administrativas necesarias.

En la historia política del país, pocas veces se había discutido y enriquecido con tanta amplitud y profundidad una Plataforma Electoral y una propuesta de Programa de Gobierno. La consulta popular tuvo como punto de partida el Plan Básico de Gobierno 1982-1988, aprobado por la XI asamblea

blea ordinaria del Partido Revolucionario Institucional, cuyos planteamientos iniciales orientaron la participación social en torno a los aspectos fundamentales del desarrollo.

La consulta se realizó a través del diálogo con los diversos grupos sociales como son: Los sectores obrero, campesino y popular; los profesionales, universitarios, intelectuales y empresarios; en reuniones nacionales, estatales y de fortalecimiento municipal; en foros campesinos; en las giras de prioridades nacionales, mediante encuestas y correspondencia; en visitas a poblados, fábricas, talleres, colonias populares y en entrevistas con los medios de comunicación.

La consulta permitió detectar los sentimientos e inquietudes de amplios grupos de la sociedad, explorar nuevos rumbos, analizar los principales problemas que enfrenta el país y recoger propuestas para su solución.

El 10. de diciembre de 1982 al asumir la Presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado ratificó las orientaciones básicas de la consulta popular y la planeación democrática, la que fue planteada como instrumento a través del cual las demás orientaciones básicas definidas en la campaña política encontrarían cauce para su materialización.

**MARCO JURIDICO.**

En el marco constitucional, la consulta popular se encuentra concebida en el Artículo 26, que aún cuando ya se apuntó en el capítulo anterior es necesario retomarlo para una mayor comprensión de este concepto.

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

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

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de - PARTICIPACION Y CONSULTA POPULAR en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para - que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de

las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley. (11)

Por otra parte, también la Ley de Planeación brinda el marco legal a la consulta popular, así el Artículo 16 fracción III señala: A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

FRACCION I Y II .....

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

El artículo, aún cuando no habla precisamente de la consulta popular, señala de manera clara que las dependencias de la Administración Pública Federal tendrán que elaborar sus programas sectoriales considerando las propuestas del sector público y, lo importante para este trabajo, la de los grupos sociales interesados.

El Artículo 20 de la Ley es el que señala expresamente que una de las formas de participación social será la consulta popular.

Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales,

11) *Cursivas nuestras.*

con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

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

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

Los planteamientos captados a través de la consulta popular deberán concertarse e inducirse, conforme a la Ley de Planeación, lo que significa que deberán instrumentarse acciones que permitan una adecuada sistematización de la información captada.

Por otra parte, la ejecución del Plan y los Programas podrá concertarse para lo cual se contempla la posibilidad de contar con las representaciones de los grupos sociales.

Asimismo, la propia Ley señala que el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y de la población en general, con la finalidad de propiciar la consecución del Plan y los programas derivados de este.

El Ejecutivo Federal deberá celebrar Contratos o Convenios de coordinación, de cumplimiento obligatorio con los Gobiernos de los Estados, a fin de que dichos Gobiernos participen en la planeación Nacional; así como en la de sus propias jurisdicciones, coadyuvando a la consecución de los objetivos planteados en el proceso de planeación, con lo que se pretende -- una planeación de acciones conjuntas entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Dichos convenios entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los Estados, tendrán la finalidad de contar con su participación en la planeación nacional, así como establecer los procedimientos de coordinación entre -- las autoridades federales, estatales y municipales propiciando así la planeación del desarrollo y la ejecución de las acciones en cada entidad federativa y en los municipios.

En la concertación de acciones previstas en el Plan, que realice el Ejecutivo Federal, las dependencias o entidades paraestatales contarán con -- las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

En lo referente a coordinación, concertación e inducción el Plan Nacional

de Desarrollo apunta: "Se refiere a las acciones que el Gobierno Federal realiza con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los municipios. En este caso, la Ley contempla los mecanismos de coordinación a efecto de que los gobiernos estatales participen en la planeación nacional del desarrollo, y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación y a la ejecución de las acciones que deben realizarse en cada entidad federativa y que competen a los diversos órdenes de gobierno.

En esta área la ejecución del Plan se realizará en el marco del Convenio Unico de Desarrollo. En los estados y municipios, y de acuerdo a los principios de nuestro régimen federal, se alentará su participación activa dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática." (12)

Continúa señalando: "Los sectores públicos, social y privado podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo a los lineamientos previstos en el Plan. En estos casos podrán ser celebrados contratos y convenios de derecho público. En estos convenios habrá compromisos específicos y serán de cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriban. El Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales al celebrar dichos convenios observarán los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

A través de estos convenios, los grupos sociales en general, podrán participar por sí o conjuntamente, con el sector público, en la realización de acciones que inciden directamente sobre aspectos de mutuo interés y que coadyuven al logro de los objetivos del Plan.

12) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. 1a. Edic. México. 1983. P. 425. México.

Finalmente, en la vertiente de inducción se ubican todas aquellas políticas de gobierno tendientes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social, de acuerdo a la Constitución y las leyes, para que estimulen las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo." (13)

Por el carácter obligatorio que la Constitución otorga al Plan Nacional de Desarrollo es conveniente marcar los principios que contempla sobre la consulta popular, la cual es concebida como una actividad prioritaria del Estado para fortalecer y fomentar la participación social en las acciones que realiza, es decir, hacer de la consulta popular una estrategia para recoger los planteamientos de la población y con ello generar los cambios que demanda la sociedad, reafirmando así, la voluntad de que las soluciones a los problemas fundamentales del país emanen del consenso de las grandes mayorías. Asimismo el Plan señala que las acciones contenidas en él serán llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo con la activa participación de la comunidad, corresponsabilizándola de esta manera. Establece además, que la consulta popular será permanente para vigilar y evaluar la ejecución del Plan y los diferentes programas, proponer adecuaciones y enriquecer así el proceso democrático de la Nación.

En este orden de ideas se ha dado permanencia y carácter institucional a la consulta popular. De esta manera el Plan señala: "Los foros serán instancia permanente de participación social en la planeación y continua---

rán su actividad en la evaluación y actualización del Plan, a través de - programas anuales." (14)

Cabe señalar que el Plan otorga un lugar a la participación de los grupos indígenas, aspecto que la Ley no marca debido a su carácter general; a lo que apunta: "Los grupos indígenas tendrán una mayor participación en la planeación estatal y municipal; los organismos respectivos estarán obligados a consultar con las organizaciones indígenas las modalidades y lugares de ejecución de los programas y acciones que en general beneficien o afecten sus condiciones productivas y culturales." (15)

#### ) SU APLICACION.

La implementación de la consulta popular dio inicio con la campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República Miguel de la Madrid. - Durante los nueve meses que duro esta, recorrió la República y se celebraron eventos de muy distinta índole, dentro de los cuales se encontraban - las reuniones de consulta popular; además, se llevaron a cabo mítines populares, reuniones de análisis en las que se intercambiaron impresiones - con obreros, campesinos, los sectores de la clase media, profesionales, - intelectuales, asociaciones de mujeres, estudiantes y, en general con toda la población.

En el proceso de consulta popular se hizo evidente la pluralidad social -

14) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Op. Cit. P. 24.

15) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Op. Cit. PP. 429 y 430.

y política de México, también se detectó la urgente necesidad de propiciar una mayor participación de los diferentes grupos sociales en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, así como la necesidad de considerar la participación social en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas, lo que llevaría hacia una franca apertura de los canales de comunicación y al mismo tiempo corresponsabilizar a la comunidad con el gobierno.

Como ya se apuntó en su oportunidad la consulta popular realizada durante la campaña enriqueció y permitió integrar la plataforma electoral, el Programa de Gobierno y, finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se reconoce ampliamente la importancia de la consulta popular como un medio efectivo de participación social.

Durante los dos primeros años de Gobierno, se emprendieron diversas acciones para consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Así en Febrero de 1983 se dio inicio a los trabajos de elaboración del Plan y se convocó a la sociedad a participar en su formulación y la de los programas que de él se derivan a través de los foros de consulta popular.

Los temas y aspectos analizados en los foros se definieron a partir de los planteamientos captados durante la campaña política a la Presidencia de la República.

En aproximadamente diez mil ponencias recibidas en las 175 comisiones de-

trabajo que integraron los 19 foros de consulta popular los ciudadanos y grupos organizados de todos los sectores manifestaron su interés en la definición de las prioridades nacionales, su ejecución y evaluación.

A partir de la consulta popular desarrollada durante los foros se organizaron grupos de trabajo para profundizar en los distintos temas con una activa participación de los diferentes grupos sociales involucrados, como en el caso de los trece grupos integrados en el sector industrial, quienes por rama productiva participaron en la definición de los programas, y el de los grupos de trabajo en materia de Ecología y Turismo.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo los Foros Nacionales de Consulta Popular fueron los siguientes: Desarrollo Rural Integral; Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; Sistema Integral de Transporte; Modernización Comercial y Abasto Popular; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Capacitación; Desarrollo Urbano; Ecología; Energéticos; Turismo; Pesca; Salud; Educación; Deporte y Recreación; Agua; Justicia; Empresa Pública; Reforma Agraria Integral; Ciudad de México, y Comunicación Social.

Entre los planteamientos que de manera reiterada se presentaron en los foros de consulta popular se apuntan los siguientes:

En el aspecto social, el acceso de la población al empleo; combatir la inflación; servicios urbanos; distribución justa de los beneficios del desarrollo; establecimiento de un programa de abasto; apoyo al desarrollo de la industria alimentaria; conservación y mejoramiento del medio ambien

te; uso racional de los recursos acuíferos; manejo adecuado de bosques y selvas; vivienda digna; tenencia de la tierra; vinculación efectiva de los procesos educativo y productivo; deporte y recreación; uso eficiente de la capacidad instalada para el turismo social; participación ciudadana en las decisiones de carácter político, social, administrativo y económico; más empleos en las áreas rurales; más servicios de salud, y sustituir importaciones en medicamentos e instrumentos de salud.

Por otra parte, se manifestó la necesidad de reforzar la capacidad de las autoridades y sectores locales para propiciar el desarrollo regional; zonificar los servicios de salud, educación básica y normal; capacitación, - - adiestramiento y productividad; en la generación de empleos; descentralizar el manejo de la flora y fauna silvestre; mayor participación coordinada en la formulación de programas en materia urbana, agrícola, ganadera e industrial; terminar con el rezago agrario y otorgar seguridad jurídica a las distintas formas de tenencia de la tierra.

En el aspecto socioeconómico se propuso apoyar a la pequeña y mediana empresa; fomentar las agroindustrias; apoyo a la producción local de instrumentos y equipo de importación; importación de los bienes estrictamente ne cesarios; mantenimiento del nivel de empleo; utilización de las tecnologías ya existentes; apoyar y diversificar la exportación; impulso a la petroquímica y aprovechamiento íntegro de los productos del petróleo; considerar a la investigación y al desarrollo tecnológico como áreas de carácter prioritario y estratégico, y crear un sistema de transporte que respon

da a las necesidades del país; apoyo al sector pesca y todas sus actividades colaterales.

En relación a las empresas públicas se demandó la orientación de sus recursos hacia actividades estratégicas y prioritarias, así como procurar un mejor funcionamiento de las mismas.

En lo tocante a comunicación social se pidió la reafirmación de la rectoría del Estado en este sector, así como democratizar la radio, televisión, prensa y cine. (16)

Una de las finalidades de mayor importancia en la consulta popular, fue la de inscribir en la actividad del Estado los señalamientos que realice la población en el arte de gobernar para de esta manera incorporar los en las políticas que dicte, lo que no representa, y lo señala el propio Plan, que todas las opiniones vertidas por la población sean incorporadas en las acciones del gobierno, sino fundamentalmente aquellas que alcanzan un significativo grado de consenso. En los casos en los que sean manifestadas opiniones contrarias en torno a un mismo problema, el Estado será quien decida las acciones a seguir, y deberá buscar el beneficio de las mayorías.

En cuanto a la incorporación de las propuestas captadas en la consulta popular, el Plan apunta: "Corresponde al Plan Nacional de Desarrollo incorporar las aportaciones principales de la consulta popular en el nivel más

16) Tomado del Plan Nacional de Desarrollo.

amplio; a los programas de mediano plazo los planteamientos correspondientes a cada sector de actividad y, finalmente, a los programas anuales y - los planes estatales y municipales los aspectos más concretos." (17)

A nivel Estatal, la participación se efectuó a través de los representantes de los diferentes grupos sociales en coordinación con los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), los que han sido conceptualizados como: "El mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las entidades federativas." (18)

En los COPLADE participan tres niveles de gobierno, a saber: gobierno Federal, gobiernos de los Estados y gobiernos Municipales, de esta forma el sector público puede coordinar las acciones y estrategias necesarias para la adecuada atención de la problemática planteada. Asimismo permite una comunicación más directa, fluida y eficaz con las representaciones de los diferentes sectores sociales.

La consulta popular realizada en los estados se ha llevado a cabo en un plano de respeto a su autonomía, sugiriendo a sus gobiernos el diseño y - promulgación de leyes estatales de planeación de foros de consulta popular, con la finalidad de institucionalizarla como un instrumento de participación

17) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Op. Cit. P. 25.

18) S.P.P. Op. Cit. P. 69.

cipación social. Asimismo, la Federación ha firmado con cada Estado el -  
Convenio Unico de Desarrollo para articular la coordinación de acciones.

El desarrollo que han tenido en los últimos años los estados de la Repúbli-  
ca ha llevado a la necesidad de incorporar a la población en las acciones  
de los gobiernos de los estados impulsando su participación, para ello se  
pretende que los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo sean,  
además del instrumento de planeación, el principal mecanismo para impulsar  
la participación a nivel estatal.

Al respecto el Plan Nacional de Desarrollo señala: "Nadie conoce mejor -  
los problemas que quien los vive cotidianamente y su opinión expresada en  
forma responsable debe influir en el diseño de las políticas que le afec--  
ten, en el marco de la estrategia nacional y la disponibilidad de recursos.  
Los comités Estatales y sus subcomités municipales o subregionales, permiti-  
rán integrar la participación de los grupos sociales locales.

Los Comités Estatales y los Comités de Planeación para el Desarrollo Muni-  
cipal convocarán a la participación de los representantes de los diferen--  
tes grupos sociales en cada estado, lo que permitirá evaluar los resulta--  
dos de los planes y programas, fortaleciendo así las actividades que ya se  
iniciaron con los Foros de Consulta Popular en los órdenes Federal y Esta-  
tal y llevando la consulta hasta el orden municipal." (19)

En lo referente al foro de consulta popular realizado en la capital de la

República en 1983, denominado "Ciudad de México", se presenta una síntesis, ya que ejemplifica de una manera clara y precisa el alcance y bondades de esta forma de participación ciudadana, cuyo propósito es el de hacer más -- efectiva esta participación en la integración del Plan Nacional de Desarrollo en el diseño y ejecución del programa de Desarrollo de Mediano Plazo -- de la Ciudad de México.

Es así como: "... El foro de consulta popular para la planeación democrática de la Ciudad de México en su esencia se definió como la plataforma -- que daría cauce a la participación de los sectores social, privado y Público; en su desarrollo, constituyó la tribuna en la que con responsabilidad -- cívica los habitantes capitalinos, manifestaron sus opiniones sobre los complejos y heterogéneos problemas del Distrito Federal". (20)

Para la realización de este foro se invitó a toda la ciudadanía a que manifestara sus inquietudes sobre la problemática de la Ciudad de México y su -- área metropolitana; expusiera públicamente los problemas que le afectaban; -- plantease objetivos; propusiera lineamientos generales, estrategias, polí-- ticas y acciones para la toma de decisiones; así como las principales res-- ponsabilidades de los sectores público, privado y social que, a su juicio, -- considerase necesarios. Información que fue obtenida a través de las po-- nencias presentadas y las opiniones vertidas en el foro sobre doce temas -- fundamentales, a saber: Desarrollo Urbano y Ecología; Vivienda; Desarrollo Industrial y Comercial; Abasto y Consumo Popular; Desarrollo Agropecuario -- y Forestal; Desarrollo Social; Educación y Cultura; Seguridad y Justicia; -- Servicios Públicos; Transporte Público y Vialidad; Descentralización --

y desconcentración, y Demandas ciudadanas por Delegación.

El proceso de participación llevado a cabo en las delegaciones políticas fue por medio de los comités de manzana, las asociaciones de residentes, juntas de vecinos y del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, así como agrupaciones obreras y campesinas, organismos públicos y privados, partidos políticos, organizaciones populares y la ciudadanía en general.

Las conclusiones a las que se llegó, después de la aplicación del proceso de consulta popular, son las siguientes: Las diversas tesis y propuestas del foro constituyen "un producto tangible y directo de la auténtica y democrática voluntad popular para participar activamente en la búsqueda de soluciones a los graves problemas que plantea el desarrollo presente y futuro de la Ciudad de México y su Zona Conurbada." (21)

Además, se planteó la necesidad de una mayor participación ciudadana en las decisiones políticas, sociales, administrativas y económicas; mayor control del crecimiento de la ciudad; desconcentración administrativa, industrial, comercial y de servicios; programas de regeneración del suelo, de la vegetación; protección a los mantos acuíferos y al medio natural; fortalecimiento del transporte público; mejor distribución de la dotación de agua potable; mejores servicios de drenaje, recolección de basura, bacheo y alumbrado público.

Una demanda generalizada fue la impartición de justicia expedita e iguali-

21) Departamento del Distrito Federal. Op. Cit. P. 7.

taria, vigilancia y control para evitar los actos arbitrarios de las autoridades.

Por otra parte, en las giras presidenciales se ha procurado fomentar un proceso constante de participación ciudadana. Durante 1983 se realizaron 33 giras y en 1984 un número similar, en las que se celebraron reuniones de trabajo con todos los grupos sociales de los que se han desprendido compromisos y se han estructurado los mecanismos de seguimiento.

Como lo señala el Artículo 5o. de la Ley de Planeación, la Cámara de Diputados y de Senadores revisaron el Plan Nacional de Desarrollo e hicieron las observaciones que a su juicio consideraron pertinentes, dichas observaciones se presentaron a través de sus distintas comisiones. En base a los comentarios y observaciones planteadas se continuó la participación sistemática de esas representaciones populares en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las recomendaciones hechas por el Legislativo al Ejecutivo sobre el contenido del Plan, para darle una efectiva articulación en la participación de las Cámaras, se incorporaron a él, desde los programas nacionales, anuales y locales.

Esta primera etapa de la consulta popular ha sido concluida, ahora se pretende que la participación social continúe durante la ejecución del Plan y los programas que de él deriven, tarea de inmensas proporciones.

Una de las formas en las cuales la participación social se precisa es a través de la vertiente de concertación para lo cual el Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, propuso la integración de Comités de Consulta y Concertación para la Planeación, con lo que se pretendió constituir un instrumento de retroalimentación en el proceso de participación social y cuyo propósito fue el de institucionalizar y dar permanencia tanto a la consulta popular como a la concertación de acciones para la formulación, instrumentación y evaluación del Plan y los programas, en cumplimiento de la Ley de Planeación. Situación que en efecto se ha venido desarrollando a partir de la organización de los 19 Foros de Consulta Popular sobre prioridades nacionales, los que sirvieron para la integración del Plan Nacional de Desarrollo, de sus resultados y logros surgió la necesidad de continuar y canalizar el proceso de participación social a través del mecanismo de consulta y concertación de carácter permanente, en el que se propongan, debatan y concerten las medidas y acciones que contribuyan a la ejecución del Plan y los programas.

Los Comités de Consulta y Concertación para la Planeación surgen así, como un paso consecuente del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el cumplimiento de sus objetivos.

Al inscribirse en un proceso dichos comités llevarán la participación social a la concertación por medio del cual los distintos grupos sociales - además de presentar sus propuestas en los comités podrán concertar acciones con el sector público.

En la actualidad la concertación de acciones entre los sectores público, privado y social para la ejecución del plan se lleva a cabo en diversas Secretarías bajo las modalidades de contratos y convenios, lo que trae como consecuencia la unificación de criterios en el proceso.

Las acciones a concertar se refieren en primera instancia a la instrumentación de los programas, ya que estos vinculan los programas anuales al presupuesto anual.

En la ejecución del Plan, la concertación será un elemento de apoyo para su cumplimiento. En principio la concertación de acciones se concibe entre el sector público y los sectores social y privado, lo que no excluye la posibilidad de que la concertación pueda efectuarse entre los dos últimos.

De las propuestas recibidas en los Comités en sus funciones de consulta se considerarán aquellas que sean factibles con las líneas de acción de los programas operativos anuales.

El procedimiento operativo en los Comités para la concertación de acciones se ha venido desarrollando en tres fases, a saber: Negociación, formalización, seguimiento y evaluación.

La concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren en los que se establecerán las con

secuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma, así lo señala el Artículo 38 de la Ley de Planeación.

El carácter obligatorio de los contratos o convenios es necesario para - institucionalizar la participación social en el Estado Mexicano. Sin dicho carácter la participación social carecería de una base sólida para instrumentar el Plan y los programas.

Sin duda una de las fases más importantes de cualquier actividad es la - evaluación, sin la cual no es posible determinar el grado de efectividad o éxito de un programa, por esto los Comités, en sus funciones de consulta, contemplan la participación de los grupos sociales en la evaluación - anual de la ejecución del Plan y los programas.

En la primera etapa, los grupos sociales participaron en los foros de - Consulta popular para la formulación del plan y los programas. En el futuro los Foros continuarán como órganos de consulta en los Comités, para que los grupos sociales participen en la evaluación anual del plan y en - su ejecución, mediante la presentación de propuestas relativas a los objetivos de los programas y al establecimiento de compromisos para su instrumentación.

A partir de las experiencias derivadas de los Foros, y a fin de perfeccionar y consolidar su funcionamiento, estos se organizan en las reunio--

nes en las que se contribuirá a la identificación de acciones de concertación.

Además de los Foros, los trabajos de consulta se han llevado a cabo también a través de otros mecanismos como son: Las encuestas de opinión, - que se aplican a los distintos estratos de la población, como son: obreros, campesinos, clases medias y altas, entre otros. A fin de obtener un panorama del sentir y pensar del pueblo de México, los que además permiten captar los distintos planteamientos de los grupos sociales o particulares. Asimismo los comités determinarán otras modalidades, que a su juicio sea pertinente implementar, para llevar a cabo los trabajos de consulta.

Durante los trabajos de consulta para la evaluación, los grupos sociales presentan sus puntos de vista sobre aquellos programas en cuya ejecución participen, así también revisan los contratos o convenios de concertación con el propósito de adecuarlos conforme al desarrollo del Plan y los programas.

La evaluación de los programas anuales es enfocada como un ejercicio de confrontación entre lo planeado y sus resultados. En esta medida se orienta la formulación y reformulación de la instrumentación en la vertiente de concertación para el seguimiento del programa anual. Enfocada así, la participación social en la evaluación contribuye a adecuar las líneas de acción prioritarias establecidas en los programas anuales que se deri-

van de los programas nacionales.

Los resultados de los trabajos de consulta son considerados para la elaboración de los programas anuales y en ellos quedan identificadas las acciones a concertar.

Ahora bien, se pretende establecer un Comité para cada sector responsable de programas nacionales. De acuerdo a la vinculación que tengan las entidades paraestatales con los programas nacionales, los sectores podrán integrar tantos Subcomités de Concertación como sean necesarios.

Los Comités quedarán integrados por los sectores público, social y privado. Asimismo, de acuerdo con las características de cada programa, los Comités estarán facultados para convocar a la sociedad en su conjunto a participar en el proceso de planeación estableciendo para ello los mecanismos que consideren adecuados.

Esta concepción de los Comités permitirá que los grupos sociales en una misma instancia presenten sus programas y concerten acciones, tomando como referencia necesaria, la sistematización de propuestas de los 19 Foros de Consulta Popular desarrollados en febrero de 1983. En los Comités se promoverá la participación de los diferentes grupos sociales y las conclusiones de trabajo presentadas serán comunicadas a los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan, al igual que los contratos o convenios concertados para el seguimiento programático de los compromisos asumidos por el sector público.

En los Estados no se considera necesario organizar este tipo de Comités, ya que los COPLADE cumplen con esta función. Sin embargo, en sus tareas de asesoría y apoyo a la planeación estatal, las dependencias federales propician que en los estados se lleven a cabo concertaciones específicas para la instrumentación de los programas regionales, nacionales y planes estatales de desarrollo.

A nivel estatal los avances han sido importantes para el fortalecimiento de la participación social, ya que a través del COPLADE se han organizado diversos Foros de Consulta Popular tanto para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas y en la integración de sus planes estatales.

En el ámbito municipal también se han desarrollado foros sobre temas específicos, como es el caso de la consulta sobre el fortalecimiento municipal.

Es importante destacar que para la aplicación de la Consulta Popular en los estados se han tomado en consideración las características propias de cada región.

Con el propósito de dar permanencia a la participación social en las entidades federativas, en el ámbito de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática que decidan organizar los estados de la República, para vincularla con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el COPLADE se

constituye en el mecanismo de consulta y concertación de carácter permanente en los estados.

De esta forma cada entidad podrá organizar a través del COPLADE las actividades de participación social de acuerdo a sus experiencias y características políticas, económicas y sociales, con el propósito de imprimirle una base auténticamente democrática, por lo que los foros deberán ser nuevamente organizados para evaluar los documentos del plan estatal o sus respectivos programas, o bien para abordar temas específicos. Además de los foros existen otras modalidades como los grupos de trabajo del COPLADE o los comités de planeación municipal creados ex-profeso para la atención del proceso de planeación a nivel local, o bien para instrumentar mecanismos de consulta directa a la población.

La participación social en la consulta no se agota con la realización de los foros o los grupos de trabajo del COPLADE. Además de estos, pueden ensayarse y diseñarse, según las características de cada estado o región, otras modalidades que promuevan la participación de la ciudadanía invitándola a comprometerse más solidariamente con las tareas de desarrollo.

De esta forma, la configuración final que adopte la participación será la que precisamente cada entidad federativa requiera, sin que por ello dejen de mantenerse las pautas generales necesarias para fines de compatibilización con el nivel nacional. Esto hará de la planeación un proceso flexible e imprimirá un mayor dinamismo en la realización de cada una

de sus etapas. Así concebido el proceso de participación social al interior del COPLADE, permitirá que los grupos sociales propongan, negocien y concerten acciones en una misma instancia, para la formulación instrumentación y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

En el nivel municipal, el objetivo se enfoca hacia la definición de mecanismos de participación, como parte de la introducción de actividades de planeación democrática en la vida de los municipios. Proceso que se adaptará a las condiciones y prioridades de cada ayuntamiento, mediante una estrategia definida en el COPLADE correspondiente en cada entidad.

Por otra parte, se pueden observar algunas de las características de la Consulta Popular en la que participan los representantes de las instituciones, que de manera directa están involucrados en el tema o temas objeto de esta, así también tienen la posibilidad de participar todos los ciudadanos que a título personal deseen hacerlo a través de la presentación de sus ponencias.

Cada asamblea de Consulta Popular ha contado con una comisión encargada de recibir las ponencias, trabajos, inquietudes, sugerencias, etc., motivo de la misma.

Con la finalidad de realizar una consulta ordenada y sistematizada se ha procurado escoger las ponencias que mayor representatividad tengan sobre el tema o temas a tratar.

Una característica importante de las asambleas populares consiste en la -- libertad que se da para las intervenciones en los foros.

La invitación para que los ciudadanos participen en la consulta popular se lleva a cabo a través de distintos medios de comunicación, tales como el - correo y convocatorias, entre otros. Sin embargo, es necesario que se genere una publicidad más amplia, a fin de que la población que participe -- sea mayor.

Los ciudadanos que participan, ya sea a título personal o en representa--- ción de alguna institución deben presentar una ponencia sobre el tema con--- vocado.

Otra modalidad en la Consulta Popular ha sido la que se ha llevado a cabo-- en las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, ya que en di--- chos foros la población en general puede solicitar su intervención de mane-- ra espontánea sin necesidad de hacer ninguna presentación por escrito, --- simplemente presentando sus puntos de vista sobre el tema o temas a tra--- tar.

Una adecuada inducción de la participación de los ciudadanos en la Consul- ta Popular nos lleva indefectiblemente a un proceso democrático auténtico. La Consulta Popular ha ido más allá de ser una fuente de datos para la -- elaboración de planes y programas, se ha convertido en un eficaz medio pa-- ra conocer la realidad del país.

La población tiene la necesidad de expresarse y de ser escuchada y que me jo r que aprovechar adecuadamente esa necesidad para enriquecer el conocimiento que el Estado debe tener sobre la situación que guarda el país. Al tener un adecuado conocimiento de los problemas, carencias y avances - de las cuestiones políticas económicas y sociales, pues, con la Consulta-Popular se favorece la aparición de relaciones adecuadas y armónicas en - el seno de la sociedad mexicana.

Desde otro punto de vista, el de la sociedad, se ha encontrado que: Apa tía, incertidumbre, desinterés y hasta renuncia a lo legítimamente propio, son conductas que asumen con frecuencia los ciudadanos ante el marco normativo que regula sus relaciones sociales. Sin embargo, los problemas - - acontecen y el trámite, la situación, el pleito se ha de afrontar y resol ver con o sin información, con ayuda de otros o sin ella, entendiéndolo o - no lo que se hace.

Las Leyes, reglamentos, procedimientos y disposiciones administrativas - son interpretados y retransmitidos a partir de marcos de referencia normalmente confusos, incompletos y hasta distorsionados por experiencias no siempre satisfactorias, derivando todo ello en incredulidad y desconfianza por parte de la población.

Las diferencias existentes entre los distintos sectores en cuanto al acce so a servicios públicos, centros de decisión y procesos de gestión, modificaciones e implantación del orden jurídico, conduce a que sea el peso -

de las obligaciones el único contacto objetivo entre el ciudadano y el marco normativo que lo interpela unidireccionalmente, cuando en realidad las obligaciones ciudadanas devienen recíprocas al ejercicio de los derechos de cada persona o grupo.

Estas situaciones en tanto que afectan a amplios grupos ajenos por diversos motivos a los mínimos de información jurídica, ocasionan entre otras cosas que dichos sectores participen solo pasivamente en la dinámica jurídico social, más aún cuando deben cumplir con ciertas obligaciones sin que correlativamente conozcan sus derechos.

De lo anterior se desprende la existencia de deficiencias de carácter formativo, que como tales requieren de respuestas eminentemente participativas entre la población y la infraestructura gubernamental.

Sin embargo, debido al amplio campo de actividades que regula el Estado, las Instituciones formales no pueden ser la única vía para brindar acceso a la población de participar, pues, dejaría de lado a amplios sectores de ella.

Ante tales limitaciones, resulta necesario crear alternativas de participación no formales que busquen atender precisamente a los sectores que no han tenido acceso a ella.

En ese sentido, la Consulta Popular incide sobre el campo de la planeación

democrática en tanto que, al asumirse como praxis, contribuye a ofrecer - instrumentos susceptibles de traducirse en beneficios y opciones para mejorar la relación de los individuos con su marco normativo y con los órganos administrativos del Estado.

En este orden de ideas, se plantea la necesidad de diseñar, producir y operar un mecanismo que llevase a la población a revalorizar la importancia - de conocer adecuadamente las normas, los procedimientos y los canales establecidos por la legislación vigente para equilibrar las relaciones de la - población entre sí y frente al gobierno.

De esta forma, el orden jurídico es el presupuesto inmediato de una efectiva participación ciudadana, tanto individual como colectiva, y esta participación se yergue en una prioridad susceptible de ser abordada a través - de la Consulta Popular.

Por otra parte, la grave situación económica del país requiere de una nueva alternativa para el desarrollo, ahora, la preocupación fundamental se - desplaza hacia el reconocimiento de la potencialidad social y cultural del hombre, que finalmente se traduce en la participación más directa de la población en los proyectos que representen un factor de compromiso de cada grupo social con su presente y futuro en el seno de la comunidad.

La idea de participación ciudadana se centra en la posibilidad que tiene - el hombre, por sí mismo, de autoconstruirse y dirigir la comunidad donde -

vive, basada en el ejercicio permanente de esa participación.

En estos términos, se busca dotar a los individuos de los elementos que les permitan tener una mayor participación en la vida cívica del país, a partir de su propio esfuerzo, ritmo, recursos, intereses y expectativas.

Es así como las actividades a desarrollar se han de inscribir en un proceso coparticipativo entre el Estado y el Universo Poblacional, siendo este último quien decida y conduzca su proceso participativo. De esta forma, la Institución conserva la función de organizar, dirigir y proporcionar los medios que acompañen dicho proceso.

Al lograr un espíritu de participación, la población podrá concebir el desarrollo en términos cualitativos; en función de una distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, en el sentido de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida familiar, laboral y social. Esto es, la sociedad igualitaria, el bienestar económico y social de la población se alcanza solo en la medida en la que todos los individuos que la conforman hayan alcanzado mejores niveles de bienestar; para ello, en un sentido democrático y de autorrealización, revierte la responsabilidad del desarrollo sobre la sociedad y los individuos, en términos de asumir responsablemente, cada uno, el papel que le corresponde en su propio contexto social. De ahí el énfasis que habrá de ponerse en el desarrollo de las potencialidades individuales y en el sentido de solidaridad social, para que la superación individual se traduzca en una verdadera conciencia ciudadana.

La constitución de una sociedad igualitaria parte, entonces, de la comprensión crítica de la realidad y de la adquisición de un ideal común que facilite la comunicación entre todos los miembros de la sociedad. A su vez, la comprensión de la realidad incluye el conocimiento de las instituciones nacionales para que, por la vía de la autogestión, los ciudadanos abran espacios de negociación en términos de lograr una distribución equitativa de las competencias de decisión y de los recursos, como camino dirigido a la construcción colectiva de una sociedad igualitaria y democrática, generando una corresponsabilidad en algunas decisiones, entre la Administración Pública Federal y los ciudadanos. Lo que posibilitará la generación de procesos organizativos que deriven en una mayor participación comunitaria.

Asimismo y como ya se ha apuntado, la Consulta Popular, como medio de participación, no obstaculiza ni entorpece el sistema representativo, lo fortalece.

En suma, la Consulta Popular se propone fortalecer el sistema democrático, ya que a través de ella los gobiernos Federal, Estatal y Municipal podrán contar con un instrumento efectivo de retroalimentación, estar informados de una fuente directa y confiable, corresponsabilizar a la población de las medidas y decisiones adoptadas, así como también tomar las directrices correctivas adecuadas.

## C O N C L U S I O N E S

- 1.- Al establecer y fortalecer mecanismos participativos, el Estado no limita su papel rector, lo refuerza y legitima.
- 2.- Las formas de participación son un instrumento que complementa la actividad política del Estado sin que ello signifique un elemento de presión hacia éste.
- 3.- Los conflictos que vive la sociedad pueden ser encauzados adecuadamente por conducto de las formas de participación social que brindarán elementos democráticos confiables.
- 4.- La Consulta Popular como forma de participación social corresponde biliza a la población de las decisiones a tomar por el Estado, fortaleciendo los mecanismos democráticos dentro del sistema político.
- 5.- La Consulta Popular presenta dos importantes ventajas, a saber
  - a) Abre los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, disminuyendo el riesgo de conflictos sociales peligrosos para la estabilidad del grupo,
  - b) Contribuye al mejoramiento funcional del aparato administrativo.

- 6.- La Consulta Popular no demerita ni resta importancia al sistema de representación política, lo fortalece y mejora con el consenso participativo del pueblo.
- 7.- Debe ser el Estado quien asuma la responsabilidad de propiciar mecanismos participativos, ya que será sólo de esta manera como se eviten conductas participativas que pongan en peligro la estabilidad política del mismo.
- 8.- Con mecanismos participativos adecuados y conducidos por el Estado se aproximaría, cada día, el alcance de una sociedad más igualitaria.
- 9.- Para que el Estado Mexicano pueda seguir considerado como una Nación democrática, tendrá que fortalecer los mecanismos participativos existentes y buscar nuevas y mejores formas de participación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. ARNAIZ AMIGO, AURORA  
Etica y Estado.  
México. U.N.A.M. 2da. Edic. 1975.
2. ARNAIZ AMIGO, AURORA.  
Instituciones Constitucionales  
Mexicanas.  
México. U.N.A.M. 1ra. Edic. 1975.
3. CUEVA, MARIO DE LA.  
La Idea del Estado.  
México. U.N.A.M. 2da. Edic. 1980.
4. FLORIS MARGADANT, GUILLERMO.  
Derecho Privado Romanc.  
México. Edit. Esfinge. 6ta. Edic.  
1975.
5. GONZALEZ CASANOVA, PABLO.  
La Democracia en México.  
México. Serie Popular Era 9na.  
Edic. 1977.
6. HARNECKER, MARTHA.  
Los Conceptos Elementales del Ma-  
terialismo Histórico.  
México. Edit. Siglo XXI 35ava.  
Edic. 1976.
7. HOBBS, THOMAS.  
Leviatán I.  
España. Edit. Sarpe Edic. S/N  
1983.
8. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA.  
Plan Básico 1982-1988 y Platafor-  
ma Electoral.

México. Partido Revolucionario Institucional. Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales.

9. MADRIR HURTADO, MIGUEL DE LA. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1ra. Edic. 1983.
10. MAQUIAVELO, NICOLAS. El Príncipe. México. Espasa Calpe Mexicana S.A. Colección Austral. 18ava. Edic. 1983.
11. MOYA PALENCIA, MARIO. Democracia y Participación. México. U.N.A.M. 1ra. Edic. 1982.
12. PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea. Buenos Aires, Argentina. S.I.A.P. 1ra. Edic. 1975.
13. ROMERO VARGAS YTURBIDE, I. Organización Política de los Pueblos de Anáhuac. México. Edit. Luciérnaga. 1ra. Edic. 1957.
14. ROUSSEAU, JUAN JACOBO. El Contrato Social. México. Edit. Porrúa. 3ra. Edic. 1974.

15. SALDIVAR, AMERICO. Ideología y Política del Estado Mexicano (1970 - 1976). México. Edit. Siglo XXI. 3ra. Edic. 1983.
16. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1983.
17. SERRA ROJAS, ANDRES. Ciencia Política. Tomo I. México. Edit. Porrúa. 1977.
18. SERRA ROJAS, ANDRES. Ciencia Política. México. Edit. Porrúa. 7ma. Edic. 1983.
19. VARIOS AUTORES. Diccionario de Política. Tomo II. México. Siglo XXI Edit. 1ra. Edic. 1982.
20. VARIOS AUTORES. DIRECTOR A. VICENTE RIVA PALACIO. México a Través de los Siglos. México. Compañía General de Ediciones, S.A. 9na. Edic. 5 Tomos. 1968.
21. JACQUES PIRENNE. (RECOPIADOR). Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia.

15. SALDIVAR, AMERICO. Ideología y Política del Estado Mexicano (1970 - 1976). México. Edit. Siglo XXI. 3ra. Edic. 1983.
16. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1983.
17. SERRA ROJAS, ANDRES. Ciencia Política. Tomo I. México. Edit. Porrúa. 1977.
18. SERRA ROJAS, ANDRES. Ciencia Política. México. Edit. Porrúa. 7ma. Edic. 1983.
19. VARIOS AUTORES. Diccionario de Política. Tomo II. México. Siglo XXI Edit. 1ra. Edic. 1982.
20. VARIOS AUTORES. DIRECTOR A. VICENTE RIVA PALACIO. México a Través de los Siglos. México. Compañía General de Ediciones, S.A. 9na. Edic. 5 Tomos. 1968.
21. JACQUES PIRENNE. (RECOPIADOR) Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia.

España. Edit. Exito, S.A. 4ta. Edic. 10 Tomos. 1972.

#### ARTICULOS

22. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Consulta Popular. Planeación Democrática. Ciudad de México. México. 1983.
23. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. La Participación Social en el Desarrollo Nacional. México. Partido Revolucionario Institucional. 1982.
24. OLVERA LUNA, PEDRO. El Referéndum en el Marco Constitucional Mexicano: El Significado Político Electoral para los Habitantes del Distrito Federal. México. Delegación del Departamento del Distrito Federal en Venustiano Carranza. 1978.
25. VARIOS AUTORES. Proyecto de Investigación sobre la Participación Social en América Latina. Departamento de Desarrollo de las Instituciones. Sección de Investigación. Colegio de México. 1967.

26. VIDAL BENEYTO, JOSE.

Elecciones Municipales y Referén-  
dum.  
España. 1966.

DOCUMENTOS POLITICOS.

27. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA.

Discurso Pronunciado ante la Con-  
federación Regional Obrera Mexi-  
cana.  
México, D.F., 8 de octubre de  
1981.  
México. Partido Revolucionario  
Institucional.

28. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA.

Discurso Pronunciado ante Diver-  
sos Sectores del Estado de Pue-  
bla, México, D. F., 10. de octu-  
bre de 1981.  
México. Partido Revolucionario -  
Institucional.

29. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA.

Discurso Pronunciado durante la  
Manifestación de Apoyo a su Pre-  
candidatura. México, D. F., 25  
de septiembre de 1981.  
México. Partido Revolucionario  
Institucional.

30. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA.

Discurso Pronunciado en la Ciu-  
dad de Celaya, Gto., el 27 de  
mayo de 1982.  
México. Partido Revolucionario  
Institucional.

31. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA . Discurso Pronunciado en la Ciudad de Mérida, Yuc. el 27 de marzo de 1982. México. Partido Revolucionario Institucional.
32. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Discurso Pronunciado en la Ciudad de Oaxaca, Oax., el 22 de marzo de 1983. México. Partido Revolucionario Institucional.

#### LEGISLACION CONSULTADA

33. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Edit. Trillas. 2da. Edic. 1985.
34. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior. Colección Legislación. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México. 1984.
35. Ley de Planeación. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1983.

36. O. RABASA, EMILIO.; CABALLERO,  
GLORIA.

Mexicano: Esta es Tu Constitu-  
ción.  
Cámara de Diputados del H. Con-  
greso de la Unión, LI Legisla-  
tura, 4ta. Edic. 1982.