

El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

La formación de la agenda de gobierno en México

T E S I S

Que para obtener el título de

Licenciado en Administración Pública

P r e s e n t a:

José Miguel Domínguez Camacho

México, D.F., junio de 1999

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO UNO.- LA FORMACIÓN DE LA AGENDA EN EL MARCO DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	5
1.1 El proceso de las políticas públicas	6
Formación de la agenda	13
Formulación	16
Adopción	17
Implementación	18
Evaluación	21
1.2 Definición y formación de la agenda	25
Definición de la agenda	29
Tipos de agenda	30
El proceso de formación de la agenda	32
Participantes	45
1.3 Modelos de construcción de la agenda	53
Modelo de iniciativa externa	53
Modelo de movilización	55
Modelo de iniciativa interna	56

CAPÍTULO DOS.- ¿ES EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LA AGENDA DE GOBIERNO EN MÉXICO?	59
2.1 Definiciones de la agenda y del Plan Nacional de Desarrollo	61
2.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Marco del Plan Nacional de Desarrollo	63
Antecedentes	66
El Sistema Nacional de Planeación Democrática	71
El Plan Nacional de Desarrollo	75
2.3 Estudio del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	78
Modelo de agenda	78
Tipo de agenda: sistémica o institucional	97
2.4 Reflexiones: el divorcio entre el deber ser y el ser	100
CAPÍTULO TRES.- LA TEORÍA DE ÉLITES: HERRAMIENTA ÚTIL PARA EXPLICAR LA FORMACIÓN DE LA AGENDA	107
3.1 La teoría de élites	110
3.2 La reforma del artículo 130 Constitucional	117

CONCLUSIONES	137
ANEXOS	
I Buzones de consulta popular	140
II Vertientes del Sistema Nacional de Planeación Democrática	143
III Notas sobre la historia de la planeación en México	145
IV Foros de consulta popular	156
V Propuesta de reforma del PAN a la <i>Ley de Planeación</i>	179
VI Sondeo de opinión sobre el Plan Nacional de Desarrollo	183
BIBLIOGRAFÍA	184

DEO GRATIAS, SEMPER ET UBIQUE

NULLUS AFFECTUS QUI VINCAT MATERNUM

*ALMA MATER,
SANCTISSIMUM EST MEMINISSE CUI TE DEBEAS*

BENEVOLI CONIUNCTIO ANIMI MAXIMA EST COGNATIO

AMICITIAE SANCTUM ET VENERABILE NOMEN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está orientado a esclarecer algunos puntos en torno a la formación de la agenda de gobierno en México, debido a que es un tema importante gracias al complejo entramado de relaciones que une a los distintos actores que integran el sistema político y cuya relación se intensifica peculiarmente durante los momentos de construcción de la agenda.

En la convivencia diaria entre los ciudadanos y el gobierno se generan un sin fin de relaciones políticas, económicas y sociales, en las que el segundo se constituye en receptor de las demandas que provienen de los distintos grupos sociales y de la ciudadanía en general. En él confluyen solicitudes y reclamos por hacer, dejar de hacer o dejar hacer; problemas que se generan por causas múltiples y heterogéneas que afectan a uno o más sectores de la sociedad, mismos que solicitan al gobierno haga uso de sus recursos y medios para solucionarlos. El gobierno requiere establecer en su agenda los asuntos que serán tratados, porque no todos los problemas logran llamar su atención y motivar su acción para remediarlos.

Por medio del estudio de la agenda es posible responder a preguntas como las siguientes: ¿Dónde está la agenda de gobierno en México? ¿Cómo se forma la agenda en México? ¿Cuáles son los modelos de agendas? ¿A qué modelo y tipo corresponde la agenda en México? ¿Qué actores intervienen en su formación?

El estudio de la formación de la agenda es importante porque puede mostrar aspectos como la participación de la ciudadanía, de los grupos de interés o de presión --sindicatos, cámaras empresariales, partidos políticos, organizaciones civiles, movimientos sociales

etc.-- así como también es posible evaluar cómo la autoridad enfrenta y administra los problemas que son objeto de controversia pública.

Este tema se justifica por la importancia que tiene para cualquier tipo de gobierno -- democrático o autoritario, parlamentario o presidencialista-- el establecimiento de qué es lo que va a hacer o no. Es decir, todos los gobiernos señalan los temas que van a atender, ya sea *motu proprio* o en el caso que la autoridad decida hacer suyas las propuestas que formulen los distintos grupos en los que este organizada la sociedad. Sin embargo, no deben perderse de vista los conductos casuísticos que también intervienen en la formación de la agenda, como es el caso de los «mecanismos de disparo» que son situaciones que se presentan en un momento específico y que hacen que algún punto que no estaba en la agenda entre en ella, como pueden ser las catástrofes naturales, algún crimen político, procesos electorales...

El acceso al gobierno está antecedido por contiendas políticas, la lucha por el poder al fin y al cabo. Es de esperar que aquellos que no triunfaron en las elecciones, busquen que sus propuestas y/o demandas sean consideradas. De igual forma pueden impugnar al final del período gubernamental los temas no resueltos o atendidos de la agenda, como una táctica política para desprestigiar al gobierno saliente y al partido político que representa.

También están los grupos cuya relevancia dentro del sistema político los convierte en interlocutores del gobierno, y que no pueden ser olvidados u omitidos de los procesos de toma de decisiones que puedan modificar sus intereses --las iglesias, las cámaras empresariales, los partidos políticos, los colegios de profesionistas y demás.

Los actores políticos siempre están presentes en el entorno sociopolítico del país. Algunos de manera permanente, como los partidos políticos; otros surgen y desaparecen

(como las agrupaciones con fines y demandas bien específicas que una vez resueltas sus demandas se desintegran) por lo que el tema de la agenda es imperecedero.

Por todo lo anterior, es fácil comprender que la formación de la agenda pública de gobierno es un tema de interés para los distintos actores, porque para cada uno puede representar un medio para legitimarse, como es el caso del gobierno y partido en el poder; para presionar, como lo haría la oposición; para hacer prevalecer el *status quo*, como algunos grupos de interés; o para modificarlo, como sería el caso de algunos movimientos ciudadanos.

Un estudio sobre cómo se forma la agenda permitiría trazar las relaciones que se dan entre los actores involucrados y el gobierno, primordialmente en el ámbito federal. Esto no significa que los gobiernos estatales o municipales carezcan de sus propias agendas. De acuerdo con sus facultades, cada nivel de gobierno posee su propio ámbito de acción y, por ende, la necesidad de atender sus propios problemas.

Es importante tener presente que la formación de la agenda responde a diversas restricciones que limitan la acción gubernamental en sus intentos por atender los reclamos sociales, como son las restricciones fiscales, morales, legales, tecnológicas y demás.

Esta tesis tiene por fin determinar dónde radica la agenda de gobierno en México y, después, qué tipo de agenda es de acuerdo con las categorías existentes y con los modelos propuestos. Como primera aproximación, con base en el marco teórico-metodológico de la tesis, analizaré si el Plan Nacional de Desarrollo es la agenda, o si forma parte de ella. Esto se debe a que en el Plan se establecen los temas, los objetivos y las estrategias de la acción gubernamental que conduzcan al “desarrollo nacional”. Esto, a primera vista, puede sugerir que el Plan es la agenda de gobierno.

Este trabajo está organizado en tres capítulos. En el primero estableceré el marco teórico-metodológico que contiene los términos que utilizaré en la investigación, en él analizaré los temas que han discutido los estudiosos de la disciplina, así como precisaré los modelos para evaluar el proceso de formación de la agenda en México. El segundo capítulo versará sobre el análisis del Plan Nacional de Desarrollo (particularmente el Plan para el periodo 1995-2000) para determinar si es la agenda, o si forma parte de ella. Para esto, revisaré --a la luz de unos modelos que desarrollaré en el primer capítulo-- cómo se integra el Plan, quiénes participan, cuáles son los mecanismos de participación, entre otros puntos. Por último, en el tercer capítulo desarrollaré un estudio de caso que me ayude a responder a la pregunta central de esta tesis.

CAPÍTULO UNO

LA FORMACIÓN DE LA AGENDA EN EL MARCO DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A lo largo del presente capítulo desarrollaré el marco teórico de la tesis. En el primer apartado, mencionaré y explicaré cuáles son los pasos que conforman el proceso de las políticas públicas, lo que me permitirá ubicar el lugar que ocupa la formulación de la agenda dentro del proceso. El segundo apartado lo dedicaré por completo al estudio de la formación de la agenda. Explicaré los conceptos más importantes, abordaré las aportaciones más significativas a la discusión de la formación de la agenda, como son la distinción entre la agenda sistémica y la institucional, así como los procesos que llevan a la elaboración de cada una. Además, identificaré y definiré a los actores que participan en los procesos de formulación de la agenda, y, en el tercer apartado, desarrollaré los tres principales modelos de formación de la agenda, mismos que serán útiles para determinar a qué tipo corresponde la agenda mexicana.

1.1 EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son un elemento común de todas las naciones, prescindiendo del tipo de Estado o de gobierno debido a que el actor gubernamental posee una legitimidad fundada en la autoridad legal, o ejerce coerción sobre los gobernados por medio del monopolio de la fuerza. Así entonces, “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”.¹

El gobierno es la forma como se concreta el ejercicio del poder político y su fuerza se fundamenta en la determinación institucional del poder. Para que el poder institucional se califique como legítimo, es necesario que se haya formado con base en las normas del régimen y que el ejercicio del poder sea acorde con esas normas; es decir, se requiere el respeto de los valores fundamentales de la vida política.

Es importante destacar que las políticas públicas forman parte de un conjunto más extenso de actividades que realiza el gobierno. Es decir, el gobierno no sólo hace políticas públicas (mismas que constituyen una parte substancial de la acción gubernamental), sino que también realiza una serie de acciones como la organización interna del gobierno, el establecimiento de técnicas y criterios de presupuestación, de sistemas de planeación estratégica y evaluación permanente de la acción gubernamental, la definición de procesos formales e informales para la selección, el reclutamiento y la movilidad de los funcionarios públicos, entre otras actividades que no pueden ser catalogadas como políticas públicas.

¹ Ives Meny y Jean-Claude Thoening, *Las políticas públicas*, trad. S. del Carril, Barcelona, Ariel, 1992, p. 89.

Para algunos autores, la principal distinción entre un gobierno por políticas públicas de uno que no lo es, radica en que en el primero son incorporadas variables como la opinión y la participación de los ciudadanos, que de esa manera, se convierten en corresponsables en el ejercicio de las tareas gubernamentales. Al respecto, Luis F. Aguilar dice que gobernar por política pública "[...] supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos".²

Lo anterior, puede ser cierto en las democracias liberales de occidente, en las que las condiciones de lucha por el poder tengan un sólido respaldo en la participación ciudadana en la determinación de quienes gobernarán. No necesariamente hay política pública cuando se hace una consulta o se permite la opinión de la ciudadanía, cualquiera que fuera el medio. Una política pública en un sentido más amplio es una acción, consciente, programada para conseguir o realizar algo (mejorar la economía, la educación, la alimentación...), para lo cual se define el cómo hacerlo. Desde luego que en la definición del cómo hacerlo, algunos gobiernos pueden convocar a la ciudadanía para que participe activamente en el proceso de las políticas públicas (en la elaboración de la agenda, por ejemplo). Esta acción le otorga un cariz distinto a ese gobierno, pero no lo convierte en un gobierno de políticas públicas, a diferencia de otro que no considere a los gobernados. Admitir que un gobierno por políticas públicas es sólo aquel que incorpora la participación

² Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 33. [Colección antologías de política pública. Primera antología] [En adelante *El estudio...*]

ciudadana, significaría aceptar que los gobiernos no democráticos no gobiernan por políticas públicas.

En el apartado correspondiente al estudio del proceso de las políticas públicas, se mostrará la importancia de la participación de distintos actores, gubernamentales y no gubernamentales, particularmente en la fase de formación de la agenda. La predominancia de algunos, en demérito de otros, puede arrojar luz y mostrar la "vitalidad o flojedad en un sistema político dado".³

La idea anterior es reforzada por la definición del proceso de las políticas públicas que es "la secuencia de eventos incluidos en el proceso de elaboración de la política, que abarca desde la concepción y definición iniciales de un problema hasta la formulación, implementación y evaluación de una política en respuesta a ese problema".⁴

Sin embargo, es pertinente reconocer que en un gobierno democrático existen condiciones que pueden favorecer el análisis y diseño de las políticas públicas, así como es posible evaluar y castigar las decisiones equivocadas, por medio de los mecanismos de rendición de cuentas y supervisión del ejercicio de las facultades de gobierno.

Las políticas públicas se presentan como programas de acción gubernamental en la sociedad, en un sector de ella o en un espacio geográfico. Las características de las políticas públicas son, de acuerdo con Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, las siguientes:

³ Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 26. [Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología] [En adelante *Problemas...*]

⁴ Earl Kruschke y Byron M. Jackson, *The Public Policy Dictionary*, Santa Barbara (Ca), ABC-CLIO, 1987, p. 29.

- Contenido.- La actividad política se modifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (*outcomes*) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y acción.
- Un programa.- Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente. Más simplemente supondremos que los actos se articulan en torno a uno o a los ejes específicos que forman un denominador común: el sector de la intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.
- Una orientación normativa.- Se supone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de las finalidades y las preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir, de las que es responsable. Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos.
- Un factor de coerción.- La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza.
- Una competencia social.- Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar al público, a los

individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada.⁵

La identificación de los pasos del proceso de políticas públicas es muy útil para el análisis, pero en realidad, debido a que las etapas interactúan y no son tan fácilmente distinguibles unas de otras, se hace necesario dividir las con propósitos analíticos. Las fases se pueden sobreponer, adelantar o retrasar. Es así que “la noción del *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política”.⁶

En la identificación de los pasos hay más consenso que discrepancias, algunos autores señalan más, otros menos, pero en realidad no hay grandes diferencias.⁷ La clasificación del proceso consiste básicamente en cinco pasos. El modelo que utilizaré en este trabajo, lo he tomado de James Anderson quien propone los siguientes: (1) la formación de la agenda; (2) la formulación; (3) la adopción; (4) la implementación y (5) la evaluación.⁸ En el diagrama

⁵ I. Meny y J. Thoenig, *op. cit.*, pp. 90 y 91.

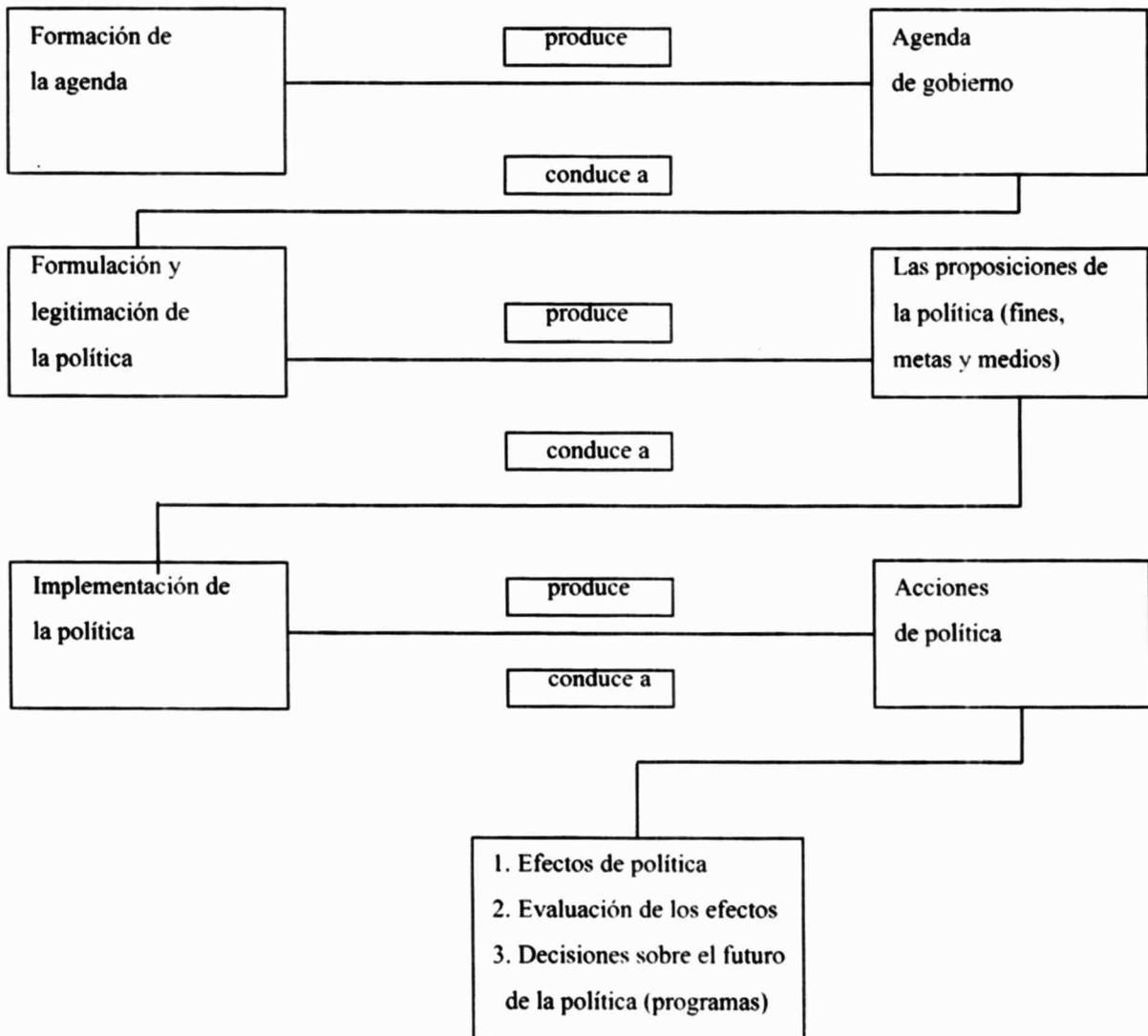
⁶ L. Aguilar, *Problemas...*, *op. cit.*, p. 7.

⁷ Harold Lasswell identificó siete fases o siete resultados: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. (*A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier, 1971.) Garry D. Brewer y Peter de Leon proponen seis pasos: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (*The Foundations of Policy Analysis*, The Dorsey Press, 1983). Por otra parte, Aaron Wildavsky y J. May identifican en el *policy cycle* las siguientes fases: fijación de la agenda, el análisis de la cuestión, la implementación, la evaluación y la terminación. (*The Policy Cycle*, Beverly Hills (Ca), Sage Publications, 1977). Por su parte, E. Kruschke y B. Jackson son más generosos e identifican diez etapas del proceso, que son: percepción y definición del problema; establecimiento del problema en la agenda del gobierno; la agregación de intereses involucrados en el problema; mantenimiento de los contactos con los involucrados; formulación de soluciones alternativas; legitimación de la política; asignación del presupuesto necesario para poner en práctica la política; la implementación de la política; evaluación y la decisión de revisar o terminar con la política con base en los resultados obtenidos. (*op. cit.*, p. 29.)

⁸ James E. Anderson, *Public Policy Making*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1984.

1.1 es posible apreciar los pasos del proceso, desde el inicio de la formación de la agenda -- que incluye la importantísima definición del (los) problema(s) hasta la evaluación.

Diagrama 1.1
Una mirada al proceso de las políticas



Fuente: Patterson, Davidson y Ripley, *A More Perfect Union: Introduction to American Government*, Chicago, Dorsey Press, 3a edición, 1985, p. 465, cit. por L. Aguilar, *Problemas...*, op. cit, p. 22.

Algunas de las preguntas centrales de cada fase, que pueden ser útiles para orientar los estudios en cada una de ellas, son las siguientes:

- ◆ Identificación del problema y formación de la agenda. ¿Qué es un problema de política pública?, ¿qué lo hace ser un problema de política pública?, ¿qué es la agenda de gobierno?, ¿cómo ingresa un problema a la agenda de gobierno?
- ◆ Formulación. ¿Cómo o cuáles son las alternativas para tratar el problema?, ¿qué procesos son utilizados?, ¿quiénes participan en la formulación de la política?
- ◆ Adopción. ¿Cómo se adopta una política?, ¿qué requisitos deben ser cubiertos?, ¿quién adopta la política?, ¿qué procesos son usados para adoptarla?, ¿cuál es el contenido de la política adoptada?
- ◆ Implementación. ¿Quiénes están involucrados en la implementación?, ¿qué acciones son realizadas para llevar a efecto la política?, ¿qué impacto tiene la implementación en el contenido de la política?
- ◆ Evaluación. ¿Cuál es la efectividad o el impacto de una política?, ¿quién evalúa la política?, ¿cuáles son las consecuencias de la evaluación?, ¿a la luz de los resultados, existen demandas por cambiar o anular la política?⁹

⁹ *Ibid.*, p. 19.

Durante el desarrollo del estudio de las políticas públicas, han habido etapas en las que los expertos se han dedicado a estudiar algunas fases más que otras. Por ejemplo, durante el decenio de los sesenta, las fases de la definición de los problemas y de la formulación de las políticas ocuparon el centro de atención. En contraste, los estudios sobre la fase de implementación estuvieron “abandonados” hasta mediados de los setenta, cuando empezaron a desempeñarse como el principal objeto de estudio. En los siguientes apartados mencionaré, a grandes rasgos, las principales características de cada fase.

Formación de la agenda

Desde luego, no todos los problemas llaman la atención del gobierno y menos aún, motivan la acción pública para su solución. La percepción que los individuos tengan de la misma realidad, es la base para identificar una situación como problemática y que, por lo mismo, debe ser modificada.

Un problema puede ser formalmente definido como una condición o una situación que produce necesidades o insatisfacciones sobre la parte de la población para la cual el alivio o mejoramiento es buscado.¹⁰ Pero no toda condición es considerada un problema. Para que así lo sea, la gente debe estar convencida que algo debería ser hecho para cambiarlo. Lo que distingue un problema público de uno privado es que el primero tiene un amplio efecto, incluyendo consecuencias para personas que no estaban directamente involucradas.¹¹

La identificación del problema representa un gran desafío, debido a la complejidad para definir qué es un problema y qué no lo es, así como para elegir cuáles criterios utilizar

¹⁰ *Ibid.*, pp. 44 y 45.

¹¹ *Ibid.*, p. 46.

y cuáles no. Detrás de los problemas, hay más que eventos perceptibles (eventos externos), también existen elementos perceptibles e interpretativos que dependen de quién los defina, desde su mirador particular.¹²

La percepción de un problema puede ser hecha de manera individual u organizacional. El reconocimiento individual implica dos condiciones. La primera es la existencia de un conflicto o tensión entre los patrones familiares de comportamiento y el ambiente que rodea al individuo. La segunda, que la información (confiable y válida) en torno de este conflicto llega a captar la atención. El reconocimiento organizacional del problema consiste en que, una vez que el analista está convencido que el problema existe (con base en la información de que disponga), capte la atención de la organización para que lo juzgue como tal.¹³

Tanto los individuos como las organizaciones pueden enfrentar obstáculos internos (debido a razones políticas, económico-financieras, culturales...) para lograr que el problema sea reconocido y que se pongan en marcha los cambios y ajustes necesarios para solucionarlo, por lo que es de esperar que se busquen canales alternativos de expresión -- captar la atención de la opinión pública, recurrir a instancias jerárquicamente superiores y demás. Es así que la definición de los problemas depende en gran medida de “la subjetividad del analista que a partir de la situación problemática planteada «construye» el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa”.¹⁴

¹² Por ejemplo, un grupo de productores puede definir como un problema la política de apertura comercial del gobierno, en tanto que para otros esta decisión les puede beneficiar en sus costos de producción al adquirir insumos más baratos.

¹³ G. Brewer y P. De Leon, *op. cit.*, pp. 36-37.

¹⁴ Joan Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Ministerio para las administraciones públicas, 1992, p. 49. Para más detalles en torno a las visiones individual y organizativa, véase Brewer y de Leon, *op. cit.*, pp. 35-42.

El contexto en el que se desarrolla una situación juzgada como problemática está compuesto por tres elementos que deben tomarse en cuenta: a) el criterio para definir el problema (en caso de falla o error, este puede derivar en una selección inadecuada de la alternativa política, es decir, puede ocasionar una cadena de errores)¹⁵; b) el contexto relevante o los parámetros ambientales (cómo se ubica el problema dentro del ambiente organizacional general, la gente a la que afecta, cómo el problema puede ser delimitado y tratado, entre otros puntos), y c) las restricciones temporales (de cuánto tiempo se dispone para solucionarlo, lo que puede influir de manera decisiva en la toma de decisiones).¹⁶ Es así que un problema puede ser definido de distintas maneras, con base en la percepción de los actores interesados e involucrados en él, así como también por el contexto en el que se desarrollen. Es importante mencionar que los puntos incluidos en la agenda reflejan la discusión que previamente se realizó entre los diferentes actores para decidir que temas públicos deberían ser incluidos y cuales deberían ser excluidos de la agenda gubernamental. Asimismo, cabe mencionar que, si se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política pública, se transita a la etapa de definición del problema una vez que el problema ha sido calificado como público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno. Pero, analíticamente, las dos etapas son interdependientes. Como señala Luis F. Aguilar, colocar una cuestión en la agenda significa implícitamente o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno.¹⁷

¹⁵ Para algunos, se producen muchos más errores como resultado de una deficiente definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados. (William Dunn, *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981, p. 98, cit. por Joan Subirats, *op. cit.*, p. 48.)

¹⁶ Para una referencia más detallada al respecto, véase G. Brewer y P. De Leon, *op. cit.*, pp. 42-48.

¹⁷ L. Aguilar, *Problemas...* *op. cit.*, p. 51.

A reserva de tratar la fase de la agenda detalladamente más adelante, por el momento tan solo haré las siguientes anotaciones. Una vez definidos los problemas que merecen la atención y la acción gubernamentales, se establece la agenda, que “es el conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”.¹⁸ Es decir, es una lista de asuntos que requieren respuesta en todos los niveles y en todas las unidades del gobierno.

La diferencia entre un problema incluido en la agenda y otro que no lo está es que solo el primero tendrá posibilidad de “sobrevivir” y ser atendido por el gobierno, en tanto que el segundo no. Sin embargo, por el hecho de que algún problema forme parte de la agenda no significa que será emprendida acción pública alguna para su solución. Debido a esto, hay temas que acceden a la agenda pero que no son atendidos, por lo que es necesario poner en práctica diversas medidas --que mencionaré más adelante-- para provocar la acción pública y procurar su solución.¹⁹

Formulación

La formulación es la etapa del proceso en la cual un método es propuesto para resolver un problema previamente identificado, definido y asociado con un grupo específico de personas.²⁰ Esta fase tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción apropiados, pertinentes y aceptables (la generación de políticas alternativas), de acuerdo con criterios

¹⁸ J. Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982, p. 25 cit. por I. Meny y J. Thoenig, *op. cit.*, p. 114. [Del libro de Jean Padioleau hay traducción en español. *El estado en concreto*, trad., J. Barrales, México, FCE, 1989.]

¹⁹ Algunos ejemplos de problemas sobre políticas específicas pueden revisarse en Stuart Nagel (ed.), *Encyclopaedia of Policy Studies*, Nueva York, Marcel Dekker, 1994, 2a edición. [Véase la segunda unidad de la parte E a la parte I.]

²⁰ E. Kruschke y B. M. Jackson, *op. cit.*, p. 51.

legales, económicos, sociales, tecnológicos, que permitan enfrentar los problemas públicos. No obstante, en cada caso en particular, la formulación no siempre arroja resultados “concretos” --una iniciativa de ley, en una orden ejecutiva o en una regla administrativa-- debido a que los encargados de elaborar las políticas (*policy makers*) pueden decidir no tomar acción positiva alguna. Con base en esto, es posible afirmar que el espectro de posibles alternativas tiene por extremos el no hacer nada (la inacción) o el poner en práctica medidas completamente radicales.²¹

En la formulación de las políticas, es posible destacar la preponderancia que tiene el Ejecutivo federal, por medio de los departamentos administrativos y las distintas oficinas que dependen de él. Pero también participan otros actores, como los miembros del Congreso, los grupos de consultoría y asesoría externas, los grupos de interés y otras instituciones públicas.²² En esta fase los encargados de tomar las decisiones están expuestos a la influencia de sus propios valores, simpatías políticas o presiones de grupos de interés, por ejemplo.

Adopción

La fase de adopción es aquella en la cual los que toman las decisiones (*decision-makers*) revisan y seleccionan una o algunas alternativas para solucionar un problema. La adopción es el acuerdo formal por medio del cual los que toman las decisiones emprenderán las

²¹ El que una medida sea preferida frente a otra depende de la elección que se haga entre las diferentes combinaciones que distintas variables --como la tecnología, los recursos y capacidades-- ofrezcan al que toma las decisiones.

²² Algunos ejemplos del papel desempeñado por estos actores en políticas y programas reales, pueden verse en J. Anderson, *op. cit.*, pp. 54-56.

actividades necesarias para resolver los problemas ubicados en la agenda gubernamental. La política puede tomar la forma de leyes, regulaciones o especificaciones.²³

En la adopción se debaten las opciones posibles, se realizan los compromisos, las negociaciones y los ajustes pertinentes. Con el fin de reducir la incertidumbre de las opciones, se integran los elementos «ideológicos y no racionales» en la decisión y se escoge la opción adecuada, con base en ciertos criterios --financieros, políticos, constitucionales, administrativos.²⁴

Esta fase, de acuerdo con Meny y Thoenig, es posible dividirla en dos subfases más. Por una parte, está el análisis, en la que se define "la labor de investigación del problema, se buscan las opciones y las alternativas. Se anticipan y explicitan las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados". Por otra parte, está la subfase de la selección, que es

el proceso de reducción de las opciones a una sola. [...] Puede ser el momento en que se expresan y tratan los conflictos: los hechos o el análisis no son neutros para los actores; en todo caso, no más que los objetivos. Compromisos, negociaciones, coaliciones, sobrentendidos, claroscuros, constituyen otras tantas alternativas generadas en el curso de este proceso.²⁵

Implementación

La implementación es un proceso complejo a través del cual los enunciados generales de las políticas, incluyendo las metas, los objetivos y los medios para lograrlos, son transformados

²³ E. Kruschke y B. Jackson, *op. cit.*, p. 59.

²⁴ G. Brewer y P. de Leon, *op. cit.*, p. 20.

²⁵ I. Meny y J. Thoenig, *op. cit.*, p. 136.

en acciones concretas y específicas; es decir, “[...] designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”.²⁶

Para Donald Van Meter y Carl Van Horn la implementación de las políticas está representada por “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos”.²⁷

En torno a la implementación se realizaron un gran número de estudios durante los años setenta. Ante el fracaso de distintas políticas sociales durante la década previa, en Estados Unidos, como el de Gran Sociedad (*Great Society*) y la Guerra contra la Pobreza (*War on Poverty*), los estudiosos de las políticas enfocaron su atención en esta fase del proceso de las políticas.²⁸

En esta etapa, al igual que en las previas, la influencia del contexto es importantísima, debido a que en función de las decisiones tomadas los resultados pueden ser o no los buscados. Es necesario tener presente las restricciones que ofrecen la legislación, los recursos disponibles, el progreso tecnológico y la participación política de la ciudadanía.

Una de las principales discusiones en torno a la implementación ha sido sobre la necesidad de precisar el “sentido” que debe dominar la puesta en práctica de una política, lo que ha dado por resultado la formación de dos enfoques. Por una parte está el enfoque de

²⁶ *Ibid.*, p. 158.

²⁷ Donald Van Meter y Carl Van Horn, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 99. [Antologías de Política Pública. Cuarta antología]

²⁸ Algunos de los trabajos más importantes y representativos de este período pueden destacarse, tanto por sus aportaciones teóricas como por la utilidad de los ejemplos, los siguientes: Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge (Mass), MIT Press, 1977; George Edwards, *Implementation and Public Policy*, Washington (DC), Congressional Quarterly, 1980; Daniel Mazmanian y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Glenview (Ill), Scott Foresman, 1983; Jeffrey Pressman y Aaron

arriba hacia abajo (*top-down*), que supone que las decisiones son tomadas desde el centro y que la ejecución es dejada en manos de la periferia. Es decir, este enfoque supone que la tarea principal radica en quienes toman las decisiones, en desdén de la ejecución.

Por otra parte, el segundo enfoque --de abajo hacia arriba (*bottom-up*)— ve la implementación como un proceso que requiere discreción y descentralización, en vez de ser considerado como una secuencia de eventos que se desplazan desde la cúspide hasta la base. El énfasis está puesto en los "procedimientos informales" y en la autoridad en el más bajo nivel de la implementación en vez de en las líneas formales de autoridad.²⁹

Para Paul Sabatier son seis las condiciones necesarias para lograr una efectiva implementación de las políticas: que los objetivos sean claros y consistentes; se requiere de una adecuada teoría causal, es decir, incorporar una teoría de cómo poder efectuar los cambios; que el proceso de implementación esté legalmente estructurado, que posea los mecanismos legales que establezcan las sanciones e incentivos, así como también establezcan la asignación de los programas a las agencias correspondientes; el personal encargado de la implementación debe ser competente y estar comprometido con los programas; es necesario el apoyo de los actores interesados en el asunto --mantener el apoyo político a lo largo del proceso de implementación-- y que se efectúen cambios en las condiciones socio-económicas que puedan perjudicar el soporte político o la teoría causal.³⁰

Wildavsky, *Implementation*, Berkeley (Ca), University of California Press, 2a edición, 1979 y Robert Nakamura y Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, Nueva York, St. Martin's Press, 1980.

²⁹ Dos de los principales artículos sobre estos enfoques son el de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, "The Implementation of Public Policy: A Framework for Analysis", en *Effective Policy Implementation*, Lexington (Ma), Lexington Books, 1981, pp. 3-35, (para el enfoque *top-down*), y Richard Elmore "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", *Political Science Quarterly*, 94 (1979), pp. 601-616, (para el enfoque *bottom-up*).

³⁰ Paul Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6 (1986), pp. 24 y 25. De igual manera, G. Brewer y P. de Leon señalan también como factores que pueden influir en el proceso de implementación los siguientes: la

Algunos de los actores que participan en esta fase son, en primer lugar, el Ejecutivo y las oficinas del gobierno, el Congreso, grupos de interés y otros, en menor medida, como el Poder Judicial.

Evaluación

La evaluación tiene por objetivo establecer el valor de un programa u organización, por medio de la comparación de las metas del programa original con los resultados finalmente obtenidos. Estos resultados son utilizados para determinar el valor y la calidad de un programa y, con base en esto, decidir los ajustes pertinentes que permitan lograr las metas inicialmente trazadas. Sin embargo, es muy importante tener presentes los cambios que se realicen durante el proceso debido a que los resultados de la evaluación podrían no corresponder con las metas establecidas originalmente.

La evaluación de la política está relacionada con la estimación y apreciación de la política, incluyendo su contenido, implementación y efectos. Como una actividad funcional, la evaluación puede (y de hecho así ocurre) estar presente en todo el proceso y no tan solo en la última etapa.³¹

El predominio de los estudios sobre evaluación se produjo en el momento en que la complejidad de los problemas sociales y la improcedencia de los programas públicos mostraron los “incumplimientos, dispendios, improvisaciones, ineficiencias” de los programas, lo que convirtió a la evaluación en el tema clave.³²

fuerza de la política; la claridad de la política; el apoyo de la política; la complejidad de la administración; los incentivos para los implementadores y la asignación de recursos para una descripción detallada de cada uno de estos factores. (véase G. Brewer y P. de Leon, *op. cit.*, pp. 265-274).

³¹ J. Anderson, *op. cit.*, p. 134.

³² L. Aguilar, *Problemas...*, *op. cit.*, p. 17.

En el estudio de la evaluación está implícito, a la vez, el estudio del impacto de una determinada política. El impacto, de acuerdo con James Anderson, tiene varias dimensiones que deben considerarse en el curso de la evaluación, como son: el impacto sobre el problema público y el segmento de la población afectado por él; el impacto que la política puede tener sobre otros grupos que no son la población objetivo (*target population*), es decir, las externalidades positivas o negativas; las políticas pueden tener consecuencias sobre las condiciones tanto actuales como futuras (efectos de corto, mediano y largo plazos); los costos directos de las políticas son otro elemento para la evaluación; pueden generarse costos o efectos indirectos que incidan sobre la población, y es difícil medir los beneficios indirectos de las políticas públicas sobre la comunidad.³³

Las técnicas y métodos para realizar la evaluación (aunque también pueden utilizarse para el análisis en la toma de decisiones) de algún programa pueden ser diversos. La elección de unas u otras depende del programa que se vaya a evaluar, como pueden ser el análisis costo-beneficio, la experimentación controlada, el análisis causal deductivo, la técnica *delphie*, el análisis de regresión, el análisis estadístico, entre otros.³⁴

La evaluación puede ser realizada por diversos agentes, además de las oficinas y departamentos gubernamentales --las comisiones presidenciales, las agencias administrativas, los comités del Congreso-- como son las universidades, los medios

³³ J. Anderson, *op. cit.*, pp. 136-138.

³⁴ Algunos libros en donde se explican estos y muchos otros métodos más, son los siguientes: Edward S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, Nueva York, North-Holland, 3a edición, 1989; Bruce Baird, *Introduction to Decision Analysis*, Boston, Duxbury, 1978; John Gohagan, *Quantitative Analysis for Public Policy*, Nueva York, McGraw Hill, 1980; David Nachmias, *Public Policy Evaluation*, Nueva York, St. Martin's Press, 1979; Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978; Carol Weiss, *Evaluation Research*, Englewood Cliffs (NJ), Prenticehall, 1972.

masivos de comunicación, las instituciones privadas de investigación, los grupos de presión, las organizaciones de interés público...

Hasta este punto del capítulo uno he desarrollado las etapas que integran el proceso de las políticas públicas, señalando las principales características de cada una. En la tabla 1.1 se presentan de manera sintética las acciones que en cada etapa se realizan, sin perder de vista la aclaración formulada al inicio de este apartado en torno a la complejidad del proceso.³⁵

Tabla 1.1
El proceso de las políticas públicas

Etapas	Agenda	Formulación	Adopción	Implementación	Evaluación
Definición	Selección de los problemas que recibirán la atención seria del gobierno.	Desarrollo de cursos de acción pertinentes y aceptables para enfrentar los problemas públicos.	Desarrollo del apoyo necesario para que la política sea legitimada y autorizada.	Puesta en práctica de la política por la maquinaria administrativa del gobierno para hacer frente al problema.	Esfuerzo del gobierno para determinar si la política fue efectiva o no, y el porqué del resultado.
Sentido común	Que el gobierno considere actuar frente a un problema.	Qué se propone hacer para resolver el problema.	Que el gobierno acepte una solución particular del problema.	Aplicación de la política del gobierno al problema.	Funcionó o no la política.

Fuente: James E. Anderson, *op. cit.*, p. 20.

³⁵ Algunos autores incluyen en sus esquemas la fase de la terminación. En el esquema que seleccioné no figura este paso, pero, he aquí una breve nota. El nombre de esta fase (terminación) es muy claro. Todo lo que empieza, tiene que acabar. Y las políticas públicas no son una excepción. Las razones por las que una política puede llegar a su fin son económicas (se agota el presupuesto asignado por un período determinado), políticas (acceso al poder de un nuevo partido político, con ideas propias sobre cómo conducir algún programa), y, la más importante para los analistas de las políticas, la solución del problema. No queda duda alguna que la terminación de una política no es un hecho aislado, sino un fenómeno político muy importante

Como se observa en la tabla 1.1, el proceso de políticas públicas está integrado por diferentes etapas, una de las cuales es la de formulación de la agenda. La principal diferencia entre esta etapa y el proceso de las políticas públicas (como un todo) es que la primera forma parte del mencionado proceso el cual es más amplio y complejo. Es decir, la formación de la agenda solamente explica una parte del proceso, el cual incluye las fases de adopción, implementación, formulación y evaluación.

En las páginas siguientes me enfocaré al análisis de la etapa de la formación de la agenda. Es importante aclarar que el desarrollo de los siguientes apartados estará caracterizado por un alto componente de definición técnica que, por momentos, puede eclipsar el cariz político del proceso de formación de la agenda pública. Es necesario recordar que la definición de la agenda es producto de las relaciones de poder que existen en todos los sistemas político-administrativos del mundo; los problemas que integran la agenda se originan en el sistema político. Como se verá en el tercer apartado del presente capítulo, algunos estudiosos del proceso de formación de la agenda han hecho el esfuerzo por identificar y caracterizar los caminos que conducen a la agenda, con base en los sistemas políticos y administrativos que rigen la relación entre los grupos de la sociedad. De igual forma, en el capítulo dos se mostrará el mecanismo institucional por medio del cual, en México, se regula la participación de los grupos sociales, su interacción en el marco político y administrativo del país.

(Con respecto a la relación de esta fase y el proceso político, véase Eugene Bardach, "Policy Termination as a Policy Process". *Policy Sciences*, 7 (1976), pp. 123-132.)

La principal ventaja de situarse en esta primera etapa del proceso de elaboración de políticas públicas consiste en que permite identificar el complejo proceso de interacción de los diferentes actores políticos (gobierno, sindicatos, cámaras empresariales, partidos políticos, organizaciones sociales, etc.), en la selección de los problemas públicos que formarán parte de las acciones de gobierno y de la manera como deberán ser tratados. Es decir, permite evaluar como la autoridad administra los problemas que son objeto de controversia pública. Asimismo, el análisis de esta etapa permite identificar el componente democrático o autoritario en la toma de decisiones públicas, las cuales inician desde el momento en que se decide que asuntos tratar y a que rubros asignar recursos públicos.

1.2 DEFINICIÓN Y FORMACIÓN DE LA AGENDA

En la fase de la formación de la agenda, a diferencia de otras etapas del proceso de las políticas públicas en las que es posible identificar claramente los momentos de exagerado énfasis, como dice Luis F. Aguilar³⁶, no existe un *boom* en el que los estudiosos de las políticas públicas hayan volcado su atención a estudiar la agenda. Así, lo mismo es posible hallar estudios de principios del decenio de los setenta hasta los noventa.

Si bien es cierto que los análisis sobre la formación de la agenda, son relativamente nuevos en los estudios de las políticas, es importante señalar que es una novedad aparente, debido a que la formación de la agenda no es nada más que una nueva etiqueta para preocupaciones antiguas, como lo son la definición de los problemas³⁷, las actividades de

³⁶ L. Aguilar, *Problemas...* *op. cit.*, pp. 17-19.

³⁷ Al respecto, véase Jack L. Walker, "Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection", *British Journal of Political Science*, 7 (1977), pp. 423-445; Mark H. Moore, "Anatomy of the Heroin Problem: An Exercise in Problem Definition", *Policy Analysis*, 2 (1976), pp. 639-662.

los grupos de interés (y sus efectos sobre las políticas públicas), y la expansión de las libertades públicas de los ciudadanos.³⁸

La misma opinión la comparten otros autores como Paula D. McClain³⁹, Roger Cobb y Charles Elder, quienes dicen que los estudios de la agenda tienen antecedente en varias perspectivas desarrolladas en las ciencias sociales, entre las que destacan los enfoques que se centran en los conceptos de sistemas, del poder, la toma de decisiones y de élites.⁴⁰

Con estos antecedentes, a partir de los años setenta empezaron a publicarse estudios sobre la definición de la agenda, en dos áreas de estudio principalmente. Por una parte, están las investigaciones del campo de la ciencia política sobre cómo los problemas particulares encuentran lugar en la agenda política formal, entre los que destacan los artículos (y libro) de Roger Cobb, Charles Elder, Jennie-Keith Ross y Marc H. Ross, a los que me referiré más adelante.⁴¹

Por otra parte, están las investigaciones que se han hecho sobre los medios masivos de comunicación y su influencia en la determinación de los asuntos de las agendas públicas y gubernamentales. Entre estas investigaciones, destacan las realizadas por Maxwell

³⁸ Barbara Nelson, "Setting the Public Agenda: The Case of Child Abuse", en May Judith y Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*, Beverly Hills (CA), Sage, 1978, p. 19. Las explicaciones que se han dado al ensanchamiento de las agendas gubernamentales son el crecimiento económico, el ciclo y la trayectoria de los asuntos o cuestiones y el comportamiento de las organizaciones.

³⁹ "Agenda Setting, Public Policy, and Minority Group Influence: An Introduction", *Policy Studies Review*, 9 (1990), p. 263.

⁴⁰ Roger Cobb y Charles Elder, *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, trad. E. Moreno, México, Noema Editores, 1986, pp. 32 y siguientes. [En adelante, *Participación...*]

⁴¹ Roger Cobb y Charles Elder, "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory", *The Journal of Politics*, 33 (1971), pp. 892-915; Roger Cobb y Charles Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston (MA), Allyn and Bacon, 1972, y Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc H. Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, 70 (1976), pp. 126-137.

McCombs, quien en su primer artículo sobre el tema⁴² estudió la influencia de los medios de comunicación en la definición de la agenda, debido a la importancia que los medios le den a un tema y, que en esa medida, lo impulsen a estar presente entre los ciudadanos. Continuando con los estudios de este tipo, el mismo autor escribió un artículo en 1995⁴³ en el que analiza series de tiempo, con información de 40 años de las encuestas de *Gallup*, en torno a los problemas más importantes considerados por la opinión pública y, en esa medida, como constituyeron la agenda.

La gran mayoría de los estudios sobre la formación de la agenda, tratan de experiencias exitosas, es decir, de casos en los que determinados problemas adquieren importancia y llegan a formar parte de la agenda pública. Sin embargo, hay académicos que se han dado a la tarea de investigar la cara opuesta de la moneda, es decir, estudiar casos en los que algún tema no alcanza o no logra permanecer en la agenda. Este es el caso del artículo de Fay Lomax Cook y Wesley. G. Skogan⁴⁴, de la *Northwestern University*, quienes tratan el ascenso y descenso de un tema en la agenda (los crímenes contra los ancianos), por medio del análisis del curso de vida de un asunto en la agenda pública, destacando la importancia en los cambios en la definición de ese asunto.

Ahora bien, ¿es posible comprender la agenda como políticas separadas? Como fue señalado antes, la agenda contiene las demandas sobre las que se ha decidido se debe

⁴² Maxwell McCombs y Donald L. Shaw, "The Agenda Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, 36 (1972), pp. 176-187.

⁴³ M. McCombs y Jian-Hua Zhu, "Capacity, Diversity, And Volatility of the Public Agenda. Trends from 1954 to 1994", *Public Opinion Quarterly*, 59 (1995), pp. 495-525.

⁴⁴ "Evaluating the Changing Definition of A Policy Issue in Congress: Crime Against the Elderly", s.p.i., pp. 287-332 , y "Agenda setting and the rise and fall of policy issues: the case of criminal victimization of the elderly", *Government and Policy*, 8 (1990), pp. 395-415.

actuar. Con base en la lectura de las investigaciones de los autores estadounidenses que abordan los asuntos que efectivamente acceden a la agenda, es posible afirmar que la agenda es el conjunto de asuntos que finalmente sí se realizan, sobre los que se discute, en los que se emplean recursos y esfuerzos, lo que John Kingdom llama “agenda de decisiones”⁴⁵, constituida por la suma de los asuntos que reciben la seria atención del gobierno. No son considerados aquellos asuntos que, por diversas razones, quedan excluidos de la agenda.

En apoyo de lo anterior, Maxwell McCombs y Jian-Hua Zhu dicen que la agenda pública típicamente no incluye más de siete temas, y que son aquellos que efectivamente se realizan. Ambos autores entienden la agenda pública como un juego “suma-cero”, en el que el acceso de un asunto a la agenda es a expensas de muchos otros asuntos que tendrán que esperar mejores condiciones.⁴⁶

Para hacer frente a sus responsabilidades y compromisos con la ciudadanía, el gobierno está obligado a formular y poner en práctica políticas públicas. Es necesario activar la actuación pública, lo que supone indicar a las oficinas y departamentos públicos -a la burocracia-- qué hay que hacer. Pero, ¿cómo decidir qué problemas se van a atender y cuáles no? Esta interrogante tiene respuesta en la selección de temas, que es lo que se conoce como poner o inscribir en la agenda.

Debido a que el gobierno no tiene la capacidad –y en ocasiones ni siquiera la responsabilidad-- para atender el cúmulo monumental de problemas sociales, es necesario

⁴⁵ Véase *infra* nota 52.

⁴⁶ Maxwell McCombs y Jian-Hua Zhu, “Capacity, Diversity, And Volatility of the Public Agenda. Trends from 1954 to 1994”, *Public Opinion Quarterly*, 59 (1995), pp. 495 y 496.

discernir entre ellos; seleccionarlos, clasificarlos de acuerdo con distintos criterios técnicos, económicos, legales y, primordialmente, políticos. La autoridad pública administra una agenda y por medio de ella establece qué es materia de la seria consideración gubernamental para activar la actuación pública y qué queda fuera de la lente de los tomadores de decisiones.

Para evitar confusiones, es necesario distinguir entre una agenda y un programa u orden del día, como a continuación se anota

[u]na orden del día es un momento institucionalizado que establece una lista de tratamiento de problemas. Un programa es una plataforma de intenciones destinada a llamar la atención de un público (electoral, parlamentario). La agenda en cambio, designa un conjunto de problemas, objeto de controversias públicas [...] [que] exigen la intervención de la autoridad pública.⁴⁷

Definición de agenda

La palabra agenda proviene del latín *agenda* y significa las cosas que se han de hacer. En sentido figurado es el libro o cuaderno en el que se anotan, con el fin de no olvidar los asuntos que hay que realizar.⁴⁸

En materia del proceso de las políticas públicas, la agenda tiene otros significados, entre los que destacan los siguientes:

Es un plan de acción para un grupo de políticas o de políticos que provee una lista de cosas a ser consideradas. Las agendas típicamente incluyen temas que requieren una respuesta; ya sea como consecuencia de las demandas, obligación, o elección; en todos los niveles y en todas las unidades del gobierno.⁴⁹

⁴⁷ I. Meny y J. Thoenig, *op. cit.*, p. 114.

⁴⁸ Real Academia Española, Madrid, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa-Calpe, 20a edición, 1984, p. 38, t. I.

⁴⁹ E. Kruschke y B. Jackson, *op. cit.*, p. 5.

La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuáles se sienten obligados a actuar.⁵⁰

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, y, más propiamente, como objetos sobre los que se ha decidido que deben actuar o han considerado que tiene que actuar.⁵¹

La agenda, como yo la concibo, es la lista de asuntos o problemas sobre los cuales los agentes gubernamentales, y la gente fuera del gobierno estrechamente asociada con estos agentes, están poniendo seria atención en un momento determinado.⁵²

Tipos de agendas

Los problemas se generan en la sociedad como resultado de las complejas relaciones entre las personas en todas y cada una de las esferas de la convivencia humana. De sus relaciones surgen problemas culturales, políticos, sociales, económicos, *etc.*; es decir, son problemas que se configuran dentro del sistema político.

Si bien es cierto que la agenda, como instrumento que determina los asuntos por atender, pertenece al gobierno (con base en su potestad de autoridad pública), también es cierto que son problemas que conciernen y preocupan a toda la sociedad. Es la sociedad quien “aporta” un importante número de asuntos que se suman y acrecientan la agenda del

⁵⁰ J. Anderson, *op. cit.*, p. 47.

⁵¹ L. Aguilar, *Problemas ..., op. cit.*, p. 29.

⁵² J. Kingdom, *op. cit.*, p. 3. El mismo autor distingue entre la agenda gubernamental y la agenda de decisiones. Esta última es la lista de asuntos dentro de la agenda gubernamental que recibirán una atención activa por parte del gobierno. Esto con base en la idea de que no todos los asuntos que logran llegar a la agenda, por el hecho de estar en ella, recibirán la atención del gobierno. (*Ibid.*, p. 4.)

gobierno, en el sentido de sus obligaciones formales o institucionales (como es la formación del presupuesto). Es así que puede existir una agenda de la ciudadanía que puede “[...] preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, o diferir de ella en mayor o menor grado”.⁵³

Con base en lo anterior, dos autores norteamericanos, Charles Elder y Roger Cobb identificaron dos tipos de agendas. La primera es la agenda «sistémica», «pública» o «constitucional», que consiste en: “[...] todos los temas que son percibidos comúnmente por todos los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”.⁵⁴ Es decir, son los asuntos que han alcanzado un alto nivel de interés público y visibilidad.

El segundo tipo de agenda es la «institucional», «formal», o «gubernamental», que es el “[...] conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos expuestos ante cualquier organismo gubernamental a nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional”.⁵⁵

Este tipo de agenda contiene, en principio, todos los asuntos o problemas que estén definidos institucionalmente, como es el caso de la elaboración del presupuesto o el

⁵³ *Ibid.*, p. 31.

⁵⁴ R. Cobb y Ch. Elder, *Participación...*, *op. cit.*, p. 115.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 116.

cumplimiento de acuerdos en materia de política exterior. Esta agenda está determinada en gran parte por los textos constitucionales y normativos.

La diferencia más importante entre ambos tipos de agendas es su naturaleza. Los temas contenidos en la agenda sistémica son generales, globales, abstractos, que son compartidos por grandes segmentos de la población (por ejemplo la seguridad pública, la contaminación ambiental, la seguridad nacional, la salud pública). Por su misma naturaleza, en esta agenda los asuntos sólo identifican «áreas de problemas» en vez de definir problemas con precisión. Este último punto es la principal diferencia con la agenda institucional, que es más específica y acotada en la definición de los problemas (la desnutrición, el cólera, el narcotráfico). Así, la extensión y el dominio de la agenda sistémica siempre será mayor que el de la agenda institucional.

Ambas clases de agendas son consideradas tipos ideales, y cada una tiene su propio entramado teórico con base en el cual es posible explicar el proceso de formación de la agenda en cada caso. Con base en el estudio teórico del proceso de formación de la agenda es posible determinar si el acceso de algún tema a la agenda gubernamental se debió a la acción e iniciativa de los actores no gubernamentales, si se debió a los grupos de interés o si fue una decisión tomada desde el gobierno.

El proceso de formación de la agenda

El proceso de formación de la agenda es el mecanismo a través del cual las demandas de los grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria y activa de las autoridades públicas como posibles asuntos de política pública. Debido

a que, como mencioné anteriormente, la responsabilidad del gobierno tiene límites que le impiden hacer todo lo demandado o todo lo deseado.

Es así como “el estudio de la estructuración de la agenda se ocupa de la identificación de los tipos de conflicto que reciben la atención y acción de los encargados de la toma de decisiones gubernamentales”.⁵⁶ Por medio de este proceso se busca establecer qué tipos de asuntos obtienen la atención del gobierno y la voluntad de la actuación pública, frente a otros de igual o similar «mérito».

El proceso de formación de la agenda sistémica

El modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica (como Luis F. Aguilar lo llama) tiene su sustento en la premisa de los conflictos entre grupos. Los pasos que se identifican en el modelo de Cobb y Elder son: (1) una situación que genere un conflicto, (2) el surgimiento de un problema, (3) su transformación en un *issue*, (4) la realización de ajustes y depuraciones, (5) su ubicación (del *issue*) en el orden del día de la comunidad política y (6) el reclamo (y presión) de los grupos o ciudadanos para que el problema obtenga un lugar en la agenda formal.

El modelo es muy claro y detallado. Sin embargo, me parece que está inconcluso debido a que no considera dos aspectos: las condiciones para que el problema sea incluido en la agenda formal y las posibles respuestas por parte del gobierno. Es así que agrego al modelo estos dos puntos.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 87.

Conflicto.- Está relacionado con la forma en que distintos grupos logran expandir la atención de un asunto en aras de ganar apoyo por parte de otros grupos para que el asunto se convierta en un asunto público y así poder demandar la intervención gubernamental.

Si bien es cierto que alguna demanda podría ser no conflictiva, también es cierto que el modelo supone que el carácter conflictivo actual o futuro de un asunto es básico para su expansión y difusión. Esto tiene sentido porque si algún asunto no genera interés en una comunidad grande, estará condenado a desaparecer, a no trascender.

Problemas e *issues*.- Los asuntos deben convertirse en *issues*, es decir, en cuestiones de carácter polémico y controvertido. Para Joan Subirats, los *issues* son los problemas lo suficientemente relevantes para captar la atención de los poderes públicos.⁵⁷ La forma en que sea definido un asunto por parte de los actores sociales, es determinante para convertirlos en *issues*, porque

[e]l grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez. Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que representan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo.⁵⁸

Para cumplir esta tarea, la forma en que se manejen variables como el lenguaje y los símbolos es determinante para el éxito o fracaso.⁵⁹ Desde luego que la difusión de un asunto

⁵⁷ J. Subirats, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁸ L. Aguilar, *Problemas...*, *op. cit.*, p. 35.

⁵⁹ La utilización de los símbolos y del lenguaje en la estructuración de la agenda son analizados por Ch. Elder y R. Cobb, *Participación...*, *op. cit.*, pp. 74-81 y capítulo ocho.

a través de los medios masivos de comunicación representa una oportunidad para que el asunto se expanda y obtenga el apoyo de más simpatizantes.

Otros factores que pueden hacer que un problema logre la categoría de *issue* son los «mecanismos de disparo», que son los cambios en el contexto de un problema, como puede ser el caso de las catástrofes naturales, los cambios tecnológicos, la violencia política, las crisis sociales o económicas, *etc.*

Ajustes y depuraciones.- Durante el proceso no se descarta la posibilidad de que hayan ajustes y depuraciones del asunto, como resultado de las relaciones y negociaciones que se establezcan entre los distintos actores.

Orden del día en la comunidad política.- Una vez que ha concluido el sinuoso camino para hacer de un asunto un *issue*, se logra colocar a este en el orden del día de la comunidad política. En esta fase del proceso, la cuestión puede ser considerada como pública, se expone como reclamo ciudadano al gobierno y se le exige un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas.⁶⁰

Gobierno: acceso a la agenda institucional.- En esta fase, el problema está a la puerta de que reciba la consideración seria y activa de los actores gubernamentales. En ellos radica tomar la decisión de incluir o no el asunto demandado por los interesados. No se puede perder de

⁶⁰ L. Aguilar, *Problemas...*, *op. cit.*, p. 36. Cobb y Elder proponen como hipótesis que entre más grande sea el público al que se ha expandido un asunto, mayor será la probabilidad que ese asunto logre entrar en la agenda institucional.

vista el hecho de que no por llegar a este punto un problema, significa que el gobierno necesariamente lo vaya a integrar a su agenda, mucho menos, con carácter prioritario.

Inclusión en la agenda formal.- Las condiciones necesarias y suficientes que el problema debe cubrir para tener acceso a la agenda institucional son las siguientes: (1) el problema debe ser de competencia de las autoridades públicas en general o de una autoridad en particular, (2) la percepción que los agentes gubernamentales tengan del problema es importante debido a que las “percepciones problemáticas” lo definen como merecedor de la atención pública o no, y (3) el problema debe ser abordable en términos de atención pública; es decir, que la demanda sea planteada en términos de la acción pública y política: saber qué puertas tocar, a quién buscar para ser escuchado, cómo formular la demanda (en términos técnicos, de intereses e ideológicos) y en qué momento.⁶¹

Respuestas del gobierno.- Son varias las respuestas que el gobierno puede ofrecer a los grupos demandantes de la acción pública:

1. Negar el acceso del tema a la agenda por medio de: a) rechazo total, b) utilización de la corrupción (por ejemplo el soborno a los líderes), c) actuar sobre el problema desactivándolo, bloqueándolo o no prestarle importancia.
2. Sus acciones se pueden enfocar contra los “empresarios políticos” y los grupos, evitando parecer que toma una decisión, a través de: a) la desacreditación de los líderes, b) ignorar a los líderes y dirigirse directamente a los grupos, c) exacerbando las rivalidades internas de los grupos.

⁶¹ I. Meny y J. Thoenig, *op. cit.*, pp. 123 y 124.

3. Responder a la demanda, en principio, pero en grados distintos: a) escuchar a una delegación (señal simbólica), b) invocar algún imponderable (algo que le impide actuar por el momento), c) postergar el examen del problema (por medio de la creación de comisiones y grupos de evaluación que “disuelvan” el problema, d) reglamentar una pequeña parte del problema, sin atender el problema de fondo, e) anticiparse al surgimiento de la demanda, sin esperar que se desarrolle a través de los “empresarios políticos” y f) tomar en cuenta la demanda en su conjunto.⁶²

El proceso de formación de la agenda formal

La formación de la agenda implica elecciones importantes, por lo que es apropiado entenderla como un proceso de toma de decisiones, el cual es muy variable y depende en un alto grado de su contexto. En algunas situaciones institucionales y algunas áreas de políticas públicas, el proceso puede ser muy estructurado y bien definido.⁶³

El estudio de la agenda formal busca identificar los patrones de comportamiento que siguen los agentes públicos para establecer la agenda gubernamental, por medio de su propio ámbito de investigación y discusión, para descifrar cuál es el comportamiento que un gobierno sigue para definir a qué problemas prestarles atención y hacer algo por ellos. A diferencia del proceso de formación de la agenda sistémica, el de la agenda formal es un proceso decisional cambiante, contingente, que pocas veces está bien estructurado. Quer

⁶² *Ibid.*, pp. 125 y 126.

⁶³ Charles D. Elder y Roger W. Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en L. Aguilar, *Problemas...*, *op. cit.*, p. 77.

establecer patrones de comportamiento e identificar los pasos claros de un proceso, en el caso de la agenda formal, resulta complicado.

Algunos autores se han esforzado por brindar algunas explicaciones, como es el caso de John Kingdom y Luis F. Aguilar. El primero utiliza el modelo de las anarquías organizadas propuesto por March y Olsen y que desarrolla en su libro *Agendas, Alternatives and Public Policies*. El segundo desarrolla otras tres posibles vías de explicación: la oportunidad de elección, la fuerza de los actores políticos y los esfuerzos por la regulación formal de la formación de la agenda institucional de gobierno.⁶⁴

A) La anarquía organizada

Para John Kingdom, al igual que para Cobb y Elder, el proceso de toma de decisiones del gobierno es inestable y carente de patrones de comportamiento, al igual que sucede en las anarquías organizadas que deciden a través del modelo conocido como *Garbage-Can Model* (modelo bote de basura).⁶⁵

Las anarquías organizadas poseen tres características principales: preferencias problemáticas, tecnologías no claras y una participación fluida. En cuanto a las preferencias de los individuos, los autores identifican una falta de precisión y consistencia en su definición y que, cuando lo hacen con cierta precisión, entran en conflicto entre ellos, por lo

⁶⁴ Luis F. Aguilar en su libro *Problemas públicos y agenda de gobierno* menciona estas tres vertientes, pero él no las nombra ni identifica de la manera en que yo lo hago, es decir, los nombres de estas tres categorías yo decidí dárselos, con base en las descripciones y notas de Luis F. Aguilar. (*Problemas...*, *op cit.*, pp. 41-50.)

⁶⁵ Michael Cohen, James March y Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17 (1972), pp. 1-25.

que la organización es una «colección de ideas sueltas» en vez de una estructura coherente.⁶⁶

La falta de claridad en la tecnología se refiere a que los miembros de una anarquía organizada no comprenden muy bien los procesos de la organización. Tienen un conocimiento limitado del porqué hacen lo que hacen y de la contribución de su esfuerzo en el desempeño de la organización. Ellos trabajan por medio de la lógica de la "prueba y error", aprendiendo de su experiencia. Por último, la participación de los miembros de la organización se identifica como fluida, a pesar de la jerarquización burocrática. Para Kingdom estas tres características son evidentes en la organización del gobierno federal.

El proceso de toma de decisiones de una anarquía organizada es identificado por ser un conjunto de decisiones que están en busca de problemas, de cuestiones que están en busca de ocasiones de decisión para poder ventilarse; de soluciones en busca de las cuestiones que pueden responder y de decisores en busca de trabajo.⁶⁷

Tan pronto como surge la oportunidad de formular una elección en una organización, los interesados buscan introducir sus problemas, así como manifestar sus propuestas de solución. Es así como en la organización entra todo tipo de "problemas y tipos de solución, a granel, con diversos niveles de análisis y prueba, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos".⁶⁸

⁶⁶ *Ibid.*, p. 1.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁸ L. Aguilar, *Problemas...*, *op. cit.*, p. 38.

A la luz del marco conceptual del modelo “bote de basura”, el proceso de toma de decisiones es el resultado de la confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: los problemas, las soluciones, los participantes y las oportunidades de elección. Una oportunidad de elección es un «bote de basura» en el cual distintos tipos de problemas y soluciones son arrojados por los participantes conforme ellos los generan.⁶⁹

Este modelo indica que las soluciones están en busca de problemas y que sólo cuando se suscita una combinación adecuada entre los problemas, las soluciones, las oportunidades de elección y los participantes, es posible estar en una situación de elección. Este modelo lo desarrollaré de manera detallada en el tercer capítulo.

B) Oportunidad de elección

Las oportunidades de elección se hallan en medio del gran *maremagnum* que la multiplicidad y variedad de demandas y propuestas que los distintos agentes le presentan al gobierno para su atención. De acuerdo con el contexto, a las circunstancias por las que transite un país y, en particular, el gobierno, éste dispondrá o no del tiempo necesario para estudiar y seleccionar el curso de acción idóneo frente a otros que no lo sean, pero "en general sus oportunidades de elección son muy apretadas, con demandas heterogéneas y antagónicas, programas atrasados, el tiempo encima, carencia de datos y recursos, diagnósticos incompletos".⁷⁰

⁶⁹ Por ejemplo, una oportunidad de elección, como lo es la nominación de un director en una universidad, está presente dentro de una organización (la universidad); varios participantes, con sus propios recursos, participan y se involucran; después, distintos problemas son introducidos en la elección, y finalmente, varias soluciones son consideradas. (J. Kingdom, *op. cit.*, pp. 90-91.)

⁷⁰ L. Aguilar, *Problemas...*, *op. cit.*, p. 39.

Frente a todos los asuntos que le son planteados, el gobierno debe decidir cuáles atender y sobre cuáles actuar con base en adecuadas o inadecuadas bases teóricas, técnicas, legales *etc.* Una oportunidad de elección favorable del gobierno dependerá de factores como la cantidad de asuntos en la agenda, el tiempo, la disposición de recursos, la experiencia, la información, la tecnología, el *expertise* del personal, del ámbito de competencias jurídicas y demás. Estos factores representan para el gobierno la ocasión para redefinir los problemas públicos, así como diseñar nuevas alternativas de solución a los mismos; es decir, representan la oportunidad para cambiar la agenda.

C) Fuerza de los actores políticos

Quizá este es uno de los aspectos más interesantes para la ciencia política debido a que se le reconoce como uno de los principales factores que hay que tomar en cuenta cuando se estudia la construcción de la agenda formal. La fuerza de cada uno de los actores que participan en el proceso y las relaciones político-administrativas que tienen con el gobierno son determinantes para la configuración de la agenda. Desde este mirador, "se trata de saber si y por qué un grupo tiene en cautiverio al gobierno y lo usa como instrumento de sus intereses exclusivos".⁷¹ *Contrario sensu*, por medio de este mirador también es posible averiguar si en un sistema político determinado la interrelación de fuerzas está regida por la pluralidad y la organización de los intereses comunitarios, en donde todos los actores tienen las mismas oportunidades de participar y hacer oír su voz.

⁷¹ *Ibid.*, p. 44.

En este sentido, el estudio de la formación de la agenda de gobierno permite ver quienes son los que verdaderamente definen y justifican los problemas públicos; cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente el poder de definir problemas en prioridades de gobierno; puede mostrar cuál es la estructura de poder que domina la hechura de una política pública, la interacción entre los factores reales de poder, como son el gobierno, los partidos políticos y las élites. A este respecto, la teoría de las élites puede ser útil para explicar, al menos en parte, cómo los asuntos logran entrar a la agenda de gobierno y ser, realmente, objeto de la atención del gobierno. Muchos grupos quedan excluidos de la formación de la agenda, porque carecen de los recursos de los grupos bien organizados. Así, el acceso a la agenda está limitado a aquellos que tienen el poder suficiente para intervenir.

Las actividades de las élites desempeñan un papel fundamental en la elaboración de las políticas públicas, particularmente, en el proceso de formación de la agenda, a pesar de que carecen de autoridad gubernamental. Por medio de acciones específicas y del ejercicio de su poder, las élites logran influir en las decisiones de los funcionarios de gobierno. El tema de las élites y su influencia en la formación de la agenda, lo abordaré de manera más detallada a lo largo del tercer capítulo.

Los estudios de las relaciones entre las fuerzas sociales dominantes --élites-- y el gobierno han arrojado importantes nociones que explican y dan razón de estas relaciones, en las que grupos de interés influyen de manera determinante en la formación de la agenda

y en la definición de los rumbos de acción que el gobierno decide tomar. Este es el caso de los «triángulos de hierro», los «subsistemas de políticas»,⁷² y «las redes de interés».⁷³

Los triángulos de hierro representan los acomodos de fuerza entre el gobierno, grupos de interés, agencias gubernamentales, sindicatos y demás, que determinan la acción o inacción del gobierno. Por medio de los subsistemas de políticas es posible identificar y caracterizar a los principales actores que participan en la construcción de la agenda, destacando "el hecho de que el sistema político se concreta en una variedad de subsistemas de políticas".⁷⁴ Esto significa que los actores interesados en determinadas áreas de políticas dedican su trabajo y esfuerzo en ellas, sin "invadir" otros ámbitos que les sean ajenos. Hay una especialización de los actores de acuerdo con los temas de sus asuntos. Los triángulos de hierro y los subsistemas de políticas son sistemas estables en los que sus integrantes están fuertemente cohesionados.

Las redes de interés están formadas por expertos y profesionales en asuntos específicos que actúan en la sociedad y en el gobierno. Son de gran importancia en el proceso de las políticas públicas debido a que aportan conocimientos, tecnologías y habilidades para los procesos de toma de decisiones y en la formulación de los cursos de acción. A diferencia de los triángulos de poder y de los subsistemas de políticas, las redes de interés no son permanentes. Están constituidas por un pequeño número de participantes previsibles, poseen una homogeneidad y cohesión reducidas debido a la alta movilización de grupos

⁷² H.B. Milward y G.H. Wamsley, "Policy Subsystems, Networks and Tools of Public Management", en R. Eyestone (ed.), *Public Policy Formation*, Greenwich (Co), Jai Press, 1984.

⁷³ Hugh Hecló, "Issue Networks and the Executive Establishment" en A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute, 1978.

⁷⁴ L. Aguilar, *Problemas...*, *op. cit.*, p. 49.

cambiantes.⁷⁵ Sus integrantes entran y salen una y otra vez, según se les requiera o juzguen pertinente participar. En estas participan tanto expertos y conocedores (académicos, profesionales) como activistas plenamente identificados con tendencias y orientaciones.

D) Esfuerzos por la regulación formal

A la luz de lo antes dicho, es necesario mencionar que algunos sistemas políticos han desarrollado --deliberada o espontáneamente-- mecanismos y pautas para regular la participación ciudadana (sus demandas, propuestas, solicitudes) como también las respuestas gubernamentales. En algunos sistemas, la necesidad por cumplir con los compromisos adquiridos durante las campañas políticas previas a los comicios, hace que los gobiernos se comprometan a cumplir y a seguir ciertos cursos de acción. En otros países como México, el peso de tradiciones como la de la planeación sientan precedentes muy sólidos que apoyan la institucionalización del proceso de formación de la agenda gubernamental formal.

La creación de ciertas instituciones ha servido para regular el flujo de los problemas públicos. Decenas de demandas pueden ser del mismo género, ir en el mismo sentido, con leves cambios (marginales). No todo lo que la sociedad reclama es posible o permisible. Hay restricciones políticas, legales, financieras, tecnológicas, morales e ideológicas que impiden la realización de determinadas acciones. Los mecanismos institucionales también

⁷⁵ A.G. Jordan, "Iron Triangles, Wolly Corporatism and Elastic Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, 1/1 February, p. 103.

fijan las vías para la participación ciudadana, los tiempos, los tipos de demandas, las responsabilidades y las competencias de las dependencias públicas.⁷⁶

Participantes

A lo largo del proceso de las políticas públicas, es posible distinguir la participación de muchos y diversos actores, tanto pertenecientes al gobierno, como ajenos a él. Esto es fácil de comprender debido a que las consecuencias de las decisiones tomadas por el gobierno tienen impacto en la sociedad. Las políticas públicas inciden sobre la sociedad y los distintos grupos en los que ésta se suborganiza: partidos políticos, grupos de interés, sindicatos, agrupaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales. Por lo mismo, estos actores no pueden ser indiferentes ante las decisiones que les afectan directamente.

La fase de formación de la agenda de gobierno representa una oportunidad única para constatar la intensidad de la participación de la sociedad, de los grupos organizados y del gobierno mismo. Un estudio detenido de la construcción de la agenda puede arrojar luz sobre el grado de conflicto dentro del sistema político, así como la canalización del mismo por las vías institucionales.

Participantes dentro del gobierno

Estos actores, a quienes también se les conoce como participantes oficiales, tienen la obligación de intervenir en el proceso de formación de la agenda debido a que en ellos recaen responsabilidades en el ejercicio de sus funciones como actores públicos. Su

⁷⁶ Esto es, existe un patrón de plausibilidad político-administrativa determinado por limitaciones de recursos e ideas. (L. Aguilar, *Problemas...*, op. cit., p. 43.)

potestad para actuar en la formación de la agenda radica en su carácter de autoridad pública legítima, avalada y respaldada por los mecanismos e instituciones formalmente establecidos.

Es así que, los participantes oficiales poseen la autoridad legal para participar en la elaboración de las políticas públicas en general y en la formación de la agenda de gobierno, en particular. John Kingdom hace la distinción entre los formuladores de políticas primarios y los complementarios (*primary policy-makers* y *supplementary policy-makers*). Los primarios poseen una autoridad constitucional directa para actuar. Los suplementarios (como los secretarios de Estado) deben obtener su autoridad de las decisiones y actos de otros actores primarios.⁷⁷

El presidente, como jefe del Ejecutivo, es uno de los principales actores en el proceso de formación de la agenda. Su posición como cabeza de la administración federal (secretarías de Estado, departamentos administrativos, agencias y programas federales) lo convierte en el principal responsable de la dirección y la actuación pública para el cumplimiento de los derechos y las políticas propias del Estado. El presidente cuenta con un conjunto de recursos institucionales que le permiten actuar con un margen de autonomía frente a las decisiones que otros agentes puedan tomar.

A diferencia de otros actores, tiene elementos que le permiten actuar como una entidad de toma de decisiones unitaria. En relación con el Congreso, es presumible que las iniciativas presidenciales cuenten con el apoyo de los legisladores miembros del mismo partido.

⁷⁷ J. Kingdom, *op. cit.*, p. 29.

De la misma forma en que dispone de facultades y competencias que lo colocan en una posición "privilegiada" frente a otros actores, dentro y fuera del gobierno, también enfrenta limitaciones y restricciones que circunscriben sus acciones a un ámbito específico. Las limitaciones pueden ser formales (factores como la constitución, las leyes, las esferas de competencia, el principio de legalidad...), como también informales (aspectos como los atributos personales del presidente, su popularidad, su liderazgo, su reputación y prestigio; rubros como la correlación de fuerzas frente a otros actores, etc.)

Es así como "el presidente puede lograr, si sabe manejar la televisión, que la opinión pública presione a otros funcionarios para que acepten su agenda. Cuando la mayoría del Congreso y el presidente pertenecen al mismo partido es relativamente sencillo que la agenda del segundo prevalezca; todo depende de la popularidad, reputación y prestigio del Jefe del Estado".⁷⁸

John Kingdom identifica como parte del Ejecutivo a dos grupos de funcionarios que colaboran con el presidente en el desempeño de sus funciones. Por una parte está el *staff* presidencial, formado por los asistentes y consejeros del presidente. A estos agentes se les reconoce poca influencia en el proceso de formación de la agenda debido a que su campo de acción está constreñido a las líneas y direcciones que el presidente dicte.

Por otra parte está el grupo de funcionarios designados directamente por el presidente (secretarios, subsecretarios, jefes de agencias y demás. Este grupo es ejemplo clarísimo de los *policy-makers* suplementarios cuya autoridad para actuar deriva de un formulador primario: el presidente.

⁷⁸ Javier Treviño Cantú, *El proceso de definición de la agenda gubernamental en los Estados Unidos*, tesis, El Colegio de México, México, 1988, p. 20.

Otro grupo de actores es el integrado por el servicio civil de carrera. En ellos se reconocen capacidades y destrezas, que otros actores no tienen, debido a su permanencia, lo que genera en los miembros del servicio civil el famoso *expertise*. Sin embargo, en ellos no se reconoce gran influencia en la formación de la agenda.⁷⁹

A diferencia de la autoridad y unidad de que goza el presidente como jefe de la rama ejecutiva, el Congreso está dividido, primero, en los distintos partidos políticos que integran las cámaras; y segundo, en las divisiones dentro de cada partido. Es posible decir que en el poder Ejecutivo sólo hay una agenda, en tanto que en el Congreso hay tantas agendas como legisladores haya.⁸⁰

Los recursos que se le reconocen al Congreso son, en primer lugar, su autoridad legal. Es innegable que la mayoría de los cambios se realizan no sin antes realizar los ajustes necesarios en los códigos y leyes pertinentes. En segundo lugar está la cobertura y publicidad que de las actividades legislativas realiza la prensa (discursos, debates) y que difunde a otros actores y a la sociedad en general. Por último está la variedad de la información proveniente de distintos canales (el Ejecutivo, la burocracia, los grupos de interés, los círculos académico-intelectuales...) que alimenta las discusiones y debates en el Congreso.

⁷⁹ J. Kingdom, *op. cit.*, pp. 33-37.

⁸⁰ Esto está asociado con la responsabilidad que los legisladores tienen frente a su electorado. Para el caso estadounidense, véase por ejemplo Christopher Bailey, *The US Congress*, Oxford, Basil Blackwell, 1989. Para el caso mexicano, véase Benito Nacif, *The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Re-election*, tesis, St. Antony's College, University of Oxford, Oxford, 1995.

Participantes fuera del gobierno

A este grupo de actores también se les conoce como participantes no oficiales debido a que a diferencia del grupo anterior, carecen de la autoridad legal para formular decisiones, sin prestar atención a su fuerza, importancia o predominancia. Sin embargo, no es posible olvidar que el sentido público que las políticas públicas suponen, favorece la participación de los distintos grupos en que la sociedad está organizada.⁸¹

Los grupos de interés son organizaciones formales cuyos miembros comparten puntos de vista y objetivos semejantes (esto es lo que los hace similares) que buscan influir en el proceso de las políticas públicas para que éstas sean favorables a los objetivos de sus miembros.

Los grupos de interés son inherentes a las sociedades abiertas y pluralistas. No obstante, sus métodos de organización y técnicas para formular sus demandas y el buen éxito de sus peticiones varían de acuerdo con el contexto político cultural en el que ellos se desenvuelven.⁸²

Los efectos de la actividad de los grupos de interés sobre la agenda puede ser positiva --promoviendo nuevos cursos de acción-- o negativa --buscando bloquear los cambios en las políticas públicas. La actividad y presión que ejercen estos grupos es frecuente, y es

⁸¹ Luis F. Aguilar destaca tres sentidos de la palabra público: 1) "por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general"; 2) "[...] [lo] público hace también referencia a carácter manifiesto, al principio de libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. [...] Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, asociación, prensa"; el tercer sentido "público hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales". (*El estudio...*, *op. cit.*, pp. 33-35.)

⁸² Harmon Zeigler, "Interest Groups", en Mary Hawkesworth y Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Londres, Routledge, 1992, p. 377, v. I.

hecha por medio de mecanismos como la movilización de apoyo, el envío de delegaciones, la publicación de cartas y comunicados. Estas acciones motivan a que grupos simpatizantes o afines hagan lo mismo para que el gobierno preste atención a sus demandas.

La influencia de los grupos de interés depende de varios factores como son el número de miembros del grupo, el área geográfica de influencia, los recursos con los que cuente (monetarios, grado de profesionalismo de los miembros, el grado de cohesividad entre los miembros del grupo, su estatus social, la presencia o ausencia de organizaciones similares (la competencia), las actitudes de los funcionarios públicos (adversos o favorables) y demás.

Por último, es pertinente hacer dos aclaraciones. Primero, la consideración de un asunto por parte del gobierno tiene que ver con diversos factores complejos y no solamente con la presión de los grupos de interés. Segundo, si un problema promovido por algún grupo de interés accede al debate público, ese grupo no necesariamente controla el debate y, menos aún, las alternativas o resultados que puedan ser previstos.⁸³

La presencia de actores como los académicos, investigadores y consultores en el proceso de elaboración de la agenda es indiscutible. Sus opiniones, propuestas, programas y sugerencias, difundidas a través de la bibliografía académica, los medios de comunicación o las actividades de asesoría y consultoría, son utilizadas por otros actores gubernamentales o no gubernamentales con el fin de apoyar sus opiniones.

⁸³ J. Kingdom, *op. cit.*, pp. 52-53.

A diferencia de los grupos de interés, que buscan maximizar sus beneficios por medio de las adecuaciones y transformaciones de una política pública, con base en la influencia que ellos ejerzan, los partidos políticos compiten en las elecciones por el control del personal y las políticas del gobierno --la obtención del poder. Quien posee el poder y la legitimidad del mismo, encabeza el ejercicio de la función pública. Los partidos políticos pueden afectar la agenda por medio del contenido de sus plataformas políticas, además del impacto de su desempeño en el Congreso y, en general, por la influencia que tengan en el país. En algunas ocasiones, la plataforma política se convierte en el corazón de la agenda en el caso de que algún partido gane las elecciones y encabece el gobierno.

En relación con este último punto, durante las campañas políticas, los candidatos a la presidencia suelen prometer acciones con el objetivo de atraer a grupos y a ciudadanos en general. Entre las diversas razones que pueden llevar a un gobierno a cumplir las promesas electorales, además de un auténtico sentido de servicio y compromiso público, destaca la búsqueda por la reelección partidista para el siguiente periodo, cuando tal reelección está prevista por la ley.

Otro actor que identifican los teóricos de la agenda son los medios de comunicación, quienes encabezan la labor de difundir las propuestas elaboradas por los distintos actores. La manera en que los medios pueden afectar la agenda puede ser la siguiente. En primer lugar, se desempeñan como comunicadores dentro de la comunidad política. En segundo lugar, pueden magnificar --o desvirtuar-- movimientos, demandas y propuestas, favoreciendo a algunos actores y perjudicando a otros, además de que pueden desempeñarse como catalizadores y acrecentar el impacto de alguna propuesta.

La participación de los ciudadanos (en términos estrictamente individuales) en las discusiones de las políticas públicas a menudo es opacada por la actuación de otros actores (el Congreso, los grupos de interés, y demás actores con una participación prominente). Esto significa que la participación ciudadana en las distintas fases del proceso de las políticas es poco representativa. No obstante, algunos autores, como Charles Lindblom, consideran que las elecciones en países democráticos refuerzan indirectamente la responsabilidad de los funcionarios públicos ante la ciudadanía. Para Lindblom:

The most conspicuous difference between authoritarianism and democratic regimes is that in democratic regimes citizens choose their top policy makers in genuine elections. Some political scientists speculate that voting in genuine elections may be an important method for citizen influence on policy not so much because it actually permits citizens to choose their officials and to some degree instruct these officials on policy, but because the existence of genuine elections put[s] a stamp of approval on citizen participation. Indirectly, therefore, the fact of elections enforces on proximate policy makers a rule that citizens' wishes count in policy making.⁸⁴

No obstante, en ocasiones la participación y el involucramiento de grandes segmentos de la ciudadanía en algunos temas puede ser muy significativo de acuerdo con el grado de importancia que la ciudadanía reconozca en algún tema, con base en diversas causas como puede ser la influencia de los medios de comunicación.⁸⁵

⁸⁴ Charles Lindblom, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall, 1968, p. 45, cit. por J. Anderson, *op. cit.*, p. 38. [Hay edición en español, C. Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, trad. E. Zapico, México, Miguel Ángel Porrúa-Ministerio para las administraciones públicas, 1991.]

⁸⁵ Al respecto, véase el capítulo 6 del libro de Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, en el que tratan el tema sobre cómo los medios masivos de comunicación desempeñan un rol importante e influyente en la

1.3 MODELOS DE CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA

El camino por el que transita un asunto de la agenda pública a la agenda formal arroja luz sobre aspectos muy importantes del sistema político de un determinado país: la interacción entre los grupos de la sociedad, las vías legal-institucionales que el gobierno tenga para atender y asimilar las demandas sociales para formar su agenda de gobierno. Como dice Luis F. Aguilar, la formación de la agenda refleja la vitalidad o apatía de un sistema político.

Con el fin de identificar y caracterizar los caminos por los que se puede llegar a la agenda formal, Roger Cobb, Jennie Keith-Ross y Marc Howard Ross⁸⁶ proponen tres modelos diferentes de construcción de la agenda que son el de iniciativa externa (*Outside Initiative Model*), de movilización (*Mobilization Model*) y de iniciativa interna (*Inside Initiative Model*), a partir de cuatro características principales: iniciación, especificación, expansión y entrada. Estos modelos tienen por objetivo describir la variación en la formación de asuntos dentro y fuera del gobierno, así como el grado y dirección de los esfuerzos por expandir los asuntos más allá de los grupos de iniciación.

Modelo de iniciativa externa

Este modelo explica las situaciones en las que los asuntos son generados por grupos ajenos al gobierno y que logran expandirse lo suficiente, primero, para alcanzar la agenda pública y, posteriormente, la agenda formal.

determinación de las áreas políticas en las que los *decision makers* pueden poner su atención. [*Agendas and Instability in American Politics*, Chicago (Ill.), The University of Chicago Press, 1993 pp. 103-125.]

⁸⁶ "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, 70 (1976), pp. 126-138.

En la fase de iniciación se formula, en términos muy generales, alguna demanda por parte de un grupo (o varios) ajeno al gobierno. La actuación y desempeño de algún grupo están fuertemente vinculados con su experiencia y buen éxito en la articulación de sus demandas.⁸⁷

La fase de especificación se refiere al tránsito de la demanda general en términos más concretos, lo que se puede producir de diversas formas. La tercera fase (expansión) se refiere a que, una vez que el grupo ha definido un problema en términos más acotados, es necesario obtener el apoyo e interés necesarios por parte de otros grupos de la sociedad para atraer la atención de los funcionarios públicos y lograr que su demanda entre en la agenda formal.⁸⁸

La última fase --entrada-- representa el buen éxito de la expansión de un problema que logra entrar en la agenda formal o institucional, es decir, es objeto de la atención seria y sujeto de la acción formal de las autoridades públicas.

Para lograr la expansión de su asunto, los grupos cuentan con tres elementos principales: las características propias del asunto --la ambigüedad, la relevancia temporal, el grado de complejidad técnica, las experiencias previas--, la utilización de símbolos "emotivos" que despierten el interés y la simpatía por el tema, y los recursos financieros, materiales y humanos de los miembros del grupo y de su organización.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 128.

⁸⁸ Con relación a la expansión de la demanda, es pertinente mencionar la distinción que Cobb y Elder hacen de los tipos de público, y es la siguiente: a) los grupos de identificación son los directamente afectados e involucrados por un problema; b) los grupos de atención, que son los grupos que se interesan específicamente, por diversas razones, en un determinado problema; c) el público atento, que son los sectores de la sociedad generalmente informados e interesados, y d) el público en general, que es el segmento de la población menos activo, interesado e involucrado en algún problema. (R. Cobb y Ch. Elder, *Participación...*, *op. cit.*, pp. 136-140.)

Un aspecto que no puede ser omitido en el estudio de la formación de la agenda son las «estrategias de expansión del conflicto», que son indispensables para que los grupos logren acceder a la agenda formal. En este modelo, las estrategias que se pueden identificar son: la amenaza y el uso de la violencia, las sanciones institucionales (retención de dinero, votos o trabajo), el trabajo de los grupos a través de intermediarios (*brokers*), tales como partidos políticos o grupos de presión y el acceso directo.⁸⁹ Para los autores, este modelo está presente en sociedades igualitarias.

Modelo de movilización

Este modelo describe las políticas y los programas que los que toman las decisiones buscan pasar de la agenda formal a la agenda pública. Estos programas pueden estar en la agenda formal, ya sea por iniciativa de los tomadores de decisiones o por la influencia de grupos con acceso directo a ellos. La movilización es necesaria cuando se requiere que una política sea expandida y que tenga el acatamiento voluntario de la población para asegurar un buen resultado en la implementación.

En la fase de la iniciación, un líder político da a conocer una política o un programa y, con ello, entra automáticamente a la agenda formal. En la especificación se anuncia el curso el programa o la política a la población con dos fines. Por una parte, para que la sociedad entienda el programa gracias a los detalles que se proporcionen. Por la otra parte, para obtener el apoyo necesario de la población y para que ésta sepa qué se espera de ella.

⁸⁹ R. Cobb, J.K. Ross y M.H. Ross, art. cit., p. 131.

En cuanto a la expansión, a pesar de que los programas o políticas se convierten en políticas gubernamentales tan pronto son anunciadas y acceden a la agenda, la implementación depende de la aceptación de los grupos más importantes, relacionados con el programa o la política específica.

Por último, la fase de entrada representa un problema que debe ser superado, en el sentido de que el tránsito de la agenda formal a la pública requiere que la población reconozca el problema definido por el gobierno como un problema importante que merece ser atendido.

Para pasar de la agenda formal a la pública, el gobierno dispone de los mismos elementos que los grupos del modelo de iniciativa externa: las características del asunto y los recursos materiales. Un recurso de gran utilidad para persuadir a la sociedad de la pertinencia de un programa, es la utilización de los símbolos, para que la gente se convenza del nuevo programa o política. Este modelo es propio de las sociedades jerárquicamente organizadas.

Modelo de iniciativa interna

Este tercer modelo sirve para describir las situaciones en las que es sencillo tener acceso a la agenda formal y la implementación del programa o la política, con el menor número de cambios debido a la fuerza del grupo de iniciación, que bien puede ser una dependencia del gobierno, o un grupo que tiene acceso e influencia sobre los tomadores de decisiones.⁹⁰

⁹⁰ *Ibid.*, p. 134.

El modelo de iniciativa interna difiere del de movilización debido a que en el primero, el grupo de iniciación no busca que la política se extienda a la agenda pública; es decir, no busca el apoyo de la sociedad. Sólo busca el apoyo de los grupos influyentes y decisivos para el éxito de la política.

En las dos primeras fases --iniciación y especificación— el gobierno o un grupo cercano a él, puede formular una demanda o proponer un curso de acción. En la fase de expansión, el grupo de iniciación busca solamente el apoyo de los grupos más fuertes e importantes que le brinden atención y apoyo.

Finalmente, en la fase de entrada, se logra el estatus de agenda formal, sin que el asunto pertenezca a la agenda pública. Las estrategias de expansión están enfocadas a conseguir la identificación y el apoyo de grupos cuyos intereses sean afines a los del grupo de iniciación y que al mismo tiempo rechacen la expansión al público en general.

Este modelo es de esperar encontrarlo en sociedades caracterizadas por una alta concentración de la riqueza y de estatus en unos cuantos grupos. La tabla 1.2 resume los modelos antes vistos.

Tabla 1.2

Modelos de formación de agenda

ETAPAS	MODELOS		
	INICIATIVA EXTERNA	MOVILIZACIÓN	INICIATIVA INTERNA
1.-Iniciación	Sociedad	Algún líder pone en la agenda una propuesta de política	El gobierno o un grupo específico formula y articula una propuesta de agenda
2.-Especificación	De algo general a lo específico	El gobierno se dirige a la población para explicar su propuesta buscando aprobación	Se busca el apoyo para las propuestas de agenda del gobierno en otros grupos de poder. los más importantes
3.-Expansión	Se busca el apoyo de otros grupos	Se busca la aceptación pública que es importante para la implementación	
4.-Entrada	Llega a la agenda formal	Para que pase de la agenda formal a la pública se requiere que la población lo reconozca como un problema importante	Llega a la agenda formal sin que el asunto pase por la pública

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en la información del artículo de Roger Cobb, Jennie Keith-Ross y Marc Howard Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*. 70 (1976), pp. 126-138.

A lo largo de este capítulo he desarrollado el apartado teórico de la tesis, ubicando el proceso de formación de la agenda en el marco de la disciplina de las políticas públicas. La definición de agenda, los tipos de agendas, los actores y participantes involucrados en su elaboración, así como los tres modelos de formación de la agenda que más adelante, en el siguiente capítulo, me permitirán emprender el análisis sobre dónde radica la agenda de gobierno en México.

CAPÍTULO DOS

¿ES EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LA AGENDA DE GOBIERNO EN MÉXICO?

En algunos sistemas políticos, como resultado de la interacción entre las instituciones, los grupos y los procesos políticos, se han desarrollado de forma deliberada o espontánea mecanismos que regulan la participación ciudadana para que los individuos contribuyan (directa o indirectamente) en una situación política, por medio de sus propuestas, solicitudes y demandas. Esos mismos mecanismos institucionales regulan los flujos de respuestas gubernamentales. Como se indicó en el primer capítulo, no todo lo que la sociedad reclama es posible o permisible, debido a las restricciones que impiden la realización de ciertas acciones (las limitaciones políticas, económicas o tecnológicas, por ejemplo).

Lo anterior es aplicable al caso de México, como mostraré en este capítulo. En nuestro país el peso de una “tradicción” tan importante como es la planeación, ha sentado un precedente muy sólido de apoyo a la institucionalización del proceso de formación de (lo que parece ser) la agenda gubernamental. En este capítulo intentaré demostrar que el Plan Nacional de Desarrollo constituye un claro ejemplo del esfuerzo gubernamental por la regulación formal, tanto de la participación de la sociedad en la definición de la agenda, como de las respuestas del gobierno. Es decir, trataré de determinar si el Plan Nacional de Desarrollo es la agenda en México.

La primera señal que sugiere que la agenda en México efectivamente radica en el Plan yace en la estricta atención a las definiciones de la agenda y del Plan, así como los propósitos del mismo.

Para lo anterior, en primer lugar, analizaré las definiciones de la agenda y del Plan. Posteriormente, escribiré sobre el proceso de formación del Plan Nacional de Desarrollo, ubicándolo en el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el tercer apartado analizaré este proceso con base en los modelos mencionados al final del primer capítulo (me refiero a los modelos de iniciativa externa, movilización e iniciativa interna), enfocándome en el caso del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1995-2000.

2.1 DEFINICIONES DE LA AGENDA Y DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Con base en las definiciones sobre la agenda que cité en el primer capítulo⁹¹, es posible identificar los principales elementos que tienen en común estas definiciones. En primer lugar, los autores identifican que la agenda está integrada por un grupo, conjunto o lista de acciones sobre las que se tiene que hacer algo.

En segundo lugar, señalan que son los miembros del gobierno (formuladores de políticas, gobernantes o agentes gubernamentales) quienes tienen que poner atención y/o hacer algo sobre el conjunto de asuntos definido inicialmente. En tercer lugar, y aquí existe una variante importante, los autores distinguen el cómo es definido el conjunto de asuntos, es decir, cómo llegan a la agenda de gobierno. Para unos, es consecuencia de las demandas de los diferentes niveles y unidades de gobierno. Para otros, es el resultado de la decisión unilateral de los agentes del gobierno y/o de participantes fuera del gobierno estrechamente relacionados con los primeros, y otros opinan que es resultado de la participación y acción ciudadanas.

Con los elementos que mencioné en los párrafos anteriores, es posible analizar la definición que el gobierno da sobre el Plan Nacional de Desarrollo, y que es la siguiente:

[Es el] instrumento rector de la planeación nacional del desarrollo que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado.

Documento normativo de largo plazo, en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como los Programas de

⁹¹ Véase páginas 29 y 30.

Mediano Plazo que deben elaborarse para atender las prioridades sociales, económicas y sectoriales del mismo.⁹²

1.- La agenda como conjunto de acciones. Se puede identificar fácilmente este elemento en la definición donde establece que es el instrumento que expresa las políticas, objetivos y estrategias, en materia económica, política y social. Es decir, son los temas que se han seleccionado y sobre los que se debe hacer algo.

2.- La necesidad de atención sobre los asuntos. Este punto radica en la determinación por orientar la conducción del quehacer público, social y privado para lograr los objetivos de las principales políticas para el desarrollo nacional. En la definición del Plan, se añade a la conducción de la acción pública, la conducción de las actividades de los sectores social y privado debido a que el Sistema Nacional de Planeación Democrática (del que hablaré con detalle más adelante) considera cuatro vertientes de participación, en las que se da cabida a las propuestas de las agrupaciones sindicales, empresariales, campesinas; a las asociaciones civiles y a todos los individuos en general.⁹³ Las prioridades a las que se refiere el segundo párrafo, es el reconocimiento que la atención seria del gobierno sobre los asuntos no es la misma, sino que algunos ameritan una atención especial.

3.- Quién decide los asuntos que llegan a la agenda. A pesar que este punto no está señalado explícitamente en la definición que he citado, la Constitución Política de los

⁹² México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, México, 1998, p. 263. [En adelante México, *Glosario...*] En relación a esta definición, es pertinente señalar que los elementos que ésta contiene, es posible identificarlos en otros textos como Los Criterios Generales de Política Económica o la misma Constitución. Esto es comprensible debido a que, con base en el artículo 26 constitucional, es posible decir que los autores del *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal* tomaron los elementos más importantes de este artículo (que se refiere al PND y al SNPD) para elaborar la definición. Decidí utilizar esta definición por ser, por una parte, una fuente oficial y, por otra parte, por ser la única que hallé después de una larga búsqueda.

⁹³ Para mayor referencia, véase el anexo II.

Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación establecen los lineamientos para la integración del Plan Nacional de Desarrollo (participantes, tiempos, mecanismos institucionales y demás). En los siguientes apartados me referiré a este punto de forma detallada.

Es así como la comparación de las diferentes definiciones de la agenda (teoría) con la definición del Plan (realidad) permite concluir que el Plan en efecto puede ser catalogado como la agenda. Para confirmar esta conclusión, en los siguientes apartados analizaré el proceso de formación del PND para determinar a qué tipo y modelo pertenece.

2.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA. MARCO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El inicio de la década de los ochenta fue crucial en la vida política contemporánea del país debido a que se presentaron cambios importantes en la relación político-administrativa entre la sociedad y el gobierno. Durante los años anteriores a 1982, el predominio y control del presidente en la vida política nacional, operados a través de los aparatos partidista (partido oficial) y administrativo, engendró una forma particular de gestión política-pública que estableció claros y fuertes patrones de comportamiento entre los grupos de la sociedad (obreros, campesinos, profesionistas, cámaras empresariales) y el gobierno; patrones en los que el comportamiento de los primeros obedecía a los insumos y estímulos (fiscales, económicos, políticos...) del segundo.⁹⁴

1982 representa el inicio de una etapa de reformas administrativas y gubernamentales, encabezadas por los significativos cambios hechos a la Constitución política que abarcaron

⁹⁴ Véase el anexo III que contiene referencias sobre el desarrollo histórico de la planeación en México.

aspectos como la rectoría económica, el carácter estratégico y prioritario de la economía pública, la reforma municipal, la descentralización, así como la incorporación al texto constitucional de la planeación democrática, que representó “[...] el retorno a la idea de planeación, al gobernar de acuerdo al plan nacional, que se acompaña con la idea del carácter democrático y consensual del plan”.⁹⁵

Las reformas que puso en práctica el entonces presidente Miguel de la Madrid definían nuevos patrones en la relación Estado-sociedad en un momento en que la percepción pública sobre el desempeño de las instituciones del gobierno federal era muy delicada. La corrupción y la impunidad aunada a ella, así como la crisis económica, desacreditaron denodadamente al gobierno.

La crisis económica de los ochenta, no solo afectó de manera directa los bolsillos de los mexicanos al reducirse la capacidad adquisitiva de la moneda, sino que también afectó el instrumento de control y legitimidad política de los gobiernos revolucionarios: el gasto público. El partido oficial era el puente de comunicación por excelencia entre el gobierno y los grupos de la sociedad, la representación política y social de intereses, representación sustentada en

las organizaciones obreras y campesinas (pero también las cámaras empresariales y los colegios de profesionistas) entroncaban con un partido hegemónico que, a su vez, era el interlocutor preferencial (¿exclusivo?) del gobierno. Este eslabonamiento continuo de organizaciones sociales, partidarias, gubernamentales, conmutaba las demandas sociales en respuestas administrativas de gobierno y era el espacio de negociación en que se intercambiaban obras públicas y servicios sociales a cambio de apoyo político (de masas y

⁹⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1993, pp. 137. [En adelante L. Aguilar. “Gestión...”]

élites). Organizada así la vida política, la alteración de la gestión pública significó forzosamente un giro en las relaciones políticas.⁹⁶

La gestión pública fue alterada por razones económicas: pesos y centavos. Disminuir el gasto público era menester para evitar que la economía se estropeará aún más. Así entonces, el gasto social se redujo, los subsidios tuvieron que ser reorientados para que (al menos en teoría) llegaran a los grupos sociales que verdaderamente los necesitaran, así como también muchos programas tuvieron que ser cerrados por ineficientes. Es decir, el gobierno dejó de colmar las expectativas de la sociedad al dejar de atender las demandas de los grupos sociales, al tener que definir prioridades nacionales y, con base en ellas, reorientar el ejercicio del gasto.

Es posible afirmar que el cambio en los patrones de gestión política-pública en México no fue nada más que el comprender --después del populismo echeverrista y el despilfarro lópezportillista— que los recursos públicos son limitados y que las demandas y necesidades sociales son, por el contrario, ilimitadas. Así entonces, las transformaciones en los patrones de gestión pública “[...] ocasionaron, en consecuencia, cambios rápidos y profundos en la interlocución/negociación entre sociedad y Estado, entre las organizaciones sociales y los poderes del Estado: en la política”.⁹⁷

Es en este contexto de cambios y ajustes entre el Estado y la sociedad en el que se ubica el establecimiento de la planeación democrática, esfuerzo por establecer nuevas reglas del juego y nuevos mecanismos de negociación, una vez agotados los viejos esquemas de entendimiento y negociación política basados en el ejercicio *ad infinitum* del gasto público.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 140.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 141.

Antecedentes

A principios del decenio de los ochenta se propuso la creación de un Sistema Nacional de Planeación, mismo que buscó implantar la planeación en la estructura social, de tal forma que favoreciera la participación social. Entre algunos de los problemas que tenían que superarse estaban el precisar el marco jurídico de las actividades de planeación (modificar la Constitución y promulgar una ley de planeación),⁹⁸ contar desde el inicio de cada sexenio con un plan nacional que estableciera las políticas para orientar las acciones pública y privada; elaborar planes sectoriales, institucionales y regionales que tuvieran como base una estrategia nacional predefinida; impulsar las tareas de planeación en los tres niveles de gobierno y reforzar los mecanismos de participación y negociación entre el gobierno y la sociedad civil, entre otros.⁹⁹ Esto fue, al menos, la intención en el discurso.

Durante el proceso electoral de 1982, el entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional, Miguel de la Madrid, presentó la planeación democrática como uno de sus siete principios políticos. Se comprometió a impulsar la construcción, articulación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que era entendido como “[...] el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional y para modificar la realidad de acuerdo con los valores del proyecto nacional”.¹⁰⁰

Además, propuso hacer reformas legales y administrativas que determinaran con precisión a los responsables de las labores de administración pública y planeación; así

⁹⁸ La primera ley de planeación se publicó en el año de 1930. La *Ley General de Planeación de la República* reconocía las limitaciones de los mecanismos tradicionales de asignación de recursos. Sus fines eran promover y orientar las acciones para lograr el desarrollo, tanto económico como social.

⁹⁹ México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México. 1. Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, México. FCE-SPP, 1985, p. 100. [En adelante México, *Antología...*]

¹⁰⁰ Miguel de la Madrid, Discurso en Valle de Bravo, Estado de México, 26 de abril de 1982, *Planeación Democrática*, núm.1, febrero de 1983, p. 2, cit. por *Ibid.*, p. 102.

como el establecimiento de los mecanismos institucionales de participación en la organización y funciones de la administración pública y del SNPD.¹⁰¹

Así, a lo largo de la campaña presidencial, se establecieron las principales líneas y propuestas de acción que orientarían las reformas legales y administrativas para crear las condiciones que posteriormente, se decía, facilitarían el desempeño de la rectoría estatal, la planeación democrática y la partición social en el proceso de toma de decisiones.

Una vez que Miguel de la Madrid llegó a la presidencia realizó reformas en dos distintas esferas de la normatividad nacional. Primero, se hicieron importantes modificaciones a la Constitución en los artículos 25, 26, 27 y 28, y se promulgó la Ley de Planeación --ley reglamentaria del artículo 26. Las reformas a estos cuatro artículos establecieron los principios fundamentales de la intervención del Estado en la vida económica del país; es decir, se definió el área de intervención económica o rectoría del Estado, así como un nuevo estilo de intervención sustentado en dos ideas: la planeación democrática y la coordinación intergubernamental.

Las reformas más importantes fueron las de los artículos 25 y 26, debido a que se trataba de modificaciones “totales” de los artículos, y no adiciones como en el caso de los artículos 27 y 28.¹⁰² En algunos círculos académicos, predominantemente relacionados con la materia jurídica, se ha discutido la pertinencia de incorporar un capítulo económico en la Constitución. Sin embargo, para Eduardo Sánchez Andrade, los cuatro artículos reformados en 1982 constituyen, *de facto*, el sustento constitucional del derecho económico mexicano,

¹⁰¹ *Loc.cit.*

¹⁰² Los artículos 25 y 26 se referían, antes de las reformas, a la garantía de inviolabilidad de correspondencia (que pasó al artículo 16) y a la prohibición que en tiempos de paz, tienen los miembros del ejército de alojarse en casas particulares, respectivamente.

sin desconocer a otras normas con un contenido de la misma naturaleza, así como las disposiciones en materia económica, propias de las facultades del Congreso de la Unión.¹⁰³

En el artículo 25 se establece que corresponde al Estado la rectoría económica del desarrollo nacional, entendido éste como el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del país,¹⁰⁴ por medio de la planeación, la conducción, la coordinación y la orientación de la actividad económica nacional. Para lograr el desarrollo económico nacional, se requiere de la participación de los sectores público, privado y social. El gobierno define como planeación democrática “el proceso mediante el cual se efectúa de manera permanente la consulta popular, con el propósito de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones para definir objetivos, estrategias, metas y prioridades de desarrollo, a su vez para proponer nuevas formas de vinculación, gestión y de trabajo para mejorar los efectos de las acciones del Sector Público”.¹⁰⁵

El artículo 26 se refiere al SNPD, es decir, a la necesidad de regular constitucionalmente la planeación en México, tarea que le confiere en particular al Ejecutivo federal, y que a la letra dice

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 distintos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al

¹⁰³ Eduardo Sánchez Andrade, “Comentario al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, p. 107.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 108.

¹⁰⁵ México, *Glosario...*, *op. cit.*, p. 264.

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 participación 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 concierte 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.¹⁰⁶

Las reformas hechas a los artículos 27 y 28 también estuvieron enfocadas a fortalecer la intervención del Estado en la vida nacional. En el caso del artículo 28 se establecieron de manera clara los principios de la participación del Estado en la economía, así como la determinación de las áreas estratégicas para las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva.

Para superar las fallas que se reconocían en la práctica de la planeación en México, además de las reformas constitucionales se promulgó la Ley de Planeación. En la exposición de motivos se estableció que ante “[...] la gravedad de la coyuntura y magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática”.¹⁰⁷ Es decir, la Ley establece las normas y los principios básicos para integrar el Sistema Nacional de Planeación, así como también se especifican la organización y el

¹⁰⁶ México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 26, Instituto Federal Electoral, p. 18.

¹⁰⁷ Exposición de motivos de la Ley de Planeación, *Diario Oficial*, 5 de enero de 1983.

funcionamiento del mismo. La idea central de la exposición de motivos es, a parecer de Jacinto Faya,

[...] que la planeación democrática es un elemento esencial del Programa de Gobierno de México, programa tendiente a lograr una sociedad más igualitaria y libre, [...] la planeación democrática tendrá como base para su formación un proceso de negociación política, pero orientada a la satisfacción de las demandas populares. Esta declaración significa que el propósito de la Ley se debe centrar en los intereses de las grandes mayorías.¹⁰⁸

La Ley de Planeación está organizada en siete capítulos, con cuarenta y cuatro artículos, más otros cinco artículos transitorios. En el primer capítulo la Ley reconoce que sus disposiciones tienen por objeto establecer las normas y principios básicos sobre los cuales se realizará la planeación nacional del desarrollo, así como establecer las bases para la integración y funcionamiento del SNPD, para lo cual, el Ejecutivo federal coordinará las actividades de planeación con las entidades federativas y promoverá la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas. La planeación tendrá por objetivo lograr un adecuado desempeño de la responsabilidad del Estado en el desarrollo integral del país.

En el capítulo tercero están establecidos los lineamientos para la participación social en la planeación. Dentro de la planeación democrática tendrán lugar la participación y consulta de los distintos grupos sociales, para que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a los que se refiere la propia Ley.¹⁰⁹ En los capítulos quinto, sexto y séptimo se definen los mecanismos de coordinación que podrá establecer el Presidente con los estados miembros de la federación, los mecanismos de concertación e inducción que el mismo Ejecutivo podrá fijar con los

¹⁰⁸ Jacinto Faya, *Finanzas públicas*, México, Porrúa, 2ª ed., 1986, p. 431.

¹⁰⁹ *Ley de Planeación*, artículo 20.

grupos sociales y privados para la ejecución del Plan y los programas, así como lo referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos en su desempeño en relación con los objetivos y prioridades derivados del Plan y los programas.

Con relación a los capítulos segundo y cuarto, en los que se establecen los lineamientos referentes al Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo, respectivamente, los desarrollaré de manera independiente a continuación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática

La necesidad por establecer un sistema de planeación en México que homologara y definiera los componentes, instrumentos, vínculos y relaciones entre los criterios, lineamientos y acciones de la planeación, llevó a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En esencia, el SNPD buscó (y busca) dar respuesta a ciertas necesidades de fondo que se produjeron como consecuencia de la creciente complejidad y diversificación económica y social del país. A continuación comentaré sus características más importantes.

El SNPD buscó promover la participación de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores que integran la iniciativa privada y la social, con el fin de lograr todos los objetivos establecidos en el proyecto nacional. Así, el Sistema se concibe 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 y municipales, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Comprende además 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 planeación.¹¹⁰

Entonces, el Sistema Nacional de Planeación Democrática está integrado por

[...] las dependencias y entidades de la administración pública federal, los organismos de coordinación entre la federación, y los estados y los municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculados a través de las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, los gabinetes especializados y las comisiones intersectoriales, los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), mecanismos de participación e instancias de participación social”.¹¹¹

Es así como el Sistema pretende que los distintos grupos organizados de la sociedad y la población en general formulen sus propuestas, planteen sus demandas y formalicen acuerdos que repercutan --al menos ese es el objetivo-- directamente sobre la planeación del desarrollo nacional. El SNPD concibe la participación social como el mecanismo por medio del cual los distintos grupos de la sociedad se ponen de acuerdo, “la participación social es un término amplio que abarca diversas formas y tipos, entre ellos, la participación por medio de la consulta popular para integrar (y evaluar) planes y programas”.¹¹²

Uno de los principales objetivos del SNPD fue ampliar las bases políticas y sociales de los sistemas gubernamentales de toma de decisiones. Como prueba de esto, el Sistema dispone de los foros de consulta popular por medio de los cuales los grupos sociales analizan la problemática de las distintas esferas de la acción gubernamental, proponen alternativas de solución y expresan sus demandas y propuestas. “La participación social

¹¹⁰ México, *Glosario...*, op. cit., p. 307.

¹¹¹ México, *Antología...*, op. cit., p. 109.

¹¹² México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios y organización*, México, 1984, p. 74. [En adelante México, *Sistema Nacional...*]

sustentada a través de los foros de consulta popular confirma la decisión de amplios grupos de la sociedad para unir y articular esfuerzos con el gobierno a fin de contribuir en la solución de los problemas del desarrollo”.¹¹³

Dentro de las medidas tomadas para reforzar el Sistema, se ha propuesto a los gobiernos de los estados de la República organizar sus propios sistemas estatales de planeación democrática para promover el desarrollo de las entidades y que adecuen sus políticas a las políticas nacionales, para que haya concordancia en las metas a alcanzar de los distintos niveles de gobierno. Estas acciones son a través del apoyo de recursos institucionales como el Convenio Único de Desarrollo, que es el instrumento jurídico para coordinar las acciones entre el gobierno federal, los estados y los municipios, y los comités de planeación para el desarrollo estatal (COPLADES), por medio de los cuales se busca hacer compatibles los esfuerzos de los tres niveles de gobierno en la formalización, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo, así como estimular la participación de la sociedad.

El SNPD está integrado por cuatro etapas, en las que participan los distintos actores antes mencionados, en distintas formas y momentos. Esas etapas son las siguientes:

1. Formulación. Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del PND y los programas de mediano plazo; incluye la elaboración de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, así como la definición de los objetivos y prioridades del desarrollo.

¹¹³ *Ibid.*, p. 17.

2. Instrumentación. Son las actividades orientadas a traducir los lineamientos y estrategias del PND y programas de mediano plazo en objetivos y metas.¹¹⁴
3. Control. Son las actividades enfocadas a monitorear y vigilar que la ejecución de las acciones sean congruentes con la normatividad que las rige y que estén de acuerdo con lo establecido en el PND y en los programas.
4. Evaluación. Consiste en verificar que las previsiones y resultados para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación.¹¹⁵

Así, el SNPD se concibe como un conjunto de relaciones que permiten vincular las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, y organismos de los sectores social y privado. Además, el Sistema cuenta para su funcionamiento con una serie de instrumentos que, de acuerdo con la función que desempeñarán en cada etapa del proceso, serán jerarquizados y ordenados tanto temporal como espacialmente. La forma de expresión de estos instrumentos es por medio de documentos que adquieren la forma de planes, leyes y programas.¹¹⁶

Para resumir, es posible afirmar que

[d]espués de [15] años de existencia, los preceptos legales que sustentan el SNPD han permanecido casi inalterables. La Constitución otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional (artículo 25), la cual podrá ejercerse mediante la planeación y bajo un sistema democrático de participación (artículo 26). En la legislación secundaria [Ley de Planeación] se reconoce que el proceso de planeación se desarrolla a través de las etapas de formulación,

¹¹⁴ Véase anexo II.

¹¹⁵ Francisco Javier Osornio, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1992, pp. 31-34 y Miguel Acosta Romero, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1989, pp. 661-662.

¹¹⁶ Los documentos que se generan en el marco del SNPD son, además del PND, los programas de mediano plazo, los programas operativos anuales, los reportes de ejecución del PND, así como los informes de gobierno. Para más detalles, véase México, *Sistema Nacional...*, *op. cit.*, pp. 45-62.

instrumentación, control y evaluación. También se señalan las atribuciones que en la materia corresponden a las dependencias y entidades de la administración pública federal.¹¹⁷

El Plan Nacional de Desarrollo

El nuevo patrón de relaciones que el SNPD y el PND tuvieron por fin establecer entre el Estado y la sociedad representaba un nuevo estilo que:

[...] consistía en gobernar conforme a un plan, de alcance nacional, que aspiraba a conciliar racionalidad y consenso. La planeación democrática pretendía recobrar el carácter público y pactado de la acción gubernamental, con el fin de que la sociedad supiera cómo se va a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos.¹¹⁸

El PND es un documento que se elabora en el inicio de cada período de gobierno, contiene las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de los estados, así como también las propuestas, sugerencias y demandas que formulen los grupos sociales interesados. El fin de la planeación del desarrollo es que, con base en las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de las actividades económica, social, política y cultural, se transforme la realidad del país, de acuerdo con los principios y objetivos que la Constitución fija.

El PND establece los objetivos nacionales, las estrategias y prioridades para el desarrollo integral del país; para lo cual, determina los lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional. El Plan también indica los programas sectoriales,

¹¹⁷ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 2ª ed., 1995, p. 132.

¹¹⁸ *Loc. cit.*

institucionales, regionales y especiales que se requieran.¹¹⁹ La principal diferencia entre el Plan y los programas sectoriales es que el primero da cabida a las principales propuestas vertidas por los distintos actores que participan en su elaboración y los segundos son elaborados por las dependencias del sector público para hacer las tareas encomendadas por medio del Plan.

Las características generales del Plan son las siguientes: se elabora a nivel global (a diferencia de los programas de mediano plazo que se elaboran por sectores), su cobertura espacial es nacional, su cobertura temporal es de mediano plazo y su función es definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas de desarrollo.

El Plan debe ser elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses a partir de la fecha de toma de posesión del Presidente de la República. Su duración no podrá exceder el período constitucional correspondiente, aunque sí puede contener consideraciones y proyecciones de mayor plazo. La misma condición es aplicable a los programas. El Plan y los programas sectoriales deben especificar las labores que se coordinarán con los estados, y cuáles serán de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

También es materia del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales

[l]as 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.¹²⁰

¹¹⁹ Para una explicación de cada uno de estos tipos de programas, véase F. Osornio, *op.cit.*, pp. 36-41.

¹²⁰ Ley de Planeación, art. 20.

La participación y consulta de la planeación nacional del desarrollo deberá sujetarse a la organización, funcionamiento, formalidades, periodicidad y términos que la legislación relacionada con el SNPD determine. El Plan y los programas sectoriales deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y, una vez aprobados, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, conforme a sus respectivas competencias.

Para el gobierno, el PND representa uno de los avances y logros más importantes en la historia de la planeación del desarrollo en México. Algunas de sus características más sobresalientes, de acuerdo con la visión gubernamental, son:

- ◆ El Plan es resultado de la participación de los diferentes órdenes de gobierno y grupos sociales.
- ◆ El Plan permite al gobierno tener, desde su inicio, objetivos, medios y responsabilidades para ordenar las acciones de gobierno, así como para también orientar a los distintos sectores de la población.
- ◆ El Plan contiene una visión global e integral del desarrollo nacional.
- ◆ Por medio del Plan, el gobierno hace compromisos para superar las condiciones actuales, busca el desarrollo por medio de propuestas claras y específicas.
- ◆ El Plan señala los programas sectoriales y regionales que habrán de elaborarse.¹²¹

El PND surgió en el momento en que se presentaron cambios importantes en la relación político-administrativa entre la sociedad y el gobierno y se convirtió en una nueva regla del juego diseñada para ampliar la participación de los grupos sociales en la definición de las tareas y objetivos del desarrollo del país. Sin embargo, ésta experiencia, la más reciente en la historia de la planeación, nos ubica en un contexto en el que el diseño formal del Sistema Nacional de Planeación Democrática favorece primordialmente las propuestas y los

¹²¹ México. *Antología...*, op. cit., pp. 118-119.

esfuerzos de las dependencias de la administración pública federal y, en menor medida, de los gobiernos estatales.

2.3 ESTUDIO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

En este apartado estudiaré el procedimiento de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, con atención especial al Plan del sexenio que corre de 1995 al año 2000, con el objeto de determinar a qué modelo de agenda corresponde. Para este fin primero identificaré las cuatro etapas propuestas por Cobb y Keith dentro del proceso de elaboración del Plan. Después definiré el tipo de agenda, sistémica o formal, para poder caracterizar el Plan Nacional de Desarrollo.

Modelo de agenda

La agenda es el conjunto de problemas, demandas y asuntos sobre los que el gobierno decide si debe actuar, o considera que se debe actuar para resolverlos, considerando las restricciones presupuestarias, políticas, tecnológicas o legales que limiten el ejercicio del gobierno. Es así como la interrogante sobre qué problemas se van a atender y cuáles no, tiene respuesta en lo que se conoce como “inscribir en la agenda”. Este acto demuestra que la actividad pública no está sujeta a respuestas aleatorias, sino que está en función de las finalidades y preferencias de los tomadores de decisiones, mismas que se reflejan en la agenda.

En el primer capítulo identifiqué tres modelos que ilustran las posibles formas para llegar a la agenda formal que son los de iniciativa externa, de movilización y de iniciativa interna. Los modelos están contruidos a partir de cuatro características principales

(iniciación, especificación, expansión y entrada), mismas que emplearé a continuación para catalogar la agenda de gobierno en México.

Etapas de iniciación

En el proceso de elaboración de la agenda en México, los participantes dentro del gobierno o participantes oficiales tienen un papel destacado, particularmente el Presidente de la República, quien es lo que se conoce como un formulador de políticas primario (*primary policy-maker*) debido a que posee autoridad constitucional para actuar. Como se mencionó previamente, el artículo 26 de la Constitución responsabiliza al Ejecutivo de la elaboración del Plan, es él quien convoca la participación de los demás actores, señala los tiempos de participación, así como establece las formas en que se realizará la misma. El PND debe ser elaborado durante los primeros seis meses de cada sexenio, como señala el artículo 21 de la Ley de Planeación, que dice: “el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República”.

El segundo funcionario más importante en el proceso de elaboración de la agenda es el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En él recae la coordinación de las actividades de la planeación nacional del desarrollo y la definición de los lineamientos metodológicos para el proceso de formación del Plan. Es un formulador de políticas suplementario (*supplementary policy-maker*) debido a que obtiene la autoridad para cumplir sus funciones (particularmente las relacionadas con la formación de la agenda) de las decisiones y actos del formulador de políticas primario: el Presidente. La Secretaría de Hacienda elabora las propuestas de prioridades para la estrategia económica del Plan, así como

[...] en su carácter de coordinadora nacional de planeación nacional del desarrollo, [emite] los Lineamientos para la Integración de los Programas de Mediano Plazo, que contienen las orientaciones para que las dependencias y entidades federales definan las estrategias, políticas e instrumentos de sus respectivos ámbitos de competencia, en función de las prioridades y objetivos del Plan.¹²²

Como muestra de lo anterior, para el período presidencial de Ernesto Zedillo, por acuerdo del entonces Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, se creó el Grupo Integrador del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Al frente del Grupo fue designado el presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Carlos Jarque, quien se desempeñó como *Secretario Técnico* del Grupo Integrador.

Las principales funciones del Grupo Integrador fueron “[...] recibir, considerar e incorporar las opiniones y propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que formulen los grupos sociales interesados”.¹²³ De igual forma, el Grupo tuvo a su cargo la organización de un foro general de consulta, para cuya realización emprendió las siguientes acciones:

1. Determinó los objetivos y las prioridades a tomarse en consideración en el proceso de elaboración del Plan,
2. Analizó y definió los temas a tratar en los foros de consulta popular,
3. Diseñó los mecanismos para convocar y promover la participación social en las tareas de consulta popular,
4. Hizo sugerencias para el desarrollo de las actividades de los foros de consulta popular,

¹²² México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores 1994-1995*, México, 1995, p. 41.

¹²³ Acuerdo por el que se crea el Grupo Integrador del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Diario Oficial*, lunes 27 de marzo de 1995. Esta acción fue similar a la que seis años antes se realizó para organizar el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuando se creó el Consejo Nacional de Concertación Económica.

5. Diseñó los procedimientos de integración de las opiniones y resultados que se obtuvieron y llevó a cabo el análisis y sistematización de la información.¹²⁴

Es así como la Secretaría Técnica coordinó los trabajos de las dependencias y entidades de la administración pública federal. De acuerdo con la Constitución y la Ley de Planeación, se pusieron en marcha los dos instrumentos tradicionales de consulta pública: los foros y los buzones de consulta popular; a los que se sumó una nueva modalidad: los *Centros de recepción de propuestas*, mismos de los que hablaré más adelante.

Es importante señalar que la Ley de Planeación concede el mayor grado de participación a las instancias de gobierno federal, primero, y después a los gobiernos de las entidades federativas. Como muestra de lo primero, el artículo 12 de la misma Ley indica que “[l]as dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del Sistema [Nacional de Planeación Democrática], a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades”. Como muestra de lo segundo, el capítulo V del mismo ordenamiento detalla la coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas, entre cuyos artículos destacan el 33 que señala “[e]l Ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo”, así como el 34 que dice “[...] el Ejecutivo Federal podrá convenir con las entidades federativas l) su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes”.

¹²⁴ *Loc. cit.*

En cuanto a la participación del Poder Legislativo, tanto la Constitución como la Ley de Planeación son muy escuetas. El artículo 26 constitucional señala que en el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley de Planeación, la cual, a su vez establece que el Presidente remitirá el Plan al Congreso para su “examen y opinión”. A parecer de Julio Faesler

la intervención del Poder Legislativo, en algo tan trascendental como en la forma en que se va a encaminar el país en los siguientes seis años, es marginal e incidental. No toca fondo. La elaboración, aprobación, presentación y publicación del plan corresponde sólo al Ejecutivo que así ejerce lo que en otros tiempos se llamó “rectoría del Estado”. Prueba de ello está en el hecho de que los señores senadores y diputados no son sino unos ciudadanos más entre muchos convocados para participar en las miles de consultas en todo el país para aportar sus ponencias y puntos de vista.¹²⁵

En cuanto a los participantes fuera del gobierno o no oficiales, el capítulo III de la Ley de Planeación titulado “Participación social en la planeación”, en su único capítulo señala

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 los foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.¹²⁶

Es así como la fase de iniciación, en el proceso de formación de la agenda en México, sólo considera la participación del Ejecutivo y de sus dependencias. Como se mencionó, en el modelo de iniciativa externa es la sociedad quien encabeza la etapa de iniciación. En los

¹²⁵ Julio Faesler, “El Plan Nacional de Desarrollo un soliloquio”. *Reforma*, México D.F., 5 de abril de 1995. Como veremos más adelante, la Ley de Planeación pone al mismo nivel de otras organizaciones la participación de los integrantes del Poder Legislativo.

¹²⁶ *Ley de Planeación*, artículo 20.

modelos de movilización e iniciativa externa, la agenda se origina en el gobierno o en algún grupo cercano a él.

Tabla 2.1
Etapa de iniciación

<i>Etapa</i>	<i>Modelos</i>		
	<i>INICIATIVA EXTERNA</i>	<i>MOVILIZACIÓN</i>	<i>INICIATIVA INTERNA</i>
I.- Iniciación	Sociedad	Algún líder pone en la agenda una propuesta de política	El gobierno o un grupo específico formula y articula una propuesta de agenda
Agenda en México		El Presidente organiza la convocatoria para la elaboración del PND por medio de las secretarías de Estado, destacando la participación de la Secretaría de Hacienda	

Etapa de especificación

Como resultado de las acciones del Grupo Integrador, se organizaron 97 foros de consulta, que fueron el marco para la realización de 516 eventos en todo el país. El objetivo primordial de los foros de consulta popular es “fomentar la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la discusión de la problemática nacional y en la formulación de propuestas orientadas a impulsar el desarrollo del país en el corto, mediano y largo plazos”.¹²⁷

Los titulares de las secretarías de Estado fueron responsables de la coordinación general de los foros de consulta, de acuerdo con sus áreas de competencia, con base en lo establecido en el artículo 16, fracción I de la Ley de Planeación, que dice que las

¹²⁷ México, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Foros de consulta popular. Memoria general*, México, INEGI, p. 13. [En adelante *México, Foros de consulta...*]

dependencias de la administración pública federal intervendrán en la elaboración del Plan en las materias que les competan.

Las subcoordinaciones estuvieron a cargo de los subsecretarios de las dependencias, a quienes correspondió la dirección de cada evento o la supervisión de sus representantes en los mismos, según haya sido el caso. Los responsables de los eventos tuvieron como funciones principales:

- La elaboración de la temática para discusión,
- La integración de la lista de ponentes y requerirles por escrito las ponencias al formalizar la invitación,
- Seleccionar el espacio físico para la realización del evento,
- La publicación de la convocatoria dirigida a la población en general,
- La distribución de las invitaciones,
- Presidir el evento y moderar las presentaciones, y
- La elaboración del resumen y memoria del evento.¹²⁸

Es importante destacar que, debido a que las dependencias del Ejecutivo organizan los foros como ya se ha mencionado, son las mismas dependencias quienes establecen los temas a ser discutidos durante los foros. Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación organizó los siguientes nueve foros:¹²⁹

1. Estado de derecho,
2. Reforma política del Estado,
3. Derechos humanos,
4. Riqueza pluriétnica e integración nacional,
5. Contribución de la mujer al desarrollo,

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 14 y 15.

¹²⁹ Los nombres de los foros y los temas de los eventos que organizó cada secretaría, se encuentran en el anexo IV.

6. Política de población para el bienestar,
7. Política migratoria,
8. Libertad, corresponsabilidad e información, y
9. Seguridad pública.

Al ser el poder Ejecutivo el principal organizador de la consulta popular, es quien define los temas que se tratarán en los foros. Es decir, la propuesta política sobre la que discuten los actores convocados a participar, está definida (y por lo mismo circunscrita) desde el principio. No existe ningún mecanismo institucional que permita a los actores políticos, privados o sociales intervenir en la definición de los temas para discutir en los foros. Es una prerrogativa exclusiva del Ejecutivo. Sin embargo, los buzones de consulta popular ofrecen un modesto reducto para “expresar” con más libertad alguna opinión. El único inconveniente es que este mecanismo de consulta no permite la interacción, la discusión de ideas y propuestas, es decir, carece de la “fuerza” de un foro, en donde, en principio, sí podría realizarse todo esto.

Tabla 2.2

Etapa de especificación

<i>Etapa</i>	<i>Modelos</i>		
	<i>INICIATIVA EXTERNA</i>	<i>MOVILIZACIÓN</i>	<i>INICIATIVA INTERNA</i>
2.-Especificación	De algo general a lo específico	El gobierno se dirige a la población para explicar su propuesta buscando aprobación	Se busca el apoyo para las propuestas de agenda del gobierno en otros grupos de poder, los más importantes
Agenda en México			El gobierno define y especifica las propuestas para la consulta pública, dirigidas a las organizaciones más representativas de los grupos sociales

Etapa de expansión

La etapa de expansión es, en los tres modelos, una oportunidad para obtener apoyo y transitar hacia la agenda final. En el modelo de iniciativa externa se busca atraer la atención de otros grupos que representen un punto de apoyo, en el de movilización se busca la aceptación pública para lograr la implementación de algún programa de gobierno, finalmente, en el modelo de iniciativa interna el gobierno busca el apoyo y consentimiento sólo de los grupos más importantes y necesarios.

En el proceso de formación de la agenda en México la etapa de expansión no busca atraer la atención de la sociedad para implementar sus políticas (que es el caso del modelo de movilización). Como vimos en el capítulo uno, la etapa de implementación se pone en marcha después que la agenda ha sido definida.

En el modelo de iniciativa externa los grupos de iniciación buscan crear presión o interés en los tomadores de decisiones, por medio de la propagación del asunto a nuevos grupos de la población, ligando el tema de su interés a otros temas que capten la atención de la sociedad.

En México, la expansión queda comprendida durante la fase de consulta pública a la que se convoca, en primer lugar, a las dependencias de la administración pública federal, a los gobiernos de los estados y, después, “[a] 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 [...] a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán”.¹³⁰

Los 97 foros de consulta pública organizados por el Comité Integrador se realizaron entre el 31 de marzo y el 28 de abril de 1995. En los mismos se presentaron más de 12 mil ponencias (en promedio 20 por evento) y participaron más de 100 mil personas. Sin embargo, es importante señalar algunas aristas en el proceso de consulta pública que sugieren cómo el mismo proceso favorece la participación de un tipo de personas o grupos, frente a otros.

En primer lugar, quiénes logran agruparse para defender algún interés o alguna causa en particular, o que de manera independiente lo hace, es de suponer que están en condiciones de dedicar tiempo y esfuerzo en la elaboración de una propuesta seria, por lo que tienen resueltas otras necesidades. Como mencioné líneas arriba, a los responsables de la organización de los eventos correspondió integrar las listas y enviar las invitaciones a los ponentes que participaron en los eventos de los foros de consulta popular. Ambas acciones están orientadas a organizaciones sociales o privadas importantes, como fue el caso de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) que para el momento de la consulta pública tenía preparado un estudio con las propuestas del sector industrial del país para la formulación del Plan, tan completo que incluía más de 450 cuadros con estadísticas y gráficas.¹³¹ Es decir, sólo organizaciones de este tipo pueden llegar a los foros con propuestas tan elaboradas.

¹³⁰ *Ley de Planeación*, art. 20.

¹³¹ “Al alza y a la baja. Concluye Canacintra radiografía de la industria”, *Reforma*, México D.F., 14 de diciembre de 1994.

En segundo lugar, los organizadores de los eventos privilegian la participación de determinados grupos o personas debido a que, al girar invitaciones expresas, desfavorecen la participación de la “población en general” para la que sólo se publica una convocatoria en los medios impresos; con el fin de “[...] garantizar la mayor representatividad y pluralidad de enfoques en las aportaciones del Foro”.¹³² Sin embargo, esta medida no garantiza que los ciudadanos comunes puedan participar en las mesas de discusión de los foros. Por ejemplo, el 6 de abril de 1995 se llevó a cabo el *Foro Nacional de Consulta Popular sobre Educación Media y Superior* convocado por la Secretaría de Educación Pública y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), ocasión en la que sólo participaron funcionarios federales y estatales de educación pública, rectores de universidades e institutos públicos y privados, así como consultores, pero ningún ciudadano “común y corriente”.

La memoria general de los foros de consulta popular no registra el perfil de los participantes. Sin embargo, *grosso modo* los identifica: funcionarios de los gobiernos federal y estatales, profesionistas, investigadores, estudiantes, diputados (federales y locales), senadores, líderes de organizaciones y representantes de la iniciativa privada.¹³³

La consulta popular por medio de los buzones consistió en dos fases. La primera fue el establecimiento de los *Centros de recepción de propuestas* en oficinas de gobierno, universidades, hospitales y bibliotecas para captar de forma directa las aportaciones. La segunda consistió en la instalación de más de 15 mil buzones en todo el país. La

¹³² Presentación del Foro Nacional de Consulta Popular sobre Educación Media Superior y Superior, s.p.i, 1995.

¹³³ México, *Foros de consulta...*, op. cit., p. 15.

coordinación de esta actividad recayó, nuevamente, en las dependencias del Ejecutivo, con la ayuda de los gobiernos estatales y locales.¹³⁴

Este mecanismo de consulta arrojó los resultados siguientes:

- ◆ 203,900 escritos, mismos que contenían más de 313,052 propuestas,
- ◆ Las entidades que registraron una mayor participación fueron el Distrito Federal y el Estado de México (20.51% y 20.10% respectivamente),
- ◆ 81.51% de las personas que depositaron escritos proporcionaron sus datos básicos (sexo y edad),
- ◆ 53.61% de los escritos fue elaborado por hombres y el 46.39% restante por mujeres,
- ◆ En cuanto a las edades, destacó el rango entre 15 y 29 años, con el 42.91%.
- ◆ Los dos temas que destacaron por el número de propuestas fueron “salud y seguridad social” y “empleo y salarios”.¹³⁵

Detallar el mecanismo que se instrumentó para procesar la información obtenida por medio de los buzones excede los límites de este apartado, por lo que es posible consultarlo en el anexo I.

En esta fase, el principal mensaje del gobierno es hacer creer a todos los participantes, oficiales y no oficiales, que tienen las mismas oportunidades de participar y hacer oír su voz; el gobierno enfatiza en todos los tonos lo indispensable que es la participación ciudadana en las decisiones públicas. En este sentido, el Senador Oscar López Velarde señaló que el proceso de elaboración del Plan 1995-2000 fue la primera ocasión en la que el

¹³⁴ México, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Buzones de consulta popular. Memoria general*, México, INEGI, p. 13. [En adelante *México, Buzones de consulta...*] Para atender a la población indígena del país, se elaboraron carteles en las nueve principales lenguas indígenas.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 27-32.

Poder Legislativo intervino en las políticas públicas debido a que en el sexenio anterior, el Ejecutivo envió el Plan editado para que los legisladores emitieran sólo su opinión.¹³⁶

Sin embargo, las críticas al proceso de consulta pública no se hicieron esperar, mismas que fueron desde un tono moderado como la del entonces presidente de la Comisión fiscal de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Ernesto Vega, quien dijo que “muchas de las propuestas del organismo industrial contenidas en la propuesta para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo, no fueron consideradas”,¹³⁷ hasta otras críticas con tonos más enérgicos como la pronunciada por la Conferencia del Episcopado Mexicano que señaló “el Plan Nacional de Desarrollo es un documento que induce decisiones ya tomadas y las quiere hacer ver como fruto de una amplia consulta”.¹³⁸

Para bien del proceso de elaboración del Plan, y del Plan mismo, también se vertieron opiniones favorables como la de Carlos Castillo, quien dijo “[n]adie en su sano juicio puede negar el esfuerzo colectivo que está detrás del documento, incluso a pesar de ciertas lagunas en el continente de la consulta, ni el trabajo personal del presidente de la República en su elaboración”.¹³⁹

¹³⁶ “Cuestionan legisladores participación en el PND”, *Reforma*, 28 de marzo de 1995.

¹³⁷ “Demandan industriales reforma fiscal a fondo”, *El Norte*, Monterrey, N.L., 19 de diciembre de 1994.

¹³⁸ “Critica el Episcopado al PND”, *Reforma*, 28 de junio de 1995.

¹³⁹ Carlos Castillo, “El otro PND”, *Reforma*, 8 de junio de 1995.

Tabla 2.3

Etapa de expansión

<i>Etapa</i>	<i>Modelos</i>		
	<i>INICIATIVA EXTERNA</i>	<i>MOVILIZACIÓN</i>	<i>INICIATIVA INTERNA</i>
3.-Expansión	Se busca el apoyo de otros grupos	Se busca la aceptación pública que es importante para la implementación	Se busca el apoyo para las propuestas de agenda del gobierno en otros grupos de poder, los más importantes
Agenda en México			El gobierno, por medio de la consulta pública, busca apoyo de grupos de la sociedad, mismos que, a través de su participación, contribuyen con la legitimación de la agenda

Etapa de entrada

Los modelos propuestos por Cobb y Keith culminan con la llegada a la agenda formal; es decir, a la definición del conjunto de los asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar decisiones. En el modelo de iniciativa externa, el proceso inicia en la agenda pública y concluye en la agenda formal. En el modelo de movilización, si bien es cierto que la agenda tiene origen en el gobierno, la participación y aceptación de la población son importantes antes de llegar a la agenda formal.

La fase de entrada, en el caso de la agenda mexicana, inicia y concluye teniendo como actor principal al gobierno. Los asuntos del Plan llegan a la agenda formal sin pasar por la agenda pública. Como se mencionó en la etapa de especificación, es el Poder Ejecutivo quien define los temas sobre los que los grupos de la sociedad discutirán en los foros. Los grupos y la población que participan en la consulta pública no vuelven a saber del Plan sino hasta que el Presidente lo presenta, lo que sucede el último día de mayo. Como mencioné antes, el 28 de abril fue la última fecha de los foros de consulta popular. A partir de ese día, no hubo ninguna oportunidad para que los grupos de la sociedad pudieran participar de nuevo en la consulta.¹⁴⁰

El proceso de elaboración, presentación y publicación del Plan para el periodo 1995-2000 se caracterizó por la prisa y falta de tiempo.¹⁴¹ Como se mencionó anteriormente, el Presidente debe presentar el Plan dentro de los primeros seis meses de su gobierno, es decir, entre diciembre y mayo. El Comité Integrador del Plan Nacional de Desarrollo quedó conformado hasta el 27 de marzo, es decir casi cuatro meses después del inicio del sexenio, lo que representó dos terceras partes del tiempo constitucional con que cuenta el Presidente para presentar su Plan. Cuatro días después, se realizó el primero de los 97 foros, mismos que concluyeron el 28 de abril. Después de esto, el Comité Integrador contó con tan sólo un mes tres días para integrar, depurar, analizar y publicar la información obtenida.

¹⁴⁰ Al respecto, una nota periodística señaló que “[e]n ese Plan estarán, supuestamente, las opiniones de miles de mexicanos que participaron en la consulta para elaborarlo, pero que hasta ayer pocos conocían”. (“Buscará el PND tocar realidad”, *Reforma*, 31 de mayo de 1995.)

¹⁴¹ Un día antes que finalizara la realización de los foros, el Presidente Zedillo anunció que la consulta popular continuaría hasta el 12 de mayo, fecha en que se levantaron formalmente los foros. (*Loc. cit.*) Para esa fecha, el Plan ya había sido presentado, por lo que no incluyó el trabajo realizado durante el período extra.

Una vez que el Presidente presenta el Plan, tiene que remitirlo al Congreso de la Unión para que éste lo examine y emita su opinión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley de Planeación. El mismo artículo señala que el poder Legislativo puede hacer observaciones durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. Sin embargo, no existen los cauces institucionales para que el Congreso enmiende el Plan antes de su publicación y presentación. Es decir, el Legislativo sólo acusa la entrega y discute sin poder modificarlo. Menos aún los participantes no oficiales pueden hacer cambios.

Para enfrentar esta situación, a finales de 1994 el Partido Acción Nacional, en voz del diputado Eduardo Arias Aparicio, propuso un decreto para reformar los artículos 5, 21, 29 y 31 de la Ley de Planeación, para evitar que la participación del Poder Legislativo en la elaboración del Plan continúe siendo “marginal, autolimitada e intrascendente”. También dijo que “[...] ya no es el Estado el que organiza [el] sistema de planeación democrática, sino que es el Ejecutivo Federal, ya que a él se le conceden todas las facultades”.¹⁴² Las principales propuestas del proyecto de decreto que presentó la fracción parlamentaria del PAN fueron que la aprobación del PND sea responsabilidad del Poder Legislativo, y que esto se haga dentro de los primeros siete meses contados a partir de la toma de posesión del Presidente.¹⁴³

En el mismo sentido, Julio Faesler propuso que “el presidente de la República cumpla con su obligación constitucional de dar a conocer a la nación el Plan de Desarrollo [sic] que se propone llevar a cabo durante su sexenio en un acto autónomo que debiera ser entendido

¹⁴² “Pide AN reformar Ley de Planeación”, *El Norte*, Monterrey, N.L., 21 de diciembre de 1994.

¹⁴³ El anexo V contiene el texto íntegro del decreto presentado por el Partido Acción Nacional.

únicamente como una propuesta sujeta a una amplia discusión y la eventual aprobación del Congreso”.¹⁴⁴

Tabla 2.4
Etapa de entrada

<i>Etapa</i>	<i>Modelos</i>		
	<i>INICIATIVA EXTERNA</i>	<i>MOVILIZACIÓN</i>	<i>INICIATIVA INTERNA</i>
4.-Entrada	Llega a la agenda formal	Para que pase de la agenda formal a la pública se requiere que la población lo reconozca como un problema importante	Llega a la agenda formal sin que el asunto pase por la pública
Agenda en México			Dentro de los primeros seis meses de gobierno, el Presidente publica y presenta el PND, con lo que da a conocer la agenda formal de gobierno

La presentación del Plan ocasionó buenos y malos comentarios, tanto en el interior como exterior del país. En México, con base en una encuesta realizada por el periódico *Reforma*, el 33% de las personas que escucharon el mensaje de presentación se sentían más optimistas, 21% dijo sentirse más pesimista y 38% que seguían igual que antes. Entre los aspectos positivos destacó el apoyo al empleo con 29% de las menciones, le siguió la mejoría de la economía con 21% y la educación, con 18% de las referencias.¹⁴⁵ En Estados Unidos, el Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Alexander Watson, dijo que el Plan era una agenda muy rica y que causó una impresión favorable al gobierno del Presidente William Clinton.¹⁴⁶

¹⁴⁴ J. Faesler, art. cit.

¹⁴⁵ “Causa PND optimismo”, *Reforma*, 1 de junio de 1995.

¹⁴⁶ “Causa PND impresión en EU”, *El Norte*, 3 de junio de 1995.

En contraste, analistas de importantes consultorías, como *Merril Lynch y Kissinger Assoc.*, descartaron que el Plan provocara fuertes reacciones en la comunidad de inversionistas. Jorge Mariscal, economista en jefe de *Goldman Sachs*, opinó que “este tipo de planes son un poco dinosaurios del pasado, que no tienen tanta relevancia en la actualidad. Son herencias de cuando el [E]stado tenía mucha mayor presencia en las economías”.¹⁴⁷

A lo largo de este apartado se ha identificado a qué modelo de agenda corresponden las distintas etapas propuestas por Cobb y Keith para caracterizar los procesos de formación de agendas, en este caso, la agenda mexicana. Salvo la etapa de iniciación, que puede corresponder a dos modelos --al de movilización y al de iniciativa externa--, las otras claramente corresponden al modelo de iniciativa externa, lo que permite concluir que a este modelo de agenda corresponde el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, la agenda en México, como a continuación lo resume la tabla 2.5.

¹⁴⁷ “Faltaron detalles en el PND”, *Reforma*, 3 de junio de 1995.

Tabla 2.5
Modelo de agenda en México

<i>Etapa</i>	<i>Modelos</i>		
	<i>INICIATIVA EXTERNA</i>	<i>MOVILIZACIÓN</i>	<i>INICIATIVA INTERNA</i>
1.- Iniciación	Sociedad	Algún líder pone en la agenda una propuesta de política	El gobierno o un grupo específico formula y articula una propuesta de agenda
Agenda en México		El Presidente organiza la convocatoria para la elaboración del PND por medio de las secretarías de Estado, destacando la participación de la Secretaría de Hacienda	
2.-Especificación	De algo general a lo específico	El gobierno se dirige a la población para explicar su propuesta buscando aprobación	Se busca el apoyo para las propuestas de agenda del gobierno en otros grupos de poder, los más importantes
Agenda en México			El gobierno define y especifica las propuestas para la consulta pública, dirigidas a las organizaciones más representativas de los grupos sociales
3.-Expansión	Se busca el apoyo de otros grupos	Se busca la aceptación pública que es importante para la implementación	Se busca el apoyo para las propuestas de agenda del gobierno en otros grupos de poder, los más importantes
Agenda en México			El gobierno, por medio de la consulta pública, busca apoyo de grupos de la sociedad, mismos que, a través de su participación, contribuyen con la legitimación de la agenda
4.-Entrada	Llega a la agenda formal	Para que pase de la agenda formal a la pública se requiere que la población lo reconozca como un problema importante	Llega a la agenda formal sin que el asunto pase por la agenda pública
Agenda en México			Dentro de los primeros seis meses de gobierno, el Presidente publica y presenta el PND, con lo que da a conocer la agenda formal de gobierno

Tipo de agenda: sistémica o institucional

Una vez que se ha determinado el modelo al que pertenece la agenda mexicana, es posible identificar su tipo. Como mencioné en el primer capítulo, existen dos tipos de agendas de acuerdo con Charles Elder y Roger Cobb: la agenda sistémica, pública o constitucional, que consiste en que todos los problemas o los asuntos que la comunidad política considera que merecen recibir la atención del gobierno, debido a que están comprendidos dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad, es una agenda general, global y abstracta; y la agenda formal, institucional o gubernamental, que consiste en el conjunto de problemas explícitamente expuestos para la consideración seria y activa de los que toman las decisiones, es específica y acotada.¹⁴⁸

En el apartado anterior se determinó la influencia del Poder Ejecutivo a lo largo del proceso de formación de la agenda. Es él quien convoca y organiza la participación de las instancias gubernamentales federal y estatales, principalmente; determina los temas a discutir durante la consulta pública, organiza los foros de consulta popular, así como la distribución de los buzones de consulta en todo el país; y por último, publica y presenta el documento que contiene el conjunto de asuntos que, en principio, recibirán la atención seria y activa por parte del gobierno.

El proceso de formación de la agenda sistémica consiste en una serie de pasos que conducen hacia la agenda formal un asunto que se origina dentro de la comunidad política: primero se genera un conflicto que revela la presencia de un problema, mismo que, después

¹⁴⁸ Véase páginas 30-32.

de una serie de ajustes y depuraciones, forma parte del orden del día de la comunidad política, se convierte en un reclamo ciudadano y, si alcanza un alto nivel de interés público, puede llegar a la agenda formal y obtener la atención de los tomadores de decisiones. Como vimos anteriormente, este no es el proceso que sigue la formación de la agenda en México, como quedó demostrado en el apartado anterior.

El proceso de formación de la agenda formal no es un proceso único y predeterminado, sino que es más bien cambiante y poco estructurado, como se indicó en el capítulo uno.¹⁴⁹ John Kingdom y Luis F. Aguilar proponen algunas explicaciones para comprenderlo (modelos de las anarquías organizadas, oportunidad de elección, fuerza de los actores políticos y la regulación formal), y en una de ellas cabe la explicación del proceso de formación de la agenda formal mexicana, que es el modelo conocido como “esfuerzos por la regulación formal”.

En el apartado anterior se ha mostrado cómo el SNPD y el PND regulan formalmente el flujo de los problemas públicos fijando las vías para la participación ciudadana, los tiempos, los tipos de demandas, las responsabilidades, la competencia de las dependencias públicas y de los órdenes y esferas de gobierno. Hay que recordar que el gobierno define el SNPD 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, con objeto de realizar acciones de común acuerdo”.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Véase página 34 en adelante.

¹⁵⁰ F. Osornio, *op. cit.*, p. 31.

Así entonces, el Plan Nacional de Desarrollo puede ser calificado como la agenda de gobierno en México debido a que, por una parte, la definición del Plan contiene todos los elementos de las definiciones teóricas de la agenda y, por otra parte, el proceso de formulación del PND se puede estudiar perfectamente, con base en uno de los modelos de construcción de la agenda que desarrollé anteriormente. En este capítulo ha sido posible determinar el modelo y el tipo de agenda del PND. El modelo corresponde al conocido como modelo de iniciativa interna, en el cual predomina la presencia y el control del gobierno a lo largo de las cuatro etapas, en detrimento de los niveles de gobierno estatal y municipal, del Poder Legislativo, de los grupos sociales organizados y, sobre todo, de la sociedad en general. Es decir, las definiciones y el modelo así lo confirman.

El poder identificar con toda claridad el modelo de construcción de la agenda de gobierno arroja luz sobre una importante inconsistencia entre lo señalado por la Constitución en su artículo 26 y por la Ley de Planeación en diversos artículos, y la realidad. Cuestiona el carácter democrático y consensual del Plan al revelar cómo el proceso de formación del Plan Nacional de Desarrollo, desde el principio hasta el final, favorece la participación de las dependencias gubernamentales federales.

Uno de los retos que, hoy por hoy, enfrenta el proceso de elaboración de la agenda en México es la limitación a la actuación de los diversos actores, principalmente los no oficiales. Como se señaló anteriormente, la forma como se elabora el Plan ofrece una serie de limitaciones *de facto* y *de jure* que inhiben la participación de los actores. En el aire está la pregunta si los diversos sectores políticos y sociales del país continuarán dispuestos a ser

“inducidos y concertados”, de acuerdo con la Constitución, así como a aceptar programas que no han aprobado.¹⁵¹

2.4 REFLEXIONES: EL DIVORCIO ENTRE EL DEBER SER Y EL SER

A lo largo del presente capítulo he estudiado el Plan Nacional de Desarrollo con base en las herramientas teóricas de la disciplina de las políticas públicas (particularmente, las pertenecientes al proceso de formación de la agenda). Al haber aplicado tres modelos de formación de la agenda de gobierno (modelo de iniciativa externa, de movilización, y de iniciativa interna) se observa que la formación de la agenda de gobierno en México puede ser analizada preferentemente a partir del modelo de iniciativa interna porque el caso mexicano cubre muy bien las cuatro etapas que supone este modelo, a saber 1) el gobierno formula y articula la propuesta de la agenda; 2) el gobierno busca el apoyo de las organizaciones más representativas de la sociedad, 3) el gobierno logra la legitimación de su agenda mediante el debate público y 4) la agenda formal nunca pasa por la agenda pública.

El hecho de que la formación de la agenda de gobierno en México pueda ser muy bien entendida a través del modelo de iniciativa interna también indica un alto grado de autonomía gubernamental para definir su propia agenda sin necesidad de negociar su contenido con la población en general. En esta misma lógica, podemos suponer que el gobierno estaría en posibilidad de cambiar el contenido de su agenda o de incluir algún otro punto si así lo acordara con algún grupo de presión relevante, sin que ello requiriera de mayor consenso social.

¹⁵¹ Al respecto véase el anexo VI que contiene los resultados de una breve encuesta realizada por *Reforma* y que arrojan luz sobre las expectativas generadas por el Plan.

Cabe señalar, incluso la posibilidad de que además de la agenda de gobierno formal existiera una agenda alternativa, llamada por algunos autores “agenda de decisiones”.¹⁵² Es decir, aunque formalmente el Plan Nacional de Desarrollo se presente como la agenda de gobierno, pudiera ser que la “verdadera agenda gubernamental” estuviera integrada por elementos distintos a los contemplados en el Plan.

Lo que me ha permitido concluir que, conforme a la teoría, el Plan Nacional de Desarrollo sí puede ser considerado la agenda de gobierno en México; atendiendo a las definiciones de la agenda y del Plan, así como el análisis realizado para determinar el modelo y el tipo al que pertenece el Plan.

Sin embargo, no se pueden omitir las críticas severas que se han hecho al PND, no sólo al del Presidente Ernesto Zedillo (que ha sido el de estudio de caso), sino a los dos planes previos. Críticas que cuestionan el alcance de sus objetivos y principios, cuestionan el impacto real en la vida cotidiana de los mexicanos. ¿Porqué el Plan tiene la fama de ser un catálogo de buenos deseos, de buenas intenciones, y no se le reconoce públicamente como el conjunto de asuntos sobre los que el gobierno ha decidido centrar su atención y destinar sus recursos? ¿Porqué existe la percepción de que los planes de desarrollo constituyen una “historia de naufragios, fracasos, promesas incumplidas, metas que desenlazan en basura”?¹⁵³

Las críticas y cuestionamientos de los planes de desarrollo han sido, principalmente, de dos tipos: las que señalan la falta de consideración de propuestas en el documento presentado por el Ejecutivo (todo lo que quedó fuera del Plan) y las que señalan la

¹⁵² Véase *supra* nota 52.

¹⁵³ Juan José Hinojosa, “Planes: historia de naufragios”, *Proceso*, 1995, núm. 962, p. 45.

ineficiencia del Plan al no alcanzar los resultados fijados por el mismo al inicio del sexenio; es decir, aquellos puntos que sí consideró formalmente el PND y que no se realizaron, o que no se realizaron satisfactoriamente.

Como ejemplo del primer tipo de críticas, destacan las formuladas por representantes de diversos grupos indígenas en torno a las propuestas que hicieron para la elaboración de Plan en materia de cultura indígena. Vicente Marcial, de la Casa de la Cultura de Juchitán, Oaxaca, y Marcelino Díaz de Jesús, del Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia, dicen que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 dejó de lado las principales propuestas presentadas en la consulta popular de los pueblos indios. Temas como la autonomía de los pueblos indios, la creación de una subsecretaría indígena, la transferencia de las radiodifusoras del Instituto Nacional Indigenista a las comunidades o la revisión del Tratado de Libre Comercio en cuanto a sus repercusiones en las comunidades indígenas, quedaron afuera. Asimismo, una demanda unánime quedó excluida del Plan: la incorporación de la figura del municipio indígena al artículo 115 constitucional, respetando su régimen autónomo en materia electoral, legislativa, judicial y administrativa.¹⁵⁴

Como ejemplo del segundo tipo de críticas, Leopoldo Solís, en un breve análisis sobre el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, muestra cómo los objetivos del Plan están muy distantes de ser alcanzados. Dice que el Estado no ha logrado armonizar las libertades individuales con los derechos sociales, sustentados en un esquema democrático,

¹⁵⁴ Guillermo Correa, "Las principales propuestas indígenas inexistentes en el PND", *Proceso*, 1995, núm. 970, p. 31. Otro ejemplo notable es el señalado por la comunidad artística e intelectual en torno a las propuestas en materia de cultura. Véase Héctor Rivera y José Alberto Castro, "Ante el desdén del PND a los foros de consulta, Rafael Tovar promete un programa detallado de cada área artística". *Ibid.*, pp. 62 y 63.

conformado por un sistema de vida de permanente mejoramiento político, económico y cultural.¹⁵⁵

En cuanto al mejoramiento económico, Solís dice que

[...] el Plan Nacional de Desarrollo aspira a promover un crecimiento económico vigoroso, que logre un bienestar social mejor difundido y con oportunidades de empleo ensanchadas. Así, se dará la ocupación que demanda el rápido crecimiento de la población económicamente activa, resultante de la incorporación al trabajo de mexicanos nacidos en décadas pasadas, cuando el crecimiento poblacional era mayor que el actual, y la mujer empezaba a participar más significativamente en el mercado de trabajo. México tuvo un crecimiento económico en las décadas de los cincuenta y sesenta de 6.6% anual en promedio, con un aumento de 3% del producto por persona. Pero desde la década de los setenta se han presentado crisis económicas sucesivas y una notable tendencia al desaceleramiento del crecimiento económico, así como un preocupante abatimiento del ahorro familiar, y una reducción del producto por persona de casi 7% de 1981 a 1994. Superar la crisis y avivar el crecimiento económico son los propósitos fundamentales del Plan en sus aspectos económicos.¹⁵⁶

Es importante aclarar que el hecho de que los objetivos del Plan no se alcancen significa que la agenda no se haya constituido bien como tal. Es decir, el hecho de que las metas no se logren alcanzar no cuestionan que el gobierno haya destinado recursos, haya enfocado sus esfuerzos en solucionar problemas. Es necesario evitar confundir una mala hechura e implementación de políticas (este es el auténtico sentido de las críticas del segundo tipo, de las que hablé líneas arriba) con una mala elaboración de la agenda.

¹⁵⁵ Leopoldo Solís, *Crisis económica-financiera 1994-1995*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 99.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 100.

La percepción pública de que el Plan no funciona se alimenta por la falta de distinción entre la agenda (estrictamente hablando de ella como lista de propósitos) y la implementación de las políticas que la agenda establece. Por ejemplo, el hecho de que durante el sexenio de Carlos Salinas no se hayan logrado los niveles de crecimiento del PIB estimados (6% anual), no significa que en la agenda no se haya señalado incrementar a esos niveles el PIB. Significa que los esfuerzos hechos por alcanzar esta meta no fueron los apropiados.

Los ejemplos anteriores contrastan de forma notable con el PND que se realiza de manera perfecta y puntual, un Plan que cubre las formalidades que la ley requiere: organización gubernamental, tiempos de convocatoria y participación, tiempo y forma de presentación. Lo anterior evidencia un tremendo divorcio entre el ser y el deber ser.

Los dos principales tipos de críticas que se le hacen al Plan se agudizan con el hecho de que existen temas que, a pesar de no haber figurado en la agenda formal inicial, a los que el gobierno dedica sus esfuerzos y recursos. Es decir, tenemos una agenda que, por una parte, textualmente señala los temas sobre los que los agentes gubernamentales han decidido hacer algo sobre ellos, muchos de los cuales o no se atienden o se atienden de manera limitada; y por otra parte, tenemos una agenda de decisiones que se va forjando por medio de los temas que no están definidos en la agenda formal inicial, pero que terminan por realizarse a través de la utilización de recursos, esfuerzos y los mecanismos institucionales. El mejor ejemplo de esto lo representa el sexenio de Carlos Salinas, período en el cual la agenda de decisiones del Ejecutivo estuvo dominada por temas que no se definieron en el Plan Nacional de Desarrollo, como fue el caso de la negociación del Tratado de Libre Comercio y las reformas a los artículos 27 y 130 constitucionales.

Debe resaltarse el hecho de que el mejor modelo para analizar la formación de la agenda de gobierno en nuestro país sea el modelo de iniciativa interna, lo cual reafirma los resultados de numerosos análisis que caracterizan al sistema político mexicano como autoritario y poco dispuesto a la participación plural.

En este sentido, los rasgos autoritarios de los procesos de decisión en materia de definición de la agenda gubernamental son de naturaleza sistémica, lo cual se refleja no solo en el amplio margen de autonomía que el gobierno tiene para definir y orientar el contenido de la agenda gubernamental, sino que también se expresa en la negociación restringida y cupular que solo permite la participación de un número limitado de personas agrupadas en élites. Las actividades de las élites desempeñan un papel fundamental en la elaboración de las políticas públicas, particularmente, en el proceso de formación de la agenda, a pesar de que carecen de autoridad gubernamental. Por medio de acciones específicas y del ejercicio de su poder, las élites logran influir en las decisiones de los funcionarios de gobierno. Un claro ejemplo de lo anterior fue la reforma al artículo 130 de la Constitución en 1992, la cual, en primero lugar no formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo (es decir, no formaba parte de la agenda de gobierno), y en segundo lugar, su inclusión en la agenda y su posterior realización se caracterizaron por una participación restringida entre las elites políticas y religiosas del país.

Lo anterior conduce a la siguiente pregunta: ¿qué es más importante, una agenda que para su integración sigue un procedimiento “perfecto”, que se presenta en tiempo y forma conforme la ley lo indica, pero cuyos objetivos no se realizan, o una agenda que realmente se realiza, que sí se cumple, a pesar de no cubrir las formalidades que la ley establezca?

Así pues, tenemos que en México hay una agenda que, a diferencia del Plan, no se publicita, una agenda que no se constriñe a la rigidez que la Constitución y la Ley de

Planeación señalan (tiempos y mecanismos de participación, participantes, períodos, temarios de propuestas); es decir, una agenda que está constituida por pocas políticas que realmente se cumplen; una agenda de decisiones alejada de lo que se propuso hacer pero que finalmente no se hizo.

En el siguiente capítulo analizaré el papel desempeñado por una élite para influir en las decisiones de los funcionarios gubernamentales, particularmente de los encargados de tomar las decisiones para modificar la agenda de gobierno del ex presidente Salinas, para lo cual, utilizaré el marco teórico de la teoría de élites, que es una herramienta útil para determinar qué grupos tienen el suficiente poder para definir y hacer de ciertos problemas prioridades del gobierno.

CAPÍTULO TRES

LA TEORÍA DE LAS ÉLITES: HERRAMIENTA ÚTIL PARA EXPLICAR LA FORMACIÓN DE LA AGENDA

Como se demostró en los capítulos anteriores, la formación de la agenda es, en esencia, un proceso de toma de decisiones en el que se establece qué asuntos entran a la agenda y cuáles quedan excluidos, un juego de “suma-cero”. Como señalan Cobb y Elder, en algunas situaciones institucionales y algunas áreas de políticas públicas, el proceso puede ser muy estructurado y bien definido.¹⁵⁷ Sin embargo, en otras situaciones, el proceso de toma de decisiones puede ser más bien variable y difuso.

El estudio de la formación de la agenda de gobierno permite ver quienes son los que verdaderamente definen y justifican los problemas públicos; cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente el poder de definir problemas en prioridades de gobierno. Asimismo, permite determinar cuáles grupos y decisores gubernamentales están siempre listos a actuar frente a las demandas de determinados grupos. En suma, el estudio de la formación de la agenda puede mostrar cuál es la estructura de poder que domina la hechura de una política pública, la interacción entre los factores reales de poder (gobierno, partidos únicos o hegemónicos, élites, etc).¹⁵⁸

Cobb y Elder identifican cuatro enfoques que, cada uno por separado, pueden contribuir a la explicación sobre cómo se estructura la agenda. Esos enfoques son los que se centran en los conceptos de sistema, poder, toma de decisiones y élites.¹⁵⁹

¹⁵⁷ L. Aguilar, *Problemas...*, op. cit., p. 81.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 27.

¹⁵⁹ R. Cobb y Ch. Elder, *Participación...*, op. cit., p. 32.

La teoría de las élites puede ser útil para explicar, al menos en parte, cómo los asuntos logran entrar a la agenda de gobierno y ser, realmente, objeto de la atención del gobierno. Muchos grupos quedan excluidos de la formación de la agenda, porque carecen de los recursos de los grupos bien organizados. Así, el acceso a la agenda está limitado a aquellos que tienen el poder suficiente para intervenir. Sin embargo, como dicen Cobb y Elder, las evidencias demuestran que la respuesta que el estudio de las élites proporciona es aún insuficiente para explicar la dinámica de la estructuración de la agenda.¹⁶⁰

La fuerza de los actores políticos es uno de los principales factores que hay que tomar en cuenta en el estudio de la construcción de la agenda formal, porque permiten determinar si en algún sistema político la interrelación de fuerzas está regida por la pluralidad y la organización de los intereses comunitarios, en donde todos los actores tienen las mismas oportunidades de participar y hacer oír su voz, o no.

El estudio de la formación de la agenda de gobierno con base en la teoría de élites, permite ver quienes son los que verdaderamente definen y justifican los problemas públicos; cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente el poder de definir problemas en prioridades de gobierno; así como también puede mostrar cuál es la estructura de poder que domina la hechura de una política pública, la interacción entre los factores reales de poder, y determinar como los asuntos logran entrar en la agenda de gobierno y ser, realmente, objeto de la atención del gobierno.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 49.

A lo largo de este capítulo explicaré en que consiste el modelo de la teoría de las élites y lo aplicaré en el estudio de caso de la modificación del *status* jurídico de las iglesias en México, enfocándome particularmente en las acciones emprendidas por los representantes de la Iglesia católica. Decidí tratar este tema debido a la importancia que ha tenido la reforma del artículo 130 de la Constitución en la vida pública del país. Es un ejemplo clarísimo de un asunto muy importante que no figuró en la agenda de asuntos a ser tratados por el gobierno durante el sexenio de Carlos Salinas, en el que las acciones concretas de la Iglesia católica influyeron en la modificación de la agenda original de gobierno. La revisión que hago en este capítulo tanto de la teoría de élites como de la relación entre la Iglesia y el Estado mexicano, no son exhaustivas, sino que tienen como finalidad solamente ilustrar cómo la acción de un grupo particular puede incidir en la formación de la agenda.

3.1 LA TEORÍA DE LAS ÉLITES

El estudio de las élites se estableció como parte de la ciencia política a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en gran parte como resultado de los trabajos de Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca, mismos que tuvieron por origen el estudio de las sociedades liberales de las últimas décadas del mismo siglo, sin perder de vista la influencia y antecedentes de los trabajos de otros autores como Platón, Rousseau y Maquiavelo. El estudio de las élites políticas ha permanecido como uno de los puntos centrales de la ciencia política y la sociología.

Los trabajos de Mosca y Pareto constituyen un intento por explicar, por medio de una teoría sistemática y abstracta, los cambios producidos en las sociedades europeas, como son el crecimiento del estado burocrático, la expansión de las economías de mercado y los procesos de industrialización. También estuvieron interesados en el estudio de las relaciones y la organización internas de los distintos tipos de élites (militares, religiosas, políticas e intelectuales); en la forma en que éstas conservan su poder, riqueza y *status*, así como el remplazo de las mismas.

El principio fundamental de la doctrina de las élites es que en cualquier sociedad existe una minoría de la población que toma las decisiones principales. Debido a la importancia de estas decisiones (comúnmente conocidas como decisiones políticas), afectan los aspectos más importantes de la sociedad, considerando que los que toman las decisiones pueden ser, o no, políticos.¹⁶¹

¹⁶¹ Geraint Parry, *Political Elites*. Londres, George Allen, 1969, p. 30.

Mosca, Pareto y Mills distinguen dos niveles en la élite: los políticamente más influyentes y los políticamente menos influyentes, los estratos superior e inferior. Lo que esta distinción busca es señalar el grado y el tipo de influencia que los miembros de la élite pueden tener. En ocasiones, el estrato inferior se constituye como un puente de comunicación entre los que toman las decisiones (estrato superior de la élite) y el resto de la sociedad, transmitiendo información, explicando y justificando las decisiones de la élite.¹⁶² Mosca identifica el segundo estrato como la fuente de reclutamiento para el estrato superior.¹⁶³

C. Wright Mills también distingue dos clases en la élite del poder. Por un lado está el *inner core* constituido por los hombres que tienen que ver en la toma de las decisiones más importantes, por el otro lado figuran los *outer members*, cuyos puntos de vista e intereses tienen que ser considerados y conciliados, a pesar de que estos últimos no tomen parte en el proceso de toma de decisiones.¹⁶⁴

Pareto sugiere la división de la élite de una forma distinta. Para él, la élite gobernante está compuesta por todos los políticos influyentes, ya sea que ejerzan su influencia directa o indirectamente. Esto incluye por igual a los miembros del gobierno, de un partido de oposición, así como a los industriales, los líderes laborales, el personal militar y muchos otros grupos de la sociedad (la élite no gobernante).

Gaetano Mosca, quien reconoció haber tenido como precursores a Saint-Simon, Taine, Marx y Engels, desarrolló el concepto de elitismo, que es la creencia que siempre hay un grupo pequeño que toma las decisiones de influencia en la sociedad; que ésta es

¹⁶² *Ibid.*, p. 33.

¹⁶³ Una descripción detallada de esta concepción véase Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, Nueva York, Mc. Graw Hill, 1939, p. 404.

¹⁶⁴ C. Wright Mills, *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press, 1956, pp. 288-290.

necesariamente gobernada por grupos minoritarios que constituyen las élites gobernantes, entre las que destacan las élites militar, religiosa, política e intelectual.

La importancia del trabajo de Mosca, en opinión de Bobbio, Matteucci y Pasquino, es que se constituyó como el primer teórico de la clase política que presentó la teoría de las élites como una concepción que pretende ser científica, con base en la observación paciente y sin prejuicio de los hechos, y no apriorista o ideologizante de la política. A partir de la teoría, Mosca reformuló algunos conceptos fundamentales de la teoría política tradicional, como son las tres formas clásicas de gobierno. Mosca sostuvo que la fuerza de la clase política radica en su organización, entendida esta como

el conjunto de relaciones interesadas que inducen a los miembros de la clase política a unirse entre sí y a constituirse en grupo homogéneo y solidario contra la clase dirigida más numerosa, pero dividida, desarticulada, dispersa, desunida, como también el aparato o la maquina estatal de que se sirve la clase política como instrumento para la realización de sus propios fines.¹⁶⁵

El enunciado más firme y conciso sobre la posición general elitista pertenece a Gaetano Mosca, quien dice que “en todas las sociedades dos tipos de personas figuran, una clase gobernante y una clase gobernada. La primera clase siempre menos numerosa, ejecuta todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que el poder proporciona, mientras la segunda clase, más numerosa, es dirigida y controlada por la primera, de forma más o menos legal, más o menos arbitraria y violenta”.¹⁶⁶ Es así como para Mosca, la organización y la unidad de objetivos de las minorías explica el carácter inevitable de su dominio.

¹⁶⁵ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, trad. R. Crisafio et al., México, Siglo XXI, t. I, p. 520.

¹⁶⁶ G. Mosca, *op. cit.*, p. 50.

La composición de la élite, sostiene Mosca, reflejará el balance de las fuerzas sociales. La supervivencia de la élite depende de su habilidad para ajustar sus propias políticas para atender las demandas de los distintos grupos de interés.¹⁶⁷

Para Mosca, la clave del control de la élite radica en la capacidad de organización de la minoría. La posición de la élite es el resultado de poseer, de hecho o en la apreciación de la sociedad, atributos que la sociedad valore, como puede ser la riqueza, poder militar u ocupar un lugar destacado en la jerarquía religiosa. Una minoría, simplemente por ser minoría, posee ventajas, al parecer de Mosca, debido a que los canales de comunicación e información internas son más simples; sus miembros pueden ser contactados con rapidez; un grupo pequeño puede formular políticas rápidamente, acordar su presentación y proyectar solidaridad en sus acciones y pronunciamientos públicos.¹⁶⁸

Vilfredo Pareto destacó el hecho de que, siendo los hombres desiguales en todos los campos de actividad, se distribuyen en varios grados que van del superior al inferior. Llamó élite a los que componen el estrato superior. Una de las principales aportaciones de la teoría de Pareto, es la definición del concepto “circulación de las élites”. Para él, el equilibrio social depende de que una cantidad suficiente de individuos talentosos y ambiciosos circulen de las no élites a las élites, regenerando al estrato superior de la élite.

Teniendo la influencia de Pareto y Mosca, pero principalmente de este último, Robert Michels desarrolló la famosa “Ley de hierro de la oligarquía”, una ley hipotética que gobierna todas las organizaciones sociales. A pesar de que Michels no ofreció una definición clara de la Ley de hierro, su significado es claro: en cualquier organización, sin importar su tamaño, el liderazgo es necesario para su éxito y supervivencia. La naturaleza

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 65-69.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 53.

de la organización es tal que proporciona poder y ventajas al grupo de líderes, quienes no pueden ser supervisados por sus seguidores.¹⁶⁹ A pesar de que el estudio de Michels está enfocado al análisis de partidos políticos, la “Ley de hierro de la oligarquía” pretende tener una aplicación para todas las organizaciones, incluyendo al Estado.

A pesar de que se reconoce en Mosca, Pareto y Michels los padres de la teoría de las élites, se identifica como principal responsable de la teoría en la ciencia política contemporánea a Harold Lasswell, quien acogió, reelaboró y difundió en diversas formas la teoría de las élites. En su obra principal, (*Who gets what, when, how*) Lasswell dice que el estudio de la política es el estudio de la influencia y de los que la ejercen. Para él, los que tienen la influencia son los que se apoderan de la mayor parte de los valores (de deferencia, de ingreso y de seguridad), los que se apoderan de estos valores son la élite, el resto son la masa.¹⁷⁰

Posteriormente, en otra obra, Lasswell dice que la élite está constituida por los que tienen el mayor poder en la sociedad, de la élite media integrada por los que tienen un poder inferior, y de la masa, compuesta por los que tienen el poder menor. Lasswell rechaza que el concepto de élite impida la concepción de los gobiernos de tipo democrático debido a que “la democraticidad de una estructura social no depende de que exista o no una élite sino más bien de las relaciones establecidas entre la élite y la masa: del modo en que la élite se recluta y del modo en que ejerce el poder”.¹⁷¹

¹⁶⁹ G. Parry, *op. cit.*, p. 43.

¹⁷⁰ N. Bobbio *et al.*, *op. cit.*, p. 522.

¹⁷¹ *Loc. cit.*

Al considerar a la sociedad en términos de élites y masa, Lasswell se inclinó por un enfoque elitista de los procesos políticos. Caracterizaba a las élites por su aptitud para sacar la mayor ventaja de los bienes y por su habilidad para manipular a las masas. Para Lasswell “los pocos que logran sacar el mejor partido posible de un valor cualquiera, constituyen la élite; el resto, la gente común. La élite conserva su predominio mediante la manipulación de los símbolos, el control de los abastecimientos y la aplicación de la violencia”.¹⁷²

Posteriormente, Harold Lasswell definió a la élite en función de la distribución del poder, más que de los valores alcanzados por unos cuantos. “La élite está compuesta por aquellos individuos que, dentro de un grupo, gozan de mayor poder; la semiélite, por los que tienen menos poder que los anteriores; la masa, por los que tienen mínimo poder”.¹⁷³

La contraparte de la élite en las teorías que, de manera general, he mencionado, es la masa, atomizada, desorganizada, carece de la visión amplia necesaria para gobernar. La masa sólo puede actuar como una unidad cuando es organizada por la élite. El liderazgo puede transformar a la masa en un grupo unificado, sólido, identificado; pero sólo temporalmente, esta unidad es artificial. La masa necesita de la guía y dirección de la élite.¹⁷⁴

En opinión de Sheldon Wolin, la confrontación entre élite y masa es dramática “la élite es un grupo nítidamente definido, que posee calificaciones evidentes y desempeña una función vitalmente útil en el sistema social, [...] la masa, en cambio, es indiferenciada,

¹⁷² Harold Lasswell, *World Politics and Personal Insecurity*, Chicago, 1934, p. 3, cit. por Peter Bachrach, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, trad. L. Wolfson. Buenos Aires. Amorrortu, 1967, p. 109.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 110.

¹⁷⁴ G. Parry, *op. cit.*, p. 55.

amorfa, de gustos banales, sin función definida ni finalidad consciente; [...] el batallón social perdido que no tiene vínculos de comunicación, afecto ni lealtad".¹⁷⁵

Una defensa moderna del elitismo descansa en la premisa de que el bien de un pueblo libre depende la capacidad de los dotados para conducir a las mayorías que acatan sus dictámenes, con vistas al bienestar general. La teoría de las élites supone que se alcanza el bienestar general cuando la política del gobierno concuerda con la opinión de la élite.¹⁷⁶

Como conclusión, es posible identificar las principales características de la teoría de las élites:

- En toda sociedad organizada las relaciones entre los individuos o los grupos son relaciones de desigualdad,
- La causa principal de la desigualdad consiste en la distribución desigual del poder, es decir, en el hecho de que el poder tiende a concentrarse en manos de un grupo restringido de personas,
- Entre las diversas formas de poder, el más importante es el poder político,
- Los que detentan este poder siempre son una minoría (la clase política),
- Los miembros de la clase política, por ser pocos y compartir intereses, están ligados entre sí, son solidarios en la conservación de las reglas del juego que les permitan la alternancia en el ejercicio del poder,
- Los regímenes se diferencian por el modo en que las élites nacen, se transmiten y mueren, por el modo en que se organizan, así como por el modo de ejercer el poder y
- El elemento opuesto a la élite (la no élite) es la masa, que está integrada por las personas que no tiene poder, que son la mayoría, que no están organizadas o que, si están organizadas, es gracias a los que tienen el poder.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Sheldon Wolin, *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, trad. A. Bignami, Buenos Aires, Amorrortu, 1993, pp. 453-454.

¹⁷⁶ P. Bachrach, *op. cit.*, pp. 20-25.

¹⁷⁷ N. Bobbio *et al.*, *op. cit.*, p. 526.

3.2 LA REFORMA DEL ARTÍCULO 130 CONSTITUCIONAL

La Iglesia católica es en buena medida una estructura de dominación; una institución que puede cubrir territorios nacionales enteros y cuya influencia en las comunidades es enorme. No obstante, la complejidad de la Iglesia como fenómeno social es mucho mayor. Basta con pensar en la oscilación de la Iglesia entre la alianza con el Estado y la oposición al mismo; y en que la religión lo mismo opera como un instrumento de sumisión que como un camino para exigir cambios y defender los más diversos intereses.

Incluso en nuestros días, la Iglesia es de las pocas instituciones (sino es que la única) que puede plantarse ante el Estado en un plano casi de igualdad. No deja de ser un fenómeno interesante que los ciudadanos de una República sean, al mismo tiempo, los feligreses de una institución cuyas cabezas visibles forman parte de un Estado distinto al propio. En el sincretismo cultural se halla buena parte de la fuerza de la Iglesia, aunque también se ha apoyado históricamente de otros instrumentos como la coerción, la censura o el chantaje.

En los países cuyas poblaciones viven una situación económica desesperada, es común que la gente sólo encuentre consuelo en la oferta mística de la vida eterna ante la imposibilidad de encontrar mejoras a su realidad inmediata. Por lo tanto, podemos establecer otra relación: a más pobres, más influencia de la Iglesia. Además, si la cultura predominante tiene rasgos corporativos, su capacidad de acción aumenta. El católico se entiende a sí mismo como un integrante del cuerpo de la Iglesia (hay que recordar que la palabra Iglesia viene del latín *ecclesia* que significa asamblea). Se es, pues, católico en la medida que se pertenezca colectivamente a la Iglesia.

Históricamente, en México la influencia de la Iglesia ha sido fundamental, en particular en el origen de nuestro país como Estado nacional. Desde el momento fundante

de la nación mexicana, que podemos ubicarlo en la transición entre la Conquista y el inicio de la etapa colonial, la Iglesia ha sido un actor determinante. En el nuevo orden, la Iglesia funcionó como una gran agencia corporativa que regulaba las relaciones sociales y la relación entre sociedad y autoridad civil. Pero muchas veces fungió como el verdadero poder. Fueron muchos los virreyes que además de su investidura derivada del poder real, eran al mismo tiempo obispos o cardenales. Así, la separación entre la Iglesia y el Estado fue necesariamente un proceso traumático. El siglo XIX estuvo permeado por esta disputa. Desde luego, también en el movimiento de Independencia la Iglesia desempeñó un rol protagónico y ante la ausencia del Estado por largos periodos de la historia nacional, la Iglesia sirvió de elemento de cohesión para la sociedad mexicana. Fue hasta la restauración de la República y la aprobación de las leyes de Reforma que a la Iglesia empezó a encontrar un contrapeso a su capacidad de acción política y social.

En la etapa contemporánea del Estado mexicano, las relaciones con la Iglesia han dado un giro de 180 grados: de la confrontación abierta en los tiempos del Maximato al restablecimiento de relaciones diplomáticas con El Vaticano durante el gobierno de Carlos Salinas. Desde la década de los ochenta, la Iglesia acentuó su distancia del Estado y procuró acercarse a las posiciones de la sociedad. Por lo menos esto es lo que se puede ver públicamente, porque es innegable que justamente a partir de ese momento, el acceso privado de las autoridades eclesiásticas a las autoridades del Estado ha aumentado.

Aun cuando la Iglesia no puede verse como un actor monolítico, sí actúa como un todo cuando recibe ataques o críticas del exterior. Las diferentes órdenes, grupos e instituciones dentro de la Iglesia siempre han tenido intereses diferenciados, pero también han actuado como un todo cuando alguna fuerza externa (en particular la del Estado) ha pretendido actuar contra la institución. Así pues, la Iglesia sabe conjugar las partes y el

todo. Siendo además una institución autoritaria, las disputas se dirimen a base de autoridad y de poder. Empero, es lo suficientemente flexible como para tolerar ciertos márgenes de pluralidad que garanticen la permanencia del todo sobre el de las partes. No obstante, por encima de la flexibilidad de la Iglesia en México está su lealtad y docilidad ante la figura del Papa.

A partir de su reconocimiento oficial como una más de las instituciones del país (con la reforma constitucional al artículo 130), como dice Soledad Loaeza, la predictibilidad del comportamiento de la Iglesia desapareció. Desde 1940 había permanecido siempre a la sombra del Estado; empero, desde el día de la protesta como Presidente de la República de Carlos Salinas la Iglesia recuperó todos los reflectores que había perdido. Desde luego, la reaparición de la Iglesia en los medios y la creciente influencia en el ámbito político a sido un proceso gradual que puede ubicarse más o menos en el sexenio de José López Portillo, quien mantuvo una posición liberal respecto a la religión y aceptó la visita de Juan Pablo II a nuestro país. Ante el deterioro creciente de los márgenes de acción estatales en el sexenio de Miguel de la Madrid, la Iglesia consideró que era el momento de hacer sentir su presencia cada vez más y abanderar posiciones disidentes del Estado mexicano, buscando, al mismo tiempo un acercamiento con el mismo para avanzar en la consecución de sus demandas tradicionales: la aceptación de la educación religiosa, el reconocimiento de su personalidad jurídica; su intervención en asuntos de moral y a veces de salud pública. También en aquel sexenio, la Iglesia comenzó a tomar posiciones políticas más audaces que las que la habían caracterizado. En particular, las protestas contra el presunto fraude electoral en Chihuahua en 1986 se impulsaron desde el púlpito. La reacción de la Iglesia encontró respuesta en el endurecimiento de la posición

estatal, que condujo a reformas legales para limitar la participación del clero en asuntos públicos.

La falta de legitimidad electoral de la Presidencia de Carlos Salinas presentó a la Iglesia la oportunidad de cerrar una pinza muy efectiva contra el punto neurálgico del sistema político mexicano (el Presidente) y el Estado terminó por ceder en posiciones que habían sido consideradas durante décadas, logros históricos de Revolución mexicana. A partir de ese momento, la Iglesia ha considerado no sólo legítimo sino indispensable opinar e influir sobre la política en México.

Las reformas constitucionales de 1991 que modificaron la relación entre el Estado mexicano y las iglesias, particularmente la Iglesia católica, es un caso muy representativo de la influencia que un grupo de la sociedad puede tener en los que toman las decisiones, es decir, en los agentes gubernamentales. La decisión de modificar el artículo 130 no tuvo origen en una demanda de la sociedad, como tampoco fue una oferta de campaña del candidato del PRI a la Presidencia. Menos aún fue considerado como un punto de la atención gubernamental en la agenda formal. El interés por generar este cambio fue de la Iglesia católica debido a que la falta de reconocimiento jurídico representaba un impedimento para recuperar los espacios perdidos durante los primeros decenios del siglo XX.

Al inicio del sexenio de Carlos Salinas, las relaciones entre el Estado mexicano y la Iglesia católica eran tensas. Por un lado, eran aún muy recientes los acontecimientos de los comicios de Coahuila y, esencialmente, Chihuahua que originaron una participación abierta y muy activa de los sacerdotes en la denuncia del fraude electoral, como lo fue la publicación del documento *Orientación Pastoral del Episcopado Mexicano* a propósito de las elecciones, en el que los obispos señalaron que no podían permanecer indiferentes ante

los comicios y exhortaron a la defensa del voto.¹⁷⁸ Es necesario recordar que, como consecuencia, el gobierno respondió por medio de una reforma electoral que castigaba severamente la intervención religiosa en las elecciones.¹⁷⁹ Por otro lado, las críticas vertidas por la Iglesia en contra del modelo económico del gobierno frente a la aguda crisis económica del periodo Delamadridista, eran aún muy fuertes. Es así como al llegar a 1988, la posición del gobierno era muy incómoda gracias a las debilidades en los terrenos económico y político.

Después de las elecciones de 1988 y una vez que las tensiones de los enfrentamientos ideológicos y doctrinales del sexenio anterior habían disminuido entre el gobierno y la Iglesia, las demandas del clero eran básicamente dos: el reconocimiento jurídico de las iglesias (en particular la Iglesia católica) y el otorgamiento de derechos civiles a los ministros del culto, así como la reanudación de relaciones diplomáticas con El Vaticano. Para la Iglesia católica era tiempo de reconocer *de jure*, lo que *de facto* se toleraba desde tiempo atrás, como dice Roberto Blancarte, “tradicionalmente, por lo menos desde mediados de los treinta, el gobierno mexicano toleró las infracciones a este [artículo 130] y otros artículos anticlericales de la Constitución”.¹⁸⁰

Durante la campaña electoral, Carlos Salinas se reunió en repetidas ocasiones con los principales jerarcas católicos. Después de que la Iglesia católica cuestionó los resultados de las elecciones, en el mes de noviembre reconocieron a Salinas como presidente electo.¹⁸¹

¹⁷⁸ Ricardo Ampudia, *La iglesia de Roma. Estructura y presencia en México*, México, FCE, 1998, p. 267.

¹⁷⁹ El Código Federal Electoral de 1987 señalaba en el artículo 343 la multa y el período de prisión al que se podían hacer acreedores los ministros que violaran la ley.

¹⁸⁰ Roberto Blancarte “La consolidación del proyecto eclesiástico en las transformaciones del Estado mexicano durante los ochenta”, en Carlos Bazdresch, *et al.*, (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, FCE, , pp. 129 y 130. [El Trimestre Económico, núm. 73, t. I]

¹⁸¹ Hernán Rico Núñez y Mónica Uribe Moreno, *Análisis de la relación Iglesia católica-Estado mexicano durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari*, tesis, Universidad Iberoamericana, México, 1994, p. 53.

La primera señal que emitió el gobierno en el sentido de una posible modificación de la relación entre el Estado y las iglesias, fueron las palabras que pronunció el presidente Salinas de Gortari durante la ceremonia de toma de protesta en el sentido de que “el Estado moderno es aquel que [...] mantiene transparencia y moderniza sus relaciones con los partidos políticos, con los grupos empresariales, con la Iglesia, con las nuevas organizaciones en el campo y en las ciudades”.¹⁸² En adición a sus palabras, el hecho fue aún más notable debido a la presencia de los principales miembros de la élite católica del país.¹⁸³ Este hecho contrastó fuertemente con la dosis anticlerical de los regímenes postrevolucionarios, que impidió, hasta ese momento, la participación de ministros en ceremonias oficiales.

El debate había iniciado y se mantendría a la luz durante los siguientes tres años. Otro hecho relevante que alimentó las expectativas fue la declaración del Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, quien claramente reconoció la presencia social de la Iglesia y señaló las tres premisas que conducirían la discusión del *status* jurídico de las iglesias: la separación Iglesia-Estado, la libertad de creencias y la educación laica.¹⁸⁴ Es así como el gobierno decidió poner sobre la mesa de discusión un tema por demás delicado y, como se verá más adelante, el mismo gobierno decide (o por lo menos intenta) retirarlo cuando lo juzgó necesario.

¹⁸² Carlos Salinas de Gortari, “Discurso de toma de posesión”, en Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, México, 1988, núm. 1, p. 14. Es importante señalar que para algunos autores como Roberto Blancarte, la modernización de la relación con la Iglesia implicaba la reducción de lo religioso a lo individual, lo cual era rechazado por la Iglesia debido a que disminuía el alcance de su papel social. R. Blancarte, *La Jornada*, 26 de diciembre de 1988, cit. por H. Rico, *op. cit.*, p. 58.

¹⁸³ En la ceremonia de toma de posesión estuvieron presentes Girolamo Prigione, Ernesto Corripio Ahumada, Juan Jesús Posadas Ocampo, Adolfo Suárez Rivera, Luis Cervantes Reynoso, Genaro Alamilla y Guillermo Schulemburg.

¹⁸⁴ Véase *La Jornada*, 8 de diciembre de 1988.

Como consecuencia de las palabras del Presidente, los principales actores involucrados reaccionaron. La jerarquía católica se mostró entusiasmada, frente a otros actores se manifestaron en contra. Los partidos Revolucionario Institucional, Auténtico de la Revolución Mexicana y Popular Socialista se manifestaron en contra de la posible modificación del artículo 130 constitucional; en tanto que el Partido Acción Nacional estuvo a favor de la reforma y, finalmente, el Partido Mexicano Socialista fue favorable a una discusión para evaluar la situación. Asimismo, la iniciativa privada simpatizaba con la idea de cambiar el régimen jurídico de las iglesias.¹⁸⁵

Como resultado de la interpretación de las señales que el gobierno envió por conducto de las palabras del Presidente y del Secretario de Gobernación, las declaraciones en torno a la modificación de la Constitución empezaban a ocasionar un debate cada vez más intenso entre los que estaban a favor y en contra de la modificación del *status* jurídico de los ministros de culto. Posteriormente, el Presidente Salinas dijo que “[...] de acuerdo con el mandato constitucional y a nuestra herencia histórica, es irreversible la separación de la Iglesia y del Estado [demás] mantendremos irrestricta la libertad de creencias y en las escuelas públicas la educación será siempre laica”.¹⁸⁶ Esto representaba un intento por sacar el tema de la discusión. Sin embargo, los representantes de la Iglesia católica hacían uso de todas las oportunidades para referirse al tema. Desde 1988, Girolamo Priogione enfatizó que las reuniones con el gobierno se venían realizando desde época de Manuel Ávila

¹⁸⁵ H. Rico, *op. cit.*, pp. 57 y 59.

¹⁸⁶ Entrevista al Presidente Salinas, *Excélsior*, 25 de enero de 1989.

Camacho y que tenían que dejar de ser ocultas.¹⁸⁷ Otros representantes intentaron identificar las reformas de la Constitución como una solicitud de la sociedad. Este fue el caso de Ernesto Corripio, quien declaró que las declaraciones del Presidente Salinas expresaban el deseo de todos los sectores de la sociedad para que se produjera el entendimiento entre el Estado y la Iglesia.¹⁸⁸

El tiempo que se mantuvo sin discutirse las modificaciones del artículo 130 fue poco, debido a que en abril de 1989, el gobierno convocó a una audiencia pública en materia electoral, titulada “El Estado y las agrupaciones religiosas denominadas iglesias”. En esa reunión, dice Ricardo Ampudia, quedaron de manifiesto las posiciones de los partidos respecto a la concesión del reconocimiento jurídico a las iglesias, así como los derechos ciudadanos de los ministros de culto, posiciones que quedarían casi sin modificarse hasta la discusión parlamentaria de 1991.¹⁸⁹

Las posiciones de los distintos partidos en la audiencia fueron las siguientes. El PRI, PFCRN y PPS se opusieron al cambio y ratificaron su apoyo a la separación entre la Iglesia y el Estado. Para el PARM era necesario reconfigurar la relación entre el Estado y las iglesias, sin conceder derechos civiles al clero. El PAN y el PDM estuvieron en favor del reconocimiento jurídico de la Iglesia y de los derechos políticos de los ministros, la libertad de educación, así como el establecimiento de relaciones con El Vaticano. En cuanto al PRD, una fracción fue favorable a las modificaciones (reconocimiento de los derechos humanos y políticos de los ministros y de la personalidad jurídica de las iglesias), en tanto otro grupo se opuso a cualquier cambio.

¹⁸⁷ *La Jornada*, 13 de diciembre de 1988.

¹⁸⁸ H. Rico, *op. cit.*, p. 60.

¹⁸⁹ R. Ampudia, *op. cit.*, p. 271.

Dos meses después, la Iglesia católica dio a conocer sus propuestas directamente al Presidente, entre cuyos puntos destacaban la proclamación explícita de la separación Estado-Iglesia, el reconocimiento de la libertad de creencias de las personas, asociaciones e iglesias, el ejercicio público del culto, el reconocimiento de la autonomía moral de la Iglesia, la cooperación Estado-Iglesia y la libertad de educación.

El mismo año de 1989, se realizó la XLV Asamblea Plenaria de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), reunión en la que el Episcopado dio como un hecho los cambios jurídicos, al revelar las “negociaciones con el gobierno” y llamó a los laicos a apoyar públicamente esta demanda. El Arzobispo Suárez Rivera, presidente de la Conferencia, destacó en su discurso que la Iglesia no buscaba el poder ni claudicar a sus principios, sino la normalización de las relaciones con el Estado. En el marco de la Asamblea, también se anunció la visita el siguiente año del Papa y se dijo que la visita ayudaría a modificar la situación jurídica, antes o después de la gira papal. Es así como para finales de 1989 y principios de 1990 se observó una inusitada actividad por parte del clero católico, tanto por la posibilidad del reconocimiento legal, como por la visita del Papa.¹⁹⁰

El siguiente paso importante en la relación entre el Estado y la Iglesia, fue el nombramiento del representante personal del Presidente ante El Vaticano (Agustín Téllez Cruces), poco antes de la realización de la XLVI Asamblea Plenaria de la CEM. Ante las especulaciones que este hecho despertó, el gobierno afirmó, por conducto del Secretario de Gobernación y en el marco de la celebración del natalicio de Benito Juárez, la inamovilidad del artículo 130 y las garantías de libertad de creencias expresadas por la Constitución

De ahí que mantengamos vigorosas y firmes ideas que definen el perfil de nuestra nacionalidad. Seguirán siendo irreversibles estos principios, en tanto significan tranquilidad

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 273.

y paz social. Por eso se confirman cotidianamente la libertad de creencias, la educación laica y la separación de la Iglesia y el Estado [...] no se puede cancelar lo que se conquistó con tanto esfuerzo ni enajenar aquello que ya se registró y juzgó la historia.¹⁹¹

La visita del Papa Juan Pablo II y el recibimiento que hizo el Presidente fue el marco de una nueva oleada de declaraciones a favor y en contra de las reformas. Como resultado de las fuertes críticas que recibió Salinas por haber dado la bienvenida al Papa, nuevamente, el Secretario de Gobernación afirmó que no habrían modificaciones constitucionales y que el recibimiento del Presidente era sólo una cortesía protocolaria.¹⁹²

Protocolario o no el recibimiento, en sus homilias durante su visita a México, el Papa se refirió a la situación que prevalecía en el país. Satisfecho por los acercamientos entre el gobierno mexicano y El Vaticano, el Papa expresó su interés por la reanudación de las relaciones diplomáticas formales¹⁹³, se refirió al tema de la libertad educativa¹⁹⁴, al papel de los medios en la difusión del evangelio, la solidaridad como medio para alcanzar la justicia social, los valores familiares, a la propagación de las sectas y demás.¹⁹⁵ Sin embargo, el pronunciamiento más severo del Papa fue en ocasión de la apertura de la nueva sede del Episcopado Mexicano, cuando dijo que

Un tema que ciertamente os preocupa [...] es el de la presente legislación civil en materia religiosa, por sus innegables y múltiples repercusiones en la vida de vuestras comunidades eclesiales. A este respecto, hago más las palabras pronunciadas por monseñor Suárez Rivera [...] “La Iglesia en México quiere ser considerada y tratada no como extraña, ni

¹⁹¹ *La Jornada*, 22 de marzo de 1990.

¹⁹² *La Jornada*, 9 de mayo de 1990.

¹⁹³ *La Jornada*, 12 de mayo de 1990. Como mencioné antes, el Presidente Salinas nombró previamente a la visita del Papa a un representante personal. Asimismo, su Santidad nombró a Girolamo Prigione como su representante ante el gobierno mexicano.

¹⁹⁴ En Aguascalientes, durante un encuentro con maestros católicos, el Papa dijo que la educación era una responsabilidad de todos y que los padres de familia deberían de decidir el tipo de educación más conveniente para sus hijos (*La Jornada*, 9 de mayo de 1990).

¹⁹⁵ R. Ampudia. *op. cit.*, p. 274.

menos como enemiga a la que hay que afrontar y combatir, sino como una fuerza aliada a todo lo que es bueno, noble y bello".¹⁹⁶

En respuesta a los pronunciamientos del Papa, aún estando en México, el Secretario de Gobernación declaró nuevamente que no habrían modificaciones a la ley, ni cambios en las relaciones exteriores con El Vaticano. En el mismo sentido, el Senado se comprometió a mantener inalterable la separación Estado-Iglesia.¹⁹⁷

Después de la visita del Papa, la CEM organizó una reunión extraordinaria para analizar los resultados de la misma. Se revisaron el estado de negociaciones con el gobierno para los cambios constitucionales. Los obispos subrayaron que, en caso de conseguir el reconocimiento jurídico, la Iglesia buscaría conservar su autonomía frente al poder civil.¹⁹⁸ Casi simultáneamente, el PRI realizó su XIV Asamblea, en la que se abordó el tema de la relación Estado-Iglesia, ocasión en la que se concluyó que el PRI se mantendría en la línea de conservar la Constitución sin cambios.

En julio de 1991, el Presidente Salinas viajó a El Vaticano, lo que generó expectativas sobre la posibilidad de una inminente reanudación de nexos diplomáticos con la Santa Sede, así como el reconocimiento jurídico de la iglesia. Cuando Salinas llegó a El Vaticano, el Vocero del Papa (Joaquín Navarro) dijo que, a pesar de que la visita del Presidente de México era de carácter no oficial, tenía la importancia de ser un indicador de

¹⁹⁶ Discurso de su Santidad Juan Pablo II durante la inauguración de la sede de la Conferencia del Episcopado Mexicano, Lago de Guadalupe, 11 de mayo 1990, cit. por *Ibid.*, p. 275.

¹⁹⁷ *La Jornada*, 8 y 9 de mayo de 1990.

¹⁹⁸ H. Rico, *op. cit.*, p. 92.

la posibilidad de “normalizar” las relaciones entre ambos estados.¹⁹⁹ Días antes del arribo del Salinas, algunos cardenales y obispos mexicanos entregaron al Papa un estudio donde se planteaba el reconocimiento jurídico, el voto activo de los sacerdotes y la propuesta de un referéndum para determinar si se hacían las modificaciones constitucionales. De igual forma, la CEM envió una carta a El Vaticano señalando la urgencia de modificar los artículos 3º, 5º, 24º, 27º y 130º, para “consolidar la paz religiosa” y evitar anacronismos. Con esto, era evidente que se preparaba la reunión entre el Papa y Salinas para abordar el tema.²⁰⁰

Después de la reunión, Juan Pablo II declaró a los medios que veía con agrado el nuevo clima de diálogo entre la Iglesia y las autoridades mexicanas, al tiempo que hizo votos por el reconocimiento de las libertades civiles, particularmente las religiosas. El Presidente de México evitó tratar el tema.²⁰¹

Ya de regreso, el Presidente Salinas sugirió la posibilidad de cambios en el *status* legal de la Iglesia, debido a que en la forma en que se encontraba la ley, no dejaba en claro las libertades religiosas. Dijo que

[...] por lo que hace a la cuestión del Estado con las iglesias, lo he dicho en diversas ocasiones, que éstas serán a partir de tres premisas: la primera es la separación de la Iglesia y el Estado; la segunda, es la libertad de creencias; y la tercera, es la educación laica en las escuelas públicas de nuestro país. Y a partir de esto se puede dialogar.²⁰²

Después de la visita del Presidente, durante la XLIX Asamblea de la Conferencia del Episcopado Mexicano, la jerarquía católica criticó la actitud del gobierno, a la que

¹⁹⁹ *La Jornada*, 9 de julio de 1991.

²⁰⁰ *La Jornada*, 24 de julio de 1991.

²⁰¹ *La Jornada*, 10 de julio de 1991.

²⁰² Entrevista al presidente Salinas, *Siempre*, 10 de julio de 1991, cit por H. Rico, *op. cit.*, p. 102.

calificó de titubeante, en relación al reconocimiento jurídico de la iglesia y al otorgamiento de derechos políticos a los sacerdotes.²⁰³

El tema nuevamente entró en un *impasse* que duró hasta octubre, cuando otra vez se reanudó el debate sobre la relación Estado-Iglesia en los medios impresos. La especulación de las modificaciones constitucionales fue iniciada por las fuentes eclesiásticas. Sin embargo, en adición las coordinaciones parlamentarias del PAN y del PRD declararon que durante el primer periodo de sesiones de la LV Legislatura se trataría este tema.

En la víspera del tercer informe del Presidente, el arzobispo Suárez Rivera dijo que la sociedad mexicana ya estaba preparada para las relaciones oficiales entre la Iglesia y el Estado. A pesar de su declaración, señaló que desconocía si el Presidente haría alguna alusión a la cuestión religiosa, dio a conocer los nombres de los jerarcas católicos invitados a la ceremonia, entre los que estaban los cardenales Corripio y Posadas Ocampo, el abad Schulenburg y el delegado apostólico Prigione, entre otros.²⁰⁴

Durante su alocución del 1 de noviembre de 1991, el presidente Salinas retomó ampliamente la cuestión religiosa:

En mi discurso de toma de posesión propuse modernizar las relaciones con las iglesias. Partidos políticos de las más opuestas tendencias han señalado también la necesidad de actualizar el marco normativo. Recordemos que, en México, la situación jurídica actual de las iglesias derivó de razones políticas y económicas en la historia y no de disputas doctrinarias sobre las creencias religiosas, por lo que su solución debe reconocer lo que debe perdurar y lo que debe cambiar. Por experiencia, el pueblo mexicano no quiere que el clero participe en política ni acumule bienes materiales, pero tampoco quiere vivir en la simulación o en la complicidad equívoca. No se trata de volver a situaciones de privilegio sino de reconciliar la secularización definitiva de nuestra sociedad con la efectiva libertad de creencias, que constituye uno de los derechos humanos más importantes. Por eso

²⁰³ R. Ampudia, *op. cit.*, p. 279.

²⁰⁴ *La Jornada*, 1 de noviembre de 1991.

convoco a promover la nueva situación jurídica de las iglesias bajo los siguientes principios: institucionalizar la separación entre ellas y el Estado; respetar la libertad de creencia de cada mexicano, y mantener la educación laica en las escuelas públicas. Promoveremos congruencia entre lo que manda la ley y el comportamiento cotidiano de los ciudadanos, dando un paso más hacia la concordia interna en el marco de la modernización.²⁰⁵

Con lo anterior, el Presidente indicaba el camino que seguirían las modificaciones legales de los artículos 3º, 5º, 24º, 27º y 130º, que eran las tres premisas básicas que se habían señalado desde 1988: separación Estado-Iglesia, educación laica y libertad de creencias.

La reacción inicial de la jerarquía católica fue sumamente positiva. El Cardenal Primado de México, Ernesto Corripio, comentó que la jerarquía católica estaba muy satisfecha por el anuncio y que la relación entre la Iglesia y el gobierno era magnífica. Para Suárez Rivera, esta decisión, representaba la reconciliación histórica que “el pueblo de México” quería tras 140 años de conflicto. Por su parte, Luis Reynoso dijo que tanto la Iglesia como el Estado eran soberanos en el orden espiritual y temporal respectivamente, por lo que la ausencia de interferencias permitiría al clero poseer bienes.²⁰⁶

Las reacciones del gobierno y de los principales partidos políticos no se hicieron esperar. Los funcionarios gubernamentales, en general, se manifestaron a favor de los cambios constitucionales, señalando la importancia de mantener la separación entre ambas entidades, la libertad de creencias, el laicismo en la educación, pero principalmente, se pronunciaron por impedir al clero la participación en política. En cuanto a los partidos políticos, el sentido de sus opiniones eran esencialmente las mismas que habían tenido

²⁰⁵ Carlos Salinas de Gortari, “Tercer Informe de Gobierno”, *El Gobierno Mexicano*, 1991, núm. 36, p. 37.

²⁰⁶ *La Jornada*, 2 de noviembre de 1991.

desde el principio en que se trató la posibilidad de cambios jurídicos, a finales de 1988, salvo ciertas cuestiones como el énfasis del PAN en cuanto a la libertad educativa y el PRD en lo tocante a las restricciones a los derechos políticos pasivos de los ministros de culto. Sin lugar a dudas, el cambio más agudo de posición fue el del PRI, como se verá un poco más adelante.

En la L Asamblea Plenaria de la CEM estaba prevista la renovación de la dirigencia. Sin embargo, el arzobispo Suárez Rivera fue reelecto como presidente, lo que garantizó la continuidad de los principales interlocutores con el gobierno, para el momento de las modificaciones constitucionales. En su discurso inaugural, Suárez Rivera manifestó su confianza en que la iniciativa del Ejecutivo para la modificación del artículo 130 constitucional iba a ser aprobada por el Congreso, ocasión en la que dijo “aspiramos a vivir como en la mayor parte de las naciones, en donde la libertad religiosa sea protegida con una eficaz tutela jurídica y que se respeten los deberes y derechos supremos del hombre a desarrollar libremente su vida religiosa dentro de la sociedad”.²⁰⁷

Por medio de un documento interno (titulado *El PRI ante el III Informe de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari*), el PRI reconoció la necesidad de una nueva relación entre las iglesias y el Estado, de acuerdo con la realidad. Respecto a la sociedad, casi todos los sectores dieron a conocer su visión sobre el tema. Intelectuales, periodistas, académicos, empresarios, masones, además de partidos, llegaron a la conclusión de que la relación Iglesia-Estado en los términos en que estaba a finales de 1991 no respondía a la realidad del país. Para diciembre de ese año existía una voluntad generalizada de reconocer

²⁰⁷ *La Jornada*, 12 de noviembre de 1991.

la personalidad jurídica de las agrupaciones religiosas sobre tres principios básicos: libertad de creencias, separación de ambas instituciones y educación laica.²⁰⁸

Una vez que las iniciativas de cambios constitucionales de las diferentes fuerzas políticas fueron analizadas por las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Educación de la Cámara de Diputados, elaboraron un proyecto de dictamen para presentarlo ante el pleno. El debate en la Cámara fue intenso, a pesar de que la mayoría de los legisladores del PRI, PAN y PRD estaban a favor de las modificaciones, hubo grupos al interior de esos partidos que estuvieron en desacuerdo, además del PPS. El PRI señaló, por conducto de Horacio Sánchez Unzueta (actual Embajador de México ante El Vaticano) que los cambios eran una demanda social, pues una legislación inconsecuente con la realidad podía frenar los procesos de cambio institucional.

Durante la discusión, los argumentos del PRI para votar a favor de la iniciativa fueron los siguientes:

- ◆ El cambio de circunstancias con respecto a 1917.
- ◆ La demanda social de modificaciones constitucionales, un marco de tolerancia y pluralismo, sopesando cuidadosamente las posibles consecuencias futuras.
- ◆ La oportunidad y coherencia de la iniciativa con la realidad actual.
- ◆ La libertad de los mexicanos para el ejercicio del culto y en materia educativa con base en los valores liberales.
- ◆ Se busca que las iglesias y sus ministros tuvieran derechos y obligaciones.

Respecto al PAN, sus argumentos en pro de la iniciativa fueron:

- ◆ La modificación de la legislación en materia eclesiástica era condición para el desarrollo integral de los mexicanos.

²⁰⁸ R. Ampudia, *op. cit.*, pp. 282-283.

- ◆ La necesidad de modificar la legislación en materia eclesiástica debido a su incongruencia con la realidad y a su inobservancia práctica.
- ◆ La iniciativa priísta fue considerada valiosa y positiva, al contribuir a estructurar una verdadera relación jurídica Iglesia-Estado.
- ◆ Se subrayó la importancia de la libre elección de los padres de familia en relación al tipo de educación que desearan para sus hijos.

El PRD manifestó dos posturas en el debate. Los argumentos a favor de la iniciativa en lo general, fueron:

- ◆ A diferencia del PRI —el que según la fracción perredista solamente buscaba resolver la relación jerarquía católica-gobierno-- el PRD pretendía reforzar la libertad política de todos los ciudadanos, otorgando derechos políticos activos a los ministros de culto.
- ◆ Para el PRD, a diferencia de otros grupos parlamentarios, era preciso no desconocer la importancia de las confesiones no católicas.²⁰⁹

La iniciativa fue votada en lo general con 460 votos a favor y 22 en contra. Las modificaciones constitucionales reconocían jurídicamente a las iglesias y los derechos civiles de los ministros de culto (se confirmaron las limitaciones para acceder a cargos públicos, el voto activo y criticar las leyes del país), para lo cual era necesario que las asociaciones religiosas se registraran en la Secretaría de Gobernación; permitía la participación de las iglesias en la educación, a condición que se sujetaran a las disposiciones de la Secretaría de Educación Pública, así como poseer bienes de forma restringida (sólo los indispensables para sus objetivos).²¹⁰

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 285-286.

²¹⁰ H. Rico, *op. cit.*, p. 152.

En cuanto a la Ley reglamentaria del artículo 130, la Iglesia católica manifestó, en repetidas veces, que no presentaría ninguna propuesta. Sin embargo, tomó iniciativas muy claras en ese sentido. Por una parte, el obispo de Zacatecas, Javier Lozano Barragán, envió un memorándum a título personal a la Cámara de Diputados con algunos elementos que podría contener la Ley reglamentaria. Por otra parte, el presidente de la CEM propuso al Congreso de la Unión realizar foros de consulta en torno a la Ley reglamentaria del artículo 130 constitucional. En el mismo sentido, antes de la LI Asamblea de la CEM, Luis Reynoso Cervantes solicitó a la Fundación Cambio XXI del PRI que la Ley privilegiara el régimen fiscal de las asociaciones religiosas y que el Estado garantizara que no habría expropiaciones unilaterales. Tal propuesta fue rechazada por la Fundación y calificada por algunos legisladores como anticonstitucional.²¹¹

Después de los debates y discusiones en las cámaras de Diputados y Senadores, entre el 25 de junio y el 15 de julio de 1992, fue aprobada la Ley reglamentaria por importantes mayorías. Sin embargo, al clero católico no le agradó del todo. Una vez que la Ley fue aprobada, se reunió la CEM en Asamblea Extraordinaria para analizar las implicaciones jurídicas de la Ley, misma que desaprobaron debido a la inclusión del principio de la supremacía del Estado, a la prohibición de concesiones de medios de comunicación masiva, y a las facultades de la Secretaría de Gobernación para decidir sobre el registro de las asociaciones religiosas. El delegado apostólico dijo que la Ley era susceptible de mejorías, pero que en sí representaba un paso muy importante.²¹²

²¹¹ *La Jornada*, 30 de marzo y 2 de abril de 1992.

²¹² *La Jornada*, 11 de agosto de 1992.

Finalmente, con base en las reformas a la Constitución, el 20 de septiembre de 1992, México y El Vaticano establecieron relaciones diplomáticas formales, nombrando como Embajador a Enrique Olivares Santana y como delegado Apostólico a Girolamo Prigione.

Para Soledad Loaeza, el acercamiento del gobierno con El Vaticano, no respondió a una demanda social, sino a las negociaciones cupulares entre la Iglesia y el gobierno, es decir, fue un acuerdo entre las élites, dejando a un lado a la “masa” desorganizada y sin poder. Para todo el clero católico, las modificaciones legales eran la rectificación de un error histórico en contra de los derechos humanos, y una victoria de la Iglesia sobre el Estado postrevolucionario.²¹³

En cualquier caso, ejemplifica claramente como un parte integrante de la élite puede influir en la conformación de la agenda política y afectar aspectos importantes de la vida de la sociedad. De acuerdo con la teoría de élites, de la que hablé al principio de este capítulo, queda claro que un grupo compacto, poderoso dentro de la Iglesia, tuvo y tiene la suficiente capacidad como para imponer temas de discusión (*issues*) en la agenda política.

Este grupo, identificado como "el alto clero" es una élite de acuerdo con las definiciones de los pensadores que he citado. Pero además, pertenecen a un grupo mayor, a un élite más grande, como establece la visión de Pareto. El alto clero sería parte de los *outer members* que describe C. Wright Mills.²¹⁴

La importancia relativa de estos *outer members*, de la élite política, creció sobre todo en la coyuntura electoral de 1988; en ese momento de debilidad relativa del presidente electo, pudieron negociar en términos favorables sus demandas. A cambio de apoyo, o por lo menos, de no impulsar quejas y protestas contra el procedimiento electoral que llevó a

²¹³ Soledad Loaeza, “México en la diplomacia vaticana”, *Nexos*, núm. 149, 1990, pp. 19-26.

²¹⁴ Véase *supra* nota 164.

Carlos Salinas de Gortari al poder, la Iglesia pidió cambios en su situación jurídica y política. Como vimos en el segundo apartado, la Iglesia católica aprovechó las ventanas de oportunidad que el gobierno generó (principalmente por medio de declaraciones públicas) para poner en la mesa de la discusión el tema de las relaciones Estado-Iglesia.

El hecho de que los representantes de la Iglesia católica hayan logrado influir en el cambio de la relación jurídica entre el Estado y las iglesias, ratifica el principio fundamental de la doctrina de las élites: una minoría de la población toma las decisiones más importantes, lo que significa que las relaciones entre los distintos grupos de la sociedad están dominadas por la desigualdad.

CONCLUSIONES

La presente tesis estuvo orientada a esclarecer algunos puntos sobre la formación de la agenda de gobierno en México. Es un tema importante debido al complejo entramado de relaciones que une a los distintos actores que integran el sistema político y cuya relación se intensifica peculiarmente durante los momentos de construcción de la agenda. El estudio de su formación muestra aspectos como la participación de la ciudadanía, de los grupos de interés, de las élites, así como también permite evaluar cómo la autoridad enfrenta y administra los problemas que son objeto de controversia pública.

El objetivo principal de esta tesis ha sido determinar si el Plan Nacional de Desarrollo es la agenda, o si forma parte de ella, y, después, qué tipo de agenda es de acuerdo con las categorías existentes y con los modelos propuestos.

A lo largo de la tesis ubiqué el proceso de formación de la agenda en el marco de la disciplina de las políticas públicas. Asimismo, establecí la definición y los tipos de agendas, los actores y participantes involucrados en su elaboración, así como los tres modelos de formación de la agenda. Posteriormente, partiendo de la pregunta si el PND es o no la agenda en México, hice un estudio comparativo entre cuatro definiciones teóricas de agenda con la definición oficial de Plan Nacional de Desarrollo.

Para reforzar el estudio, y no basarme exclusivamente en la definición estricta, decidí analizar el proceso de formación del Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000 de acuerdo con tres modelos (de iniciativa externa, de movilización, y de iniciativa interna). Así, fue posible determinar que la formación de la agenda de gobierno en México puede ser analizada preferentemente a partir del modelo de iniciativa interna porque el caso mexicano cubre muy bien las cuatro etapas que este modelo supone, a saber: 1) el gobierno formula y

articula la propuesta de la agenda; 2) el gobierno busca el apoyo de las organizaciones más representativas de la sociedad, 3) el gobierno logra la legitimación de su agenda mediante el debate público y 4) la agenda formal nunca pasa por la agenda pública.

El hecho de que la formación de la agenda de gobierno en México pueda ser muy bien entendida a través del modelo de iniciativa interna indica el alto grado de autonomía gubernamental para definir su propia agenda sin necesidad de negociar su contenido con la población en general. En esta misma lógica, es posible suponer que el gobierno estaría en posibilidad de cambiar el contenido de su agenda o de incluir algún otro punto si así lo acordara con algún grupo relevante (alguna élite), sin que ello requiriera de mayor consenso social.

Visto en la práctica, es necesario matizar la afirmación de que el PND es la agenda de gobierno en México por varias razones. En primer lugar, porque hay objetivos que se establecen en el Plan y no se cumplen; en segundo, porque algunos objetivos quedan inconclusos y en tercer lugar, porque hay decisiones de gobierno que no fueron establecidas en el Plan y que en la práctica pasan a ser puntos de la agenda.

Sin embargo, si los objetivos del Plan no se cumplen o quedan inconclusos no significa que la formación de la agenda haya sido deficiente; en todo caso, la falla debe buscarse en la hechura o implementación de la política, pero no en la formación de la agenda. En el caso de objetivos que sin estar en el PND llegan a la agenda de decisiones, hay que considerarlos puntos adicionales a la agenda.

El cambio de la relación entre las iglesias (particularmente la Católica) y el Estado durante el sexenio de Carlos Salinas, sirvió para ilustrar ese último punto. Este caso me permitió explicar cómo algunos puntos (que no están en el PND) se discuten y llaman la atención de los agentes gubernamentales. Utilicé este ejemplo porque fue una de las

modificaciones constitucionales más importantes en la historia contemporánea del país. Es decir, se muestra como un tema de suma trascendencia entra al debate público, por el interés particular de una élite, consiguiendo que el gobierno dirija su atención hacia él.

Para el estudio de la reforma al artículo 130° utilicé como herramienta los principales postulados de la teoría de élites; me pareció conveniente hacerlo así porque los actores interesados en la modificación de *status* jurídico de la iglesias, pueden ser considerados una élite. Explicué cómo fue el proceso de modificación de aquel artículo y cómo fue que los altos dirigentes de la Iglesia promovieron la inclusión de este punto en la agenda.

Es así que este estudio permite concluir que el Plan Nacional de Desarrollo es la agenda en la definición estricta del término, pero que hay otros puntos que se agregan a la agenda en el transcurso del ejercicio de gobierno. En otras palabras, el PND constituye la agenda formal del gobierno mexicano, a la que es necesario sumar todos aquellos puntos y aspectos que, sin haber sido considerados inicialmente en el Plan, forman parte de la agenda de decisiones del gobierno. Las razones por las que estos últimos puntos entran en la agenda, es posible explicarlo (en cierta medida) con el apoyo de herramientas como la teoría de élites. Entonces, tenemos que los instrumentos de análisis que disciplinas relativamente nuevas como las políticas públicas aportan, pueden ser complementadas con conceptos y postulados antiguos de las ciencias sociales.

ANEXO I

Buzones de Consulta popular

A continuación se describe el proceso por medio del cual se integraron las propuestas compiladas a través de los buzones de consulta popular.

1.- Instalación y Distribución de los Buzones de Consulta Popular

Oportunamente, fueron distribuidos los insumos necesarios para la instalación de los buzones, así como de los carteles y etiquetas diseñados para que éstos fueran fácilmente identificados por la población.

Entre las funciones que le fueron encomendadas al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en su calidad de Secretaría Técnica del Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, se encontraron las de recopilar y sistematizar las propuestas y opiniones que emanaron de la amplia consulta popular promovida por el Ejecutivo Federal.

Con esta finalidad, se diseñó una estructura para captar la información de manera ágil y eficiente. La organización del acopia, proceso y consulta de las opiniones y propuestas se extendió a toda la República, por conducto de las dependencias federales, a través de sus respectivas delegaciones en todas las entidades del país.

De igual manera, la concertación directa entre la Secretaría Técnica y los gobiernos de los estados fructificó para que, en total, fuesen instalados un promedio superior a los 450 buzones por entidad federativa.

2.- Recopilación de la Información

Para iniciar el sistema de recuperación de la información, las instancias responsables de la salvaguarda de los Buzones de Consulta Popular concentraron semanalmente durante el periodo de consulta los escritos recibidos en el área de su circunscripción, a fin de remitirlos a los Centros Estatales del INEGI de Recepción de Propuestas. El mismo día de su recepción inicial se enviaba el material a la Dirección Regional de INEGI correspondiente.

Los documentos que ampararon el envío de los escritos, por parte de las instancias responsables, fueron corroborados físicamente con los paquetes anexos y se procedió a la integración de éstos, donde cada uno de ellos contenía 25 formatos. A cada formato se le anexó un volante de codificación. Asimismo, cada paquete se identificó asignándole un número consecutivo por entidad; una vez conformados los paquetes, éstos fueron enviados a clasificar y codificar.

3.- Clasificación y Codificación

La actividad que requirió mayor cuidado en el proceso de sistematización fue la clasificación. En cada Dirección Regional los recursos humanos del INEGI, personal con amplia experiencia para hacer frente a operativos de gran magnitud, leyó todos y cada uno de los escritos depositados en los buzones, con el propósito de determinar la temática que le correspondía, enmarcada en la clasificación elaborada concretamente para tal proceso.

Los cinco apartados comprendidos en la clasificación general son: "Escritos Propositivos", "Descriptivos", "Peticiones", "De Orientación" y "Otros". Hay que mencionar que los aspectos surgidos en la consulta popular fueron clasificados en 34 temas generales; al interior de cada tema general cada uno de los escritos pudo ser clasificado hasta con cuatro temas específicos, y al interior de éstos por subtemas.

Asimismo, en esta fase se codificaron los datos de identificación del participante y los referentes a la entidad federativa correspondiente.

4.- Captura

Una vez clasificadas y codificadas, las propuestas fueron capturadas en su totalidad y a texto completo en medios magnéticos. Dado el gran volumen de propuestas recibidas diariamente, se realizó un control cuantitativo para determinar el número de formatos capturados.

5.- Transmisión Vía Satélite

A efecto de conseguir los enlaces necesarios para transmitir información entre las sedes regionales y las oficinas centrales del INEGI, se utilizó la estructura de telecomunicaciones (Red Satelital y Telefónica del INEGI).

La infraestructura instalada, incluido un procesador de comunicaciones, manejó las transmisiones entre los equipos de cómputo integrados en una red nacional.

6.- Reportes de Avance

Diariamente, durante el periodo de consulta popular, se reportó a las oficinas centrales del INEGI, situadas en la Ciudad de Aguascalientes, la cantidad de formatos recibidos, codificados, capturados y transferidos. Cada semana se concentró y verificó el reporte diario, a fin de salvaguardar su congruencia. Así, día con día, se observó el incremento de la participación ciudadana, misma que fue respaldada documental y magnéticamente.

7.- Resguardo de la Información

Al ser concluido el proceso de captura y la transferencia vía satélite de la información, los documentos originales fueron almacenados en las Direcciones Regionales del INEGI.

8.- Procesamiento de la Información

En el ámbito nacional, en las oficinas centrales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se realizó la concentración de la información enviada por sus diez Direcciones Regionales. Los archivos magnéticos de los datos fueron procesados para ser manejados en una base computarizada que incluyó el acervo informativo de textos y datos. Posteriormente esta información fue transferida a la Ciudad de México. La elaboración de la base informática permitió conocer textos, dato y cifras que reflejaron ampliamente a través de sus propuestas el espíritu participativo de la ciudadanía.

9.- Consulta

La base de datos fue puesta a disposición de todas las dependencias públicas a través de su sistema de consulta, mediante una red de computadoras que permitió a las dependencias el acceso a la información ordenada y clasificada, lo cual fue decisivo para recoger de manera expedita los planteamientos hechos durante la consulta popular y considerarlos en la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

ANEXO II

Vertientes del Sistema Nacional de Planeación Democrática

Las vertientes del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) las modalidades que adoptan las acciones que realizan al interior del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las dependencias, órganos de gobierno, agrupaciones e individuos para el cumplimiento de los objetivos nacionales. Estas corresponden a: la obligatoria, la de coordinación, la de concertación y la de inducción. Todas las actividades que componen el proceso de planeación se realizan a través de estas vertientes, lo que permite asignar responsabilidades y tareas para los actores sociales en el proceso, de acuerdo a su ámbito de acción y con base en la naturaleza y características de los documentos que se elaboren en el sistema.²¹⁵

1.- Vertiente de concertación

Abarca las acciones que efectúan en forma negociada el Sector Público con los particulares y los grupos organizados interesados en las tareas del desarrollo nacional. Mediante esta vertiente el gobierno promueve la participación corresponsable de la sociedad en la detección de problemas y demandas, la definición de objetivos y líneas de política para su atención, la ejecución de acciones específicas, así como el seguimiento y evaluación de los resultados de las medidas concertadas. Tales acciones se concretan en las propuestas realizadas por los sectores social y privado en los foros de consulta popular para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo que promovió el Consejo Nacional de Concertación Económica, así como los acuerdos o contratos que se firman, revisan y actualizan periódicamente, como es el caso de los Pactos Económicos.

2.- Vertiente de coordinación

Se refiere a las actividades que de común acuerdo realizan la federación y los gobiernos estatales, y a través de éstos con los municipios, para el logro de un desarrollo equilibrado e integral de las regiones del país. La coordinación de acciones se efectúa a partir de las aportaciones y propuestas que hacen los estados y municipios para la integración del plan y los programas de mediano plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), y se mantiene dentro de la programación-presupuestación anual, hasta la evaluación de las acciones coordinadas. El documento regulador de tales acciones lo constituye el Convenio de Desarrollo Social, en el cual los ejecutivos federal y estatales establecen los compromisos y actividades a realizar anualmente.

²¹⁵ México, *Glosario...*, *op. cit.*, pp. 334 y 335.

3.- Vertiente de inducción

Comprende la ejecución de aquellas acciones mediante la aplicación de instrumentos de política económica y social por parte del Gobierno Federal tendientes a inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con el objeto de hacer compatibles sus acciones con los propósitos del plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Dentro de tales instrumentos se encuentran: el gasto público, el financiamiento, y las políticas fiscal, monetaria, de empleo, etc.

4.- Vertiente obligatoria

Comprende las acciones que de acuerdo a la legislación vigente en materia de planeación deben realizar las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Entre los resultados representativos de esta vertiente están: el Plan Nacional de Desarrollo, los programas-presupuestos de las dependencias y entidades, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación, los Informes de Gobierno y de Ejecución del Plan.

ANEXO III

Notas sobre la historia de la planeación en México

Este anexo trata brevemente sobre la evolución que ha experimentado la planeación en México, distinguiendo los planes de partido y los planes de gobierno, ambos, como antecedentes del Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Plan Nacional de Desarrollo.

Los cambios que se han hecho en las leyes y en la organización de la Administración Pública Federal han estado orientados, como apunta María del Carmen Pardo, a hacer las decisiones más racionales en cuanto a la planeación, por medio de mecanismos como la coordinación, la creación de dependencias y la necesidad por una formación cada vez más técnica de los funcionarios públicos.²¹⁶

El estudio de la planeación en México refleja fielmente los rasgos más distintivos del sistema político mexicano, caracterizado por el dominio (al menos hasta hace algunos años) de dos instituciones íntimamente ligadas: la Presidencia de la República y el partido oficial.

PRESIDENCIA Y PARTIDO OFICIAL

El estudio del papel que la institución presidencial y el partido oficial han desempeñado en las últimas siete décadas es fundamental para comprender la dinámica del sistema político, así como el rol que los distintos actores políticos han tenido, como es el caso de las corporaciones, los partidos políticos, la iglesia y demás.

Algunas de las principales características de la institución presidencial mexicana datan del siglo XIX, debido a que fue en la Constitución de 1857 donde se establecieron condiciones como las siguientes: la elección separada de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la facultad del primero para enviar iniciativas al segundo (en particular, las relacionadas con el presupuesto), el poder para ejercer parcialmente el veto suspensivo de las leyes en discusión en el Congreso, así como la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.²¹⁷

A pesar de estas facultades, existía un importante desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo debido a que el Constituyente de 1857 sometió todas las atribuciones del Ejecutivo al Congreso, minando de forma notable la fuerza y autoridad del Presidente. Esta reacción fue comprensible debido a que las experiencias previas de concentración del poder en una sola persona (como fueron los casos de Iturbide y Santa Anna) habían dejado en todos los “espíritus” de la obsesión, de la tiranía y del abuso, de tal

²¹⁶ La autora señala que esto fue particularmente entre 1960 y 1980. (María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*. México, El Colegio de México-INAP, 1992, p. 80.)

²¹⁷ Alicia Hernández Chávez, “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE-El Colegio de México, 1994, p. 19.

forma que el Ejecutivo era para ellos la representación enmascarada de un dictador y un peligro grave para todas las libertades públicas.²¹⁸

A diferencia de la Constitución de 1857, la de 1917 previó en su articulado una presidencia fuerte, en el entendido que el país necesitaba gobiernos fuertes, sin perder de vista que los límites a este poder se hallan en los mecanismos de control que el Congreso ejercería sobre los actos de gobierno, en la separación de las competencias de cada poder de la Unión, así como en la definición temporal del poder presidencial (primero cuatrienios y luego sexenios) por medio del principio de no reelección

[...] los constituyentes de 1917 dieron a luz un ejecutivo con amplias facultades legales, que pudiera así, por confianza en sus propios poderes, garantizar el respeto y la propagación institucional de los otros. El resultado fue un ejecutivo fuerte, constitucionalmente legitimado; una instancia centralizadora, altamente personalizada, deudora del espíritu de los virreyes y los caudillos decimonónicos, capaz de garantizar bajo su mando unidad política y eficacia política.²¹⁹

El restablecimiento del orden en el país, una vez concluida la Revolución mexicana, tuvo como condición indispensable la centralización del poder político, la cual tuvo como base las atribuciones constitucionales del presidente (sus funciones ejecutivas y legislativas). Como diversos estudios han demostrado, entre los años de 1917 y 1940, el presidente de la República afirmó su poder a través de sus facultades legislativas, mismas que le permitieron ejercer el poder de veto sobre leyes discutidas en el Congreso. Asimismo, el presidente recurrió a la utilización de facultades extraordinarias --como particularmente lo muestra el período entre 1930 y 1938-- en el que la legislación adoptó la forma de autorizaciones concedidas por el Congreso a los encargos del Ejecutivo. Por último, la legislación que tuvo como origen los decretos promulgados por el Ejecutivo abarcó un número importante de temas fundamentales para el fortalecimiento del Estado, como lo fueron el Impuesto Sobre la Renta, los códigos procesal civil y penal, la creación de diversas oficinas públicas, el presupuesto federal, las obras de riego, la reforma agraria, etc.²²⁰ Además, el presidente expandió su influencia sobre el nombramiento de los principales funcionarios, como eran los secretarios de Estado, el procurador, para pasar a los titulares de los organismos descentralizados como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales.

Junto con la fuerte institucionalización de la presidencia con base en la Constitución Política de 1917, la titularidad del partido oficial representó la oportunidad para que el presidente tendiera fuertes vínculos con los dos principales sectores de la sociedad: el campesino y el obrero. Ambos sectores, son indispensables para comprender el papel protagónico que desempeñó el presidente en la estructuración de las bases orgánicas del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

El PNR no sólo fue el mecanismo para institucionalizar las disputas por el poder político, sino que también se desempeñó como el transmisor de las demandas de los

²¹⁸ Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 3ª ed., 1956, p. 58.

²¹⁹ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 13ª ed., p. 118.

²²⁰ A. Hernández, art. cit., p. 26.

sectores sociales, como también de las directrices del gobierno hacia los sectores en particular, y hacia la sociedad en general.

Durante el decenio de los treinta, el presidente Lázaro Cárdenas le sumó a la institución presidencial tres elementos cruciales, mismos que Aguilar Camín señala

[p]rimero, la organización corporativa de la vida política y social, a través del Partido de la Revolución Mexicana, organizado por sectores --campesino, obrero, popular, militar— fortalecido con una consistente política de masas, reparto de tierras y extensión sin precedentes de la organización y la influencia obrera. Segundo, el salto patrimonial de la nación, por vía de la expropiación del petróleo en 1939 y de las expropiaciones territoriales que dieron cuerpo a la reforma agraria. Tercero, los cimientos de lo que hoy entendemos, propiamente hablando, como presidencialismo mexicano. No conoce nuestra historia un sexenio de ampliación mayor de las atribuciones y las agencias del ejecutivo federal.²²¹

El corporativismo reforzó, a través de su orientación estatista, la función de centralizar las decisiones económicas en manos de la presidencia. Además, una reforma constitucional en 1929 otorgó a los poderes federales la tutela de los derechos sociales, lo que provocó que bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas hubiera una mayor centralización de las competencias económicas presidenciales. En adición

[l]a política de Cárdenas no sólo se dirigió a reforzar la tendencia a la centralización política y administrativa, al subordinar verticalmente a las organizaciones obreras y campesinas a la presidencia, sino también y especialmente se orientó a transferir al Poder Ejecutivo las competencias de los estados en lo que atañía a los recursos naturales. Bajo el cardenismo, la presidencia se valió de manera consistente de las facultades extraordinarias concedidas por un Congreso dócil a las políticas del gobierno.²²²

La nueva cultura corporativa que sirvió de pilar para la edificación y fortalecimiento del partido oficial, es una de las condiciones externas que sirvieron de base para la expansión del poder presidencial. Asimismo, la crisis económica internacional ocasionó que las competencias económicas del presidente fueran reforzadas por medio de la creación del Consejo Nacional Económico, en el año de 1928. Los miembros que lo integraban eran nombrados por el presidente y su principal atribución era aconsejar en materias económica y social, tanto al Ejecutivo como al Legislativo. El Consejo Nacional Económico “constituyó una típica institución corporativa capaz de integrar, a partir de la presidencia de la República, a las diferentes realidades definidas como ‘nacionales’, es decir, el capital, el trabajo y el gobierno federal”.²²³

La institución presidencial adquirió un nuevo cariz después del período de Lázaro Cárdenas, gracias a las políticas estatistas y corporativas. Estos elementos fueron fundamentales para la centralización del poder en la presidencia. Sin embargo, el auge expansionista se agotó pronto debido a que algunas de las funciones presidenciales entre el

²²¹ H. Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 118.

²²² A. Hernández, *art. cit.*, p. 30.

²²³ *Ibid.*, p. 29.

período de 1941-1970 tendieron a restringirse, como fue el uso de las facultades extraordinarias.²²⁴ Es importante señalar que ésta disminución en las funciones legislativas del presidente no significa que esta institución haya debilitado, sino que la presidencia se consolidó por medio de los recursos materiales y políticos que adquirió de tiempo atrás, “lo que la presidencia pierde en funciones legislativas lo recupera por medio de sus competencias político-administrativas”.²²⁵

Así, durante las siguientes décadas los gobiernos postrevolucionarios gobernaron con grandes márgenes de discrecionalidad, tendiendo claros lazos de interés con las instituciones interlocutoras entre el gobierno y la población, en particular, el partido oficial, el cuál ha tenido desde su formación, cuatro tareas específicas, de acuerdo con Aguilar Camín:

1. Instrumento de negociación y representación de los intereses clasistas de la sociedad y de sus grupos políticamente activos,
2. Canal de reclutamiento y movilidad de los cuadros políticos profesionales,
3. Aparato de gestoría de las demandas sociales (servicios, trámites, obra pública, empleos, concesiones) y
4. Maquinaria de legitimación electoral en un país que ha celebrado elecciones, sin una auténtica competencia partidista, durante las últimas siete décadas.²²⁶

Para resumir, es posible afirmar que en México, como dice Luis F. Aguilar, desde el término de la Revolución mexicana y durante los decenios siguientes, se fue consolidando y endureciendo una forma particular de gobierno, un estilo de gestión pública, que ha contado con la participación primordial del partido oficial y de la institución presidencial. Las principales características del estilo mexicano postrevolucionario de gestión pública son las siguientes:

- a. El predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno en la definición y estructuración de la gestión pública, lo que ha producido una agenda federal, una agenda nacional, en menoscabo de los asuntos y las prioridades de las comunidades políticas locales.
- b. Las decisiones del gobierno federal se han caracterizado por un amplio margen de autonomía y discrecionalidad, por un amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos, en la formación de su agenda político-administrativa, en la elección e implementación de sus políticas. Ha sido, en esencia, un estilo de gestión de bajo componente público, con escasa participación, discusión y concertación ciudadana.
- c. La gestión pública fue la fuente primera de la legitimidad del gobierno. La eficacia decisional del gobierno en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, fue considerada el elemento clave para mantener el poder y para mantenerlo legítimamente. La legitimidad gubernamental estaba sustentada en la capacidad de acción gubernamental para

²²⁴ El último presidente en hacer uso de las facultades extraordinarias fue Manuel Avila Camacho, en 1942.

²²⁵ A. Hernández, art. cit., p. 33.

²²⁶ H. Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 129.

satisfacer las demandas sociales, en vez de la legitimidad derivada de la participación democrática plural y competitiva. La llamada “política de masas”, pieza angular del sistema, tuvo base y alcance administrativo.

- d. La gestión directa de las políticas tenía por ventajas un alto grado de control, así como permitía un mayor impacto de la acción gubernamental (debido a la visibilidad de las acciones) en busca de consenso y apoyo. La gestión gubernamental directa de las políticas ocasionó la burocratización de los programas y dejó de lado otras formas de administración pública, basadas en la cooperación entre la comunidad y el gobierno, como son las concesiones, las contrataciones o, inclusive, la autogestión. La administración pública cayó toda del lado gubernamental y fomentó, de hecho, la subordinación de los ciudadanos.
- e. El desarrollo de la economía mexicana, particularmente la etapa de transición de una sociedad tradicional a una industrial, ocasionó una fuerte presencia regulatoria de las conductas y elecciones económicas, tanto para fines de protección y promoción del capital nacional, como para fines equitativos de defensa y compensación de los trabajadores. Capital y trabajo, cámaras empresariales y organizaciones sindicales-campesinas, fueron la espina dorsal del sistema político mexicano y de la política de desarrollo.
- f. Debido a la magnitud de la demanda social inherente a nuestra naturaleza de país pobre y rezagado —demanda por infraestructura física, por bienes y servicios, por oportunidades educativas y de empleo, por seguridad— casi todas nuestras políticas de los años treinta y cuarenta, han tenido que ser distributivas, han debido asignar recursos y desplegar masivo gasto público.²²⁷

Planes de Partido. Los planes sexenales 1934-1940 y 1940-1946

Antes que cualquier documento, programa o plan, la Constitución fue el principal marco de referencia de los gobiernos posteriores a la Revolución debido a que contenía en su cuerpo dogmático la enumeración de los principales puntos de la agenda del nuevo Estado mexicano, como eran (y son aún) los derechos que la Constitución otorga a la población. En esencia, la Constitución contenía los puntos para guiar la estructuración y el ordenamiento de los aspectos social, económico y político del país. Lo anterior ocasionó que, en materia de definición de las acciones orientadas al fortalecimiento del país, el gobierno mexicano ocupara un lugar privilegiado frente a los demás actores políticos debido al monopolio de las decisiones enfocadas hacia la consolidación de las bases de desarrollo.

Como ha sido comentado en un sin fin de libros y artículos, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 tuvo como objetivo principal encauzar institucionalmente la lucha por el poder político y evitar los resquebrajamientos ocasionados por las pugnas entre los distintos grupos políticos del país. Sin embargo, en muchas ocasiones se pasa por alto el importante papel que el PNR desempeñó en la historia de la planeación del desarrollo del país. El PNR fue el marco institucional en el que se gestó el primer plan sexenal de gobierno (1934-1940), cuyo fin principal era señalar “con cierta precisión” los programas de acción que eran responsabilidad del Estado en materia de

²²⁷ L. Aguilar, “Gestión...”, art. cit., pp. 132 y 133.

desarrollo. El primer Plan Sexenal fue un hecho sin precedentes en la historia de México debido a que se constituyó en el primer esfuerzo por guiar el desarrollo nacional de forma integral, con base en un documento de carácter eminentemente político y con un alto cariz programático.

Durante la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario que se realizó en diciembre de 1933, el entonces candidato a la Presidencia –Lázaro Cárdenas— adoptó como documento base de campaña el Plan Sexenal 1934-1940, el cual representaba “una forma de cumplir con los principios establecidos en la Constitución”, así como posteriormente serviría para evaluar los resultados del gobierno de Cárdenas. El Plan era la plataforma política y gubernativa del PNR.²²⁸

Es importante señalar el rasgo más importante de la Convención del PNR en 1933, que fue la confrontación de dos concepciones opuestas, como indica Luis Medina Peña. Por un lado, el conservadurismo callista y por el otro lado el radicalismo cardenista

[e]l resultado fue un plan sexenal, que si bien evitaba la confrontación, incluía muchos de los postulados de los radicales, en un esfuerzo por mantener la unidad y tratar de incorporar las nuevas fuerzas sociales que se manifestaban en la sociedad mexicana. El contenido del Primer Plan Sexenal fue muestra de ello y síntoma de la fuerza del grupo de radicales aliados con los gobernadores agraristas. El Plan Sexenal marcó el inicio de un giro de ciento ochenta grados frente a las políticas agraria, laboral y social hasta entonces seguidas por los gobiernos e inspiradas en las directivas callistas.²²⁹

El Plan Sexenal estuvo basado, principalmente, en la estructura administrativa en la que estaba organizado el gobierno en aquel entonces. Es decir, la estructura del documento obedecía a la organización administrativa del gobierno. Sus principales objetivos estuvieron enfocados hacia “la aceleración de la reforma agraria, la organización de instituciones de crédito al campo, al fortalecimiento de las organizaciones obreras y campesinas, el establecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso a la infraestructura de comunicaciones y de obras hidráulicas, el fomento a la educación pública y la nacionalización de los recursos del petróleo.”²³⁰

El segundo Plan Sexenal también fue elaborado en el seno del recientemente creado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y su principal objetivo era consolidar la reforma agraria. Asimismo, prestaba particular atención a los esfuerzos de industrialización. Sin embargo, a diferencia del primer Plan, presentó algunos avances en su contenido, “[...] precisando en mayor medida las políticas sectoriales proporcionando mayor importancia a algunos aspectos de la planeación, sobre todo a las actividades de coordinación e información que apoyaran la toma de decisiones”.²³¹ Los principales puntos del Plan Sexenal 1940-1946 fueron el reparto agrario y la economía agrícola, el comercio y el

²²⁸ México, *Antología...*, *op. cit.*, p. 26.

²²⁹ L. Medina, *op. cit.*, p. 80.

²³⁰ Los lineamientos generales del Plan Sexenal sirvieron para elaborar el plan de gobierno del último año de gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez. (México, *Antología...*, *op. cit.*, p. 28.)

²³¹ *Ibid.*, p. 31.

crédito, la educación pública, la defensa nacional, la hacienda pública, la salud, las obras públicas, así como la planeación y coordinación.

La introducción del Segundo Plan Sexenal es un claro ejemplo de la importancia que el Estado ha tenido en la definición de los lineamientos y pautas para lograr el desarrollo del país

[d]entro de un concepto revolucionario, el Estado debe ser el firme sostén de la seguridad y el orden: pero de un orden dinámico que no niegue la justicia ni estorbe el desarrollo histórico. Para alcanzar este objetivo, el Estado debe intervenir aplicando su fuerza a transformar la estructura de la sociedad. Para que tal acción sea fecunda, es preciso que ella se organice con apego a un plan bien meditado, con claro entendimiento de los fines perseguidos y correcta determinación de los procedimientos para alcanzarlos.²³²

La etapa de los planes de partido, representada por los planes sexenales de gobierno, inició con Lázaro Cárdenas y concluyó con él mismo. La presidencia que Cárdenas entrega a su sucesor, es bien distinta a la que él recibió. Con mayor influencia en la vida social, política y, sobre todo, económica del país. Con nuevas instituciones para afianzar el progreso industrial y agrario del país, con base en el impulso a la banca de desarrollo y a las comunicaciones. Con un nuevo entramado de relaciones entre los sectores campesino y obrero y el Estado. En resumen, “Cárdenas había impreso un giro a sus políticas que contribuyó a gestar profundas transformaciones en mentalidades y actitudes, cuyo punto de destino fue la anhelada estabilidad en todos los órdenes de la vida pública”.²³³ En esencia, la búsqueda de esta anhelada estabilidad sería el elemento común en todos los planes de gobierno futuros.

Planes de gobierno

Una vez que el Segundo Plan Sexenal concluyó en 1946, ya no se volvió a publicar un documento de esa naturaleza. Las siguientes expresiones de la planeación tuvieron origen en las instituciones gubernamentales, como fue el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952. La importancia de este programa se debe a que constituyó el primer esfuerzo en la programación de la inversión global y sectorial, así como detallaba y jerarquizaba proyectos específicos, establecía y analizaba la forma de evaluación y su impacto en las variables macroeconómicas.²³⁴ Este programa representó uno de los primeros intentos de programación regional del país, por medio del impulso a ramas o sectores económicos bien específicos. Por ejemplo, se planeó incorporar las áreas rurales a la dinámica económica nacional a través de la construcción de caminos y de obras de riego.

El contenido de los programas puestos en práctica en el período 1947-1958 estuvo caracterizado por las necesidades orientadas a influir en el origen y destino de la inversión pública, así como por la necesidad de mejorar los marcos legal y organizacional de las dependencias públicas para contribuir al desarrollo equilibrado de las distintas regiones del

²³² *Ibid.*, p. 273.

²³³ L. Medina. *op. cit.*, p. 118.

²³⁴ México, *Antología...*, *op. cit.*, p. 41.

país. Ante el contexto que generó la segunda Guerra Mundial, con base en las recomendaciones realizadas por organismos como la Comisión Económica para América Latina, en México se impulsó el modelo de desarrollo económico conocido como sustitución de importaciones. “El Estado que había creado las instituciones políticas, económicas y sociales básicas para la industrialización, tenía ahora, ante sí, la tarea de ampliar las condiciones inmediatas necesarias para este fin. Incluyendo la construcción de la infraestructura física, sobre la cual se asentaría el aparato industrial”.²³⁵

Los planes y programas elaborados durante este período estuvieron orientados a apoyar las políticas de inversión y financiamiento para el proceso de industrialización nacional como lo fueron los programas de inversión 1947-1952 y 1953-1958. Entre los aspectos más notables de este período está el progreso en la planeación que permitió utilizar los organismos existentes con funciones específicas para ejecutar los programas. También se utilizó, por primera vez, una metodología para llevar al cabo la programación de la inversión pública. De igual forma fue importante el intento por ordenar las actividades de las dependencias públicas, lo que perseguía mejorar los medios de intervención del Estado en el desarrollo económico del país, por medio de una mayor participación en la orientación y canalización de los recursos hacia los planes y programas establecidos.

Entre los planes y programas puestos en práctica en este período destacaron el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952; la Comisión Nacional de Inversiones y Programa Nacional de Inversiones 1953-1958; programas de desarrollo regional por cuencas hidrológicas²³⁶ como las comisiones Papaloapan, Tepalcatepec, Fuerte, la del Río Grijalva, el Plan Lerma; y, en 1948, la Comisión Nacional de Inversiones.

Las acciones contenidas en los programas de desarrollo económico y social entre 1958 y 1970 estuvieron enfocadas a precisar el marco conceptual de la planeación, así como a ampliar sus alcances en la orientación y conducción del desarrollo nacional. También se hicieron reformas a la administración pública y se impulsó la participación de los sectores social y privado para cumplir los objetivos de los planes y programas. De igual forma se mejoraron el marco jurídico de la planeación y los mecanismos para la generación y el procesamiento de la información.²³⁷ Debido a que las actividades de la planeación no tuvieron una difusión adecuada, la participación de la sociedad en la elaboración y ejecución de los programas fue insuficiente.

Entre las modificaciones a la administración pública y al marco jurídico destacó la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Entre las funciones de esta Secretaría figuraron la planeación, coordinación y vigilancia del gasto público de los programas de inversión de las diversas dependencias de la administración pública;²³⁸ y en 1963 se elaboró el proyecto de la Ley Federal de Planeación en el que se planteaba unificar los criterios que las distintas

²³⁵ *Ibid.*, p. 51.

²³⁶ La idea de las cuencas estuvo inspirada en el Tennessee Valley Authority de Estados Unidos.

²³⁷ México, *Antología...*, *op. cit.*, p. 68.

²³⁸ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, *Diario Oficial*, 24 de diciembre de 1958, cit. por F. Osornio, *op. cit.*, p. 26.

dependencias de la administración pública tenían. También se propuso la creación de la Comisión Nacional de Planeación, que tendría a su cargo la estructuración de los planes y programas de desarrollo.

Como una medida para apoyar las funciones de la nueva Secretaría de la Presidencia, se publicó el 30 de junio de 1959 un acuerdo que ordenaba a las secretarías, departamentos de Estado y organismos y empresas de participación estatal que elaboraran su programa de inversiones para el período 1960-1964. La Secretaría de la Presidencia se encargaría de estudiar y jerarquizar todos los proyectos de inversión e incorporarlos en un solo programa.²³⁹

Dos años después (en agosto de 1961) se publicó otro acuerdo en el que se precisaba que las distintas entidades de la administración pública federal elaborarían los programas de acción respectivos de sus ámbitos de competencia. El acuerdo también especificaba

[q]ue para alcanzar los objetivos nacionales resulta indispensable que los problemas y necesidades que plantea el progreso del país se examinen con criterios de planeación integral, que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboren sus programas de acción persiguiendo precisamente dichos objetivos y se sumen sus esfuerzos para la proyección de ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social.²⁴⁰

Sin lugar a dudas, la más importante de las influencias externas que tuvo México para profundizar sus esfuerzos en la planeación del desarrollo fue la llamada “Carta de Punta del Este” firmada en Uruguay en 1961, en la que, en el marco de la Alianza para el Progreso, los países de la región adquirieron el compromiso de planear el desarrollo de sus economías, a cambio del compromiso de Estados Unidos de privilegiar las importaciones de productos procedentes de los países del continente, así como proveer a los países miembros de la Alianza de los fondos necesarios para impulsar el desarrollo. Para cumplir este compromiso, el gobierno mexicano constituyó la Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social (acuerdo presidencial del 2 de marzo de 1962) integrada por las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. Los resultados de la Comisión fueron el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

En el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 se establecieron directrices para la inversión pública, así como para ampliar la participación ciudadana dentro de las expectativas generales en materia económica del gobierno federal.²⁴¹ Por último, se estructuraron diversos mecanismos para estimular la participación popular en la ejecución y

²³⁹ Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un Programa de Inversiones, *Diario Oficial*, 30 de junio de 1959, pp. 1-3, cit. por México, *Antología...*, *op. cit.*, p. 55.

²⁴⁰ Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados tendientes al desarrollo económico y social del país, *Diario Oficial*, 2 de agosto de 1961, pp. 1-3, cit. por *Ibid.*, pp. 55 y 56.

²⁴¹ J. Faya, *op. cit.*, p. 432.

control de los problemas, por medio de la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, dependiente de la Secretaría de la Presidencia.

El Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 aportó proposiciones importantes como la adecuación de las estructuras y sistemas de funcionamiento de la administración pública federal a los requerimientos del proceso de planeación. Las reformas abarcarían dos grandes campos. Por un lado, las transformaciones a la estructura, procedimientos y coordinación de todas las entidades públicas y, por otro lado, las modificaciones de la estructura administrativa, los procedimientos y la coordinación hacia el interior de cada entidad pública.

A partir del decenio de los setenta la planeación se convirtió, en términos discursivos, en instrumento para el cambio. En este período se dieron las primeras acciones para la formación de un sistema nacional de planeación, con base en importantes cambios en la organización de la administración del sector público, se buscó profundizar la planeación global, sectorial y regional, así como se procuró impulsar a los sectores social y privado en la consecución de los objetivos de los planes y programas. Hubieron importantes esfuerzos para involucrar a los gobiernos estatales en la planeación, así como también se enfatizó la generación de información.²⁴²

Durante el sexenio 1976-1982 se instrumentaron una serie de reformas que modificaron la estructura del aparato público. Estas reformas se encontraron enmarcadas por los cambios al marco normativo de la administración pública, contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)²⁴³, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público²⁴⁴ y la Ley General de Deuda Pública.²⁴⁵ Junto con la LOAPF se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto cuyo objetivo era regular, programar, presupuestar, evaluar y controlar las actividades de los organismos públicos. Ante la “necesidad de contar con una planeación gubernamental bien delimitada y sustentada en metas y disponibilidad de recursos” se creó esta Secretaría.²⁴⁶ Además, en todas las dependencias y entidades administrativas se crearon unidades encargadas de apoyar los programas globales de la Secretaría de Programación y Presupuesto.²⁴⁷

Para hacer frente a los retos que las condiciones económicas ofrecían, en cuanto a las reformas en las áreas económicas, políticas y sociales, se decidió intensificar la planeación sectorial e intersectorial con el fin de orientar y ordenar las acciones en los distintos ámbitos del desarrollo nacional. En consecuencia, se pusieron en práctica distintos planes y

²⁴² México, *Antología...*, *op. cit.*, p. 68.

²⁴³ *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1976.

²⁴⁴ *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1976.

²⁴⁵ *Loc.cit.*

²⁴⁶ M. Pardo, *op. cit.*, p. 132. Debido a las facultades con que se le dotó a la Secretaría de Programación y Presupuesto, mismas que le fueron restadas a otras dependencias (Secretaría de Hacienda, Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia), se generaron serios conflictos entre las antiguas secretarías (como la de Hacienda) y la nueva dependencia. Para ahondar en este tema, véase el artículo de Rogelio Hernández, “La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto”, en *Foro Internacional*, 131 (1993), pp. 145-173.

²⁴⁷ M. Acosta, *op. cit.*, p. 651.

programas como el del Sistema Alimentario Mexicano, el de Empleo, el de Educación y el de Desarrollo Industrial.

El siguiente paso importante fue la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.²⁴⁸ Este Plan representó la acción globalizadora de la política, el desarrollo y avance en la consolidación de un sistema integrado de planeación, a través de la homologación de la metodología, los enfoques y procedimientos. Este Plan fue “[...] un paso más en la tarea de llegar a un sistema integral de planificación del país, al aprobar el establecimiento de patrones de eficacia, eficiencia y congruencia en el desarrollo de las actividades en torno a los objetivos y propósitos establecidos”.²⁴⁹

A la luz de los resultados de años previos, se consideró que la planeación del desarrollo no podría concretarse tan solo con la formulación de planes, esfuerzos y criterios aislados --lo que repercutía en los resultados que los planes y programas establecían-- sino que se requería de un mecanismo que contribuyera a la coordinación de los esfuerzos del gobierno y de la población, porque

planear no es solo elaborar planes o programas. Es actuar conforme a un orden previsto de acontecimientos y responsabilidades dentro de un Sistema Nacional de Planeación integral, democrático y participativo. Es formular, instrumentar, controlar y evaluar y revisar [*sic*] lo programado, para actuar en consecuencia, ratificando o corrigiendo rumbos”.²⁵⁰

En este anexo ha sido posible delinear los aspectos más sobresalientes de la planeación en México. A lo largo de las décadas han habido numerosos esfuerzos por parte del gobierno para aportar instrumentos y propuestas de acción que sirvan de base para fincar el desarrollo, a través de la orientación y el ordenamiento de las acciones relativas a la institucionalización, transformación y diversificación del aparato político, social y productivo, con el fin de alcanzar los objetivos que la Constitución de 1917 asignó al Estado mexicano.

²⁴⁸ Promulgado por Decreto Presidencial en el *Diario Oficial*, el 17 de abril de 1980.

²⁴⁹ M. Acosta, *op. cit.*, p. 652.

²⁵⁰ México, Secretaría de Programación y Presupuesto. *Primer informe de avances del Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, 1981, p. 19, cit. por México, *Antología...* *op. cit.*, p. 94.

ANEXO IV

Foros de consulta popular

A continuación se enlistan los foros y los temas que las dependencias del Ejecutivo federal determinaron de interés público para discutir en los foros de consulta popular organizados para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

1.- Contribución de la Mujer al Desarrollo

Mujer, Educación y Cultura
Mujer y Desarrollo Social
Mujer y Economía Nacional
Mujer y Aspectos Jurídico-Políticos

2.- Derechos Humanos

Los Derechos Fundamentales
Las Garantías Sociales y el Régimen Constitucional
Los Organismos Públicos de protección y Defensa de los Derechos Humanos: Naturaleza, Funciones y perspectivas
Derechos Humanos, Estado de Derecho y Justicia

3.- Estado de Derecho: La Constitución Política

Constitución y proyecto Nacional
El Valor Político, Económico y Social de la Constitución
Reformas Constitucionales
Permanencia y Vigencia de la Constitución
El Estado de Derecho y la Cultura de la Legalidad
Control de la Constitucionalidad
Acceso y Funcionamiento del Sistema Nacional de Justicia

4.- Estado, Democracia y Medios de Comunicación

Democracia e Información
Función Social de los Medios
Relación Estado – Medios de Comunicación
Marco Jurídico de los Medios

5.- Federalismo Fiscal

Las Instituciones del Federalismo Mexicano
El Federalismo Fiscal
Federalismo y Desarrollo Regional
Federalismo y Descentralización
Relación entre Estado y Municipios

6.- Libertad, Corresponsabilidad e Información

Libertad, Corresponsabilidad e Información en los Medios
Ley de Imprenta, Radio y Televisión
Códigos de Conducta
Sistema de Información Pública, Acervos y Archivos de la Nación
Tratamiento de Menores Infractores
Prevención de Hechos y Conductas Antisociales de los Menores
Situación Jurídica y Social del Menor Infractor
Protección Civil: Responsabilidad Compartida, Gobierno – Sociedad
Atención a Grupos Sociales Desprotegidos en Reclusión

7.- Combate al Narcotráfico

El Combate al Narcotráfico desde la Perspectiva de la Armada de México
El Combate al Narcotráfico desde la Perspectiva de la Seguridad Nacional
El Combate a la Farmacodependencia desde el Punto de Vista de la
Prevención
La Política Exterior de México en materia de Control de Drogas
Aspectos Internacionales de la Cooperación para el Combate a
Narcotráfico
Repercusiones Sociales del Fenómeno del narcotráfico
Rehabilitación de Farmacodependientes
Aspectos Jurídicos del Combate al Narcotráfico
Importancia del Tema del Narcotráfico en los Medios de Comunicación

8.- Diversificación de la Relaciones Exteriores de México

La Diversificación de las Relaciones Financieras con Europa, Asia y Africa
La Diversificación de las Relaciones Exteriores de México con Europa
La Diversificación de la Política Exterior y de los Tratos Económicos de
México con el exterior
Diversificación versus Concentración de las Relaciones Internacionales de
México
La Diversificación de las Relaciones Exteriores con el Pacífico
La Diversificación de las Relaciones Comerciales con Europa
La Diversificación de las Relaciones Exteriores de México
La Relación de México con la Región de Asia – Pacífico
Multilateralismo

9.- México en el Nuevo Entorno Internacional

- Los Nuevos Regionalismos
- Apertura Comercial y proteccionismo
- El Sistema Financiero internacional
- Correlación de Fuerzas Internacionales en la Posguerra Fría
- La Presencia del Derecho Internacional
- La Seguridad Internacional de Fin de Siglo
- Las ONG en la Política Internacional
- La protección Internacional del Medio Ambiente
- El Debate sobre la Soberanía
- Derechos Humanos y Democracia

10.- México en Foros Multilaterales

- Las Prioridades de México en el Escenario Multilateral
- Presencia de México en la ONU
- Postura de México ante la Reforma de la ONU
- México en el Sistema Interamericano

11.- México y la Cooperación Internacional

- La Cooperación Internacional y su Vinculación con la Política Exterior y el Desarrollo
- La Cooperación Internacional y su Incidencia en México
- La Cooperación internacional en el Ambito del Desarrollo Social
- La Cooperación Internacional y la Inserción Comercial de México
- La Cooperación Internacional en la Salud
- La Cooperación Internacional en el Ambito de la Ciencia y la Tecnología
- La Estrategia Mexicana de Cooperación Internacional

12.- Políticas de Protección Consular y Comunidades Mexicanas en el Exterior

- Diagnóstico del Fenómeno Global de la Migración Internacional
- Impactos Económicos y Laborales de la Migración en la Zona Fronteriza México – Estados Unidos
- Flujo Migratorio de Mexicanos a Estados Unidos
- La procuración de los Derechos Humanos y su Relación con las Organizaciones No Gubernamentales del Sur de California
- Misión del Grupo Beta en la Protección de los Migrantes Mexicanos
- La Migración Mexicana a Estados Unidos y la Proposición 187
- Nacionalidad y Soberanía
- El Papel de los Consulados y su Relación con las Comunidades Mexicanas En el Extranjero
- Imparto de la Migración Mexicana en el Exterior sobre sus Lugares de Origen El Caso de Zacatecas

**Visión de los Migrantes Mexicanos
Las Comunidades de Origen Mexicano en los Estados Unidos**

13.- Relación de México en el Continente Americano: América del Norte

Las Relaciones Económicas de México con América del Norte en la Etapa Post – TLC

La Situación Política Interna en los Estados Unidos y sus Implicaciones Para La Perspectiva Política de las Relaciones de México con los Estados Unidos

Actores y Mecanismos Institucionales en las Relaciones de México con los Estados Unidos

La Frontera en las Relaciones de México con los Estados Unidos

Medio Ambiente y Desarrollo en la Frontera Norte

El Narcotráfico y sus Implicaciones en las Relaciones de México con los Estados Unidos

La Migración y su Impacto en las Relaciones de México con los Estados Unidos

Perspectivas y Prioridades de las Relaciones de México con Canadá

14.- Relaciones de México en el Continente Americano: América Latina

Diagnóstico de las Relaciones Bilaterales

La Frontera Sur

Aspectos Prioritarios de las Relaciones con los Países de América Central

La Política hacia el Caribe

La Política hacia los Países de América del Sur

Los Mecanismos de consulta y Concertación Regionales

Relaciones Económicas con los Países de la Región

Negociaciones Comerciales con América Latina y el Caribe

Posibilidad de Diversificación de la Economía Mexicana en América Latina

15.- Relaciones Económicas internacionales

El Impacto de la Globalización en la Economía Mexicana

Vínculo entre Política Económica y Política Exterior

Prioridades y objetivos en las Relaciones Económicas Internacionales de México

Papel de Promoción del Gobierno Federal sobre Nuestras Relaciones Económicas con el Exterior

16.- Estrategia para el Desarrollo Económico

Estrategias para el Desarrollo Económico

17.- Federalismo Fiscal

Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre Federación,
Estados y Municipios
Capacitación de Recursos Humanos en Asuntos Hacendarios Locales
Examen del Marco Jurídico de la Coordinación Fiscal
Análisis del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
Fortalecimiento de la Hacienda Pública Estatal y Municipal

18.- Informática

Formación de Recursos Humanos
Investigación y Desarrollo Tecnológico
Mercado informático
Informática en el Sector privado
Estrategias Tecnológicas para la Administración Pública Federal, Estatal y
Cooperación Interinstitucional
Telecomunicaciones

19.- Contribución de los Intermediarios Financieros No Bancarios

Seguros y Fianzas
Mercado Bursátil
Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

20.- Política de Ingresos y Gasto Público

Gasto Público
Simplificación Fiscal
Seguridad Jurídica del Contribuyente
Competitividad y Aliento al Ahorro
Precios y Tarifas del Sector Público
Modernización Aduanera

21.- Régimen jurídico de la Función Hacendaria

Régimen Jurídico de la Función Hacendaria

22.- Sistema Financiero

Contribución del Sector Bancario al Ahorro y Desarrollo Nacionales: Ahorro
Interno y Ahorro Externo

23.- Abasto Social, Alimentación y Nutrición

Contexto y Situación del Abasto Social
La Alimentación y la Nutrición en México
Mejoramiento de la Capacidad de Acceso Real de la Población a una
Alimentación Nutritiva

Estrategias de Atención a la Población en Situación de Emergencia, Riesgo o Vulnerabilidad Alimentaria y Nutricional

24.- Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Medio Ambiente
Producción
Bienestar Social
Procuración e Impartición de Justicia
Educación
Derechos Políticos
Cultura

25.- Desarrollo Social

Contexto General de Desarrollo Social
Prioridades del Combate a la Pobreza
Desarrollo Regional y Empleo Productivo
El Marco Jurídico del Desarrollo Social
Difusión y Seguimiento de los Compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

26.- Desarrollo Urbano y Vivienda

Planeación, Gestión y Operación del Desarrollo Urbano Sustentable
Suelo, Vivienda, Infraestructura, Equipamiento y Servicios Públicos
Orientación del Desarrollo Urbano y Regional

27.- Municipio y Bienestar

El Marco Jurídico y la Hacienda Pública Municipal
Planeación y Participación Social en el Municipio
El Municipio y la Política Pública de Combate a la Pobreza
El Municipio, la Promoción del Desarrollo Sustentable y la Educación

28.- Organizaciones Sociales para el Bienestar y el Desarrollo

Desarrollo y Nuevo Federalismo
Desarrollo Regional y Empleo Productivo
Comercialización y Abasto
Desarrollo y Bienestar Social

29.- Sector Artesanal

Producción
Créditos
Asesoría Técnica, Legal y Administrativa

Comercialización
Investigación sobre el Sector
Difusión de la Actividad
Seguridad Social para Artesanos
Protección del Medio Ambiente

30.- Combate a la Corrupción y Adecuaciones del Marco Jurídico de la Gestión Pública

Areas y Temas Críticos, Diagnósticos y Propuestas
Marco Jurídico para Prevenir y Combatir la Corrupción
La Participación de la Sociedad
Etica en el Servicio Público

31.- Esquemas de Contraloría de la Gestión Pública

Mecanismos de Contraloría Pública
Autoridades de Contraloría Pública

32.- Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal

Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública Federal y
Promoción de la Descentralización Administrativa
Medición y Evaluación de la Gestión Pública y Mejoramiento de Métodos y
Procesos
Dignificación y Desarrollo del Servidor Público
Mejoramiento de la Atención al Público y Fortalecimiento de la Participación
Ciudadana
Adecuación del Marco Normativo

33.- Ahorro y uso Eficiente de Energía y Fuentes Alternas

Cultura del Ahorro y del uso Eficiente de la Energía
Oportunidades para el Ahorro y Uso Eficiente de la Energía en: la Industria
Petrolera, la Industria y el Transporte, la Energía Eléctrica y los Usos
Comerciales y Domésticos
Financiamiento de Proyectos de Eficiencia Energética
Fuentes Alternas de Energía
Aspectos Ambientales del uso de Fuentes Alternas y del Ahorro y Eficiencia
Energéticas

34.- Desarrollo de la Industria Eléctrica

Perspectivas Globales del Sector Eléctrico: Oferta y Demanda
Aspectos Ecológicos y Ambientales
Financiamiento del Desarrollo del Sector Eléctrico
Productividad y Recursos Humanos
Electrificación Rural

Investigación y Desarrollo: Equipo y Tecnologías
Aspectos normativos: Institucionales y Legislativos

35.- Desarrollo de la Industria petrolera

La Exploración Petrolera
Perspectivas de la Producción de Petróleo Crudo y Gas Natural
Financiamiento para el Desarrollo del Sector Petrolero
Comercialización Extra de los Hidrocarburos
Aspectos Normativos e Institucionales
Aspectos Ecológicos y Ambientales
Productividad y Recursos Humanos
Investigación y Desarrollo Tecnológico
Contribución de la Iniciativa Privada al Desarrollo Petrolero

36.- Generación Independiente de Electricidad

Aspectos Técnicos, Tecnológicos, Organizativos, Financieros y Operativos,
Vinculados con la Participación. Privada en la Gener. Indep. De Energía Elec., en
Sus Distintas Modalidades: Autoabastecimiento, Cogeneración, Pequeños
Productores y Prod. Independientes

37.- Petroquímica y Desarrollo Industrial

Diagnóstico de la Industria
Insumos para el Desarrollo de la Industria Petroquímica Nacional
Competitividad
Oportunidades de Inversión
Financiamiento del Desarrollo
Recursos para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico en la Industria
Petroquímica Nacional
Protección Ambiental y Seguridad
Productividad y Recursos Humanos

38.- Política en el Sector de la Energía

Alcances de la Política de Desarrollo del Sector de Energía: Aspectos
Económicos, Técnicos, Comerciales, Regulatorios, Sociales, Laborales y
Ambientales
Opciones de Desarrollo en los Subsectores de la Electricidad, los
Hidrocarburos y las Fuentes Alternas de Energía

39.- Política Integral de Combustibles

Prospectivas de Combustibles
Eficiencia Operativa en el Sector Refinación
Combustibles Automotrices

Calidad de Combustibles
Perspectivas del Gas Natural
La Política de Combustibles en la Planeación del Sector Eléctrico
Políticas de Combustibles y Competitividad Industrial
Combustibles y Medio Ambiente
Impacto de la productividad en la Competitividad del Sector Petrolero

40.- Regulación en el Sector de la Energía

Diagnóstico del Marco de Regulación Actual
Experiencias internacionales
Fundamentos Económicos de la Regulación
Cambio Estructural en el Sector d Energía
Regulación y Competencia
Participación de particulares en la Industria Energética
Regulación Económica en Combustibles Industriales y Electricidad
Instrumentos de Regulación
Marco Institucional de la Regulación Energética

41.- Servicio Público de Electricidad

Transmisión y Distribución de Electricidad: Perspectivas y Oportunidades de Desarrollo
Servicio Público de Electricidad: Problemática de los Consumidores
El Servicio de Electricidad a la Industria
Aspectos Operativos y Tecnológicos del Servicio Público de Electricidad
La Dimensión Regional del Servicio Público de Electricidad
Tarifas Eléctricas y Competitividad
Seguridad Industrial y Capacidad de Respuesta a Contingencias

42.- Comercio Interior y Protección al Consumidor

Desregulación y Seguridad Jurídica
Operación Comercial
Protección al Consumidor

43.- Desregulación Económica

Fortalecimiento de las Instituciones
Mejor Regulación
Coordinación entre Federación, Estados y Municipios
Desregulación en Comercio Interior, en la Micro, pequeña y Mediana Empresas, e Industria Minera

44.- Negociaciones Comerciales Internacionales

Apertura con Reciprocidad
Protección y Defensa de los Exportadores
Participación de México en Foros Internacionales e Inversión Extranjera

45.- Política Industrial y Promoción de las Exportaciones

La Política Industrial en un Contexto de Globalización Industrial: Experiencia Mundial y Mexicana
La Política Industrial para la Agroindustria, Bienes de Capital, Industrias Manufactureras Ligeras, Bienes de Consumo Durable, Bienes Intermedios y Maquiladoras
Integración de Cadenas Productivas en un Contexto de Globalización Industrial
El Papel de la Tecnología, del Financiamiento, de la Capacitación Laboral, y De la Normalización de la Promoción de Exportaciones
Desarrollo Regional y Política Industrial de la Inversión Extranjera y de la Política Arancelaria
Política de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Experiencia Mundial y Mexicana
Integración de la EMPM en las Cadenas Productivas
Modernización Tecnológica
Financiamiento
Efecto de la Regulación
Incorporación de Empresas Medianas a la Exportación
La Capacitación y el Desarrollo de Proveedores

46.- Promoción de la Minería

Ley Minera
Exploración y Desarrollo
Pequeña y Mediana Minería Metálica, No Metálica
Perspectivas para el Corto, Mediano y Largo Plazo

47.- Desarrollo Agrícola

Agricultura de Trópico Húmedo:
Investigación, Capacitación y Extensionismo
Apoyos Institucionales e Infraestructura Rural
Financiamiento y Seguro Agropecuario
Comercialización
Agricultura Comercial:
Investigación, Capacitación y Extensionismo
Apoyos Institucionales e Infraestructura Rural
Financiamiento y Seguro Agropecuario
Comercialización
Reconversión Productiva, Sanidad, Organización Económica de Productores

Agricultura de Temporal y Zonas Áridas:
Investigación, Capacitación y Extensionismo
Apoyos Institucionales e Infraestructura Rural
Financiamiento y Seguro Agropecuario
Comercialización

48.- Desarrollo Pecuario

Ganadería en el Trópico:
Investigación, Capacitación y Extensionismo
Apoyos Institucionales e Infraestructura Rural
Financiamiento y Seguro Agropecuario
Comercialización
Ganadería:
Investigación, Capacitación y Extensionismo
Apoyos Institucionales e Infraestructura Rural
Financiamiento y Seguro Agropecuario
Comercialización

49.- Desarrollo Rural

Mujeres Campesinas
Pobreza Rural
Extensionismo
Capacitación
Apoyos Institucionales
Reconversión productiva
Potencialidades
Organizaciones No Gubernamentales

50.- Infraestructura, Comunicaciones y Transportes

Infraestructura Carretera
Autotransporte y Seguridad Vial
Transporte Ferroviario y Multimodal, Transporte Aéreo y Aeropuertos,
Marítimo y Puertos
Modernización Administrativa del Sector

51.- Ciencia y Tecnología

Perspectivas de Desarrollo Científico para el País
Áreas en las que el País Necesita Desarrollo Científico
Vinculación entre Desarrollo Tecnológico e Investigación Científica
Formación de Recursos Humanos para la Ciencia
La Innovación en México
La Dimensión Internacional

52.- Educación Básica

Cobertura, Calidad y Equidad
Planes y programas
Trabajo Escolar

53.- Educación Física, Deporte y Juventud

Deporte para Todos
Infraestructura Deportiva
Ciencias del Deporte
Capacitación Descentralización
Deporte de Alto Rendimiento

54.- Educación Media Superior y Superior

Aportaciones de la ANUIES al PND 1995-2000
Relación Estado – Universidad
Naturaleza, Fines y Nuevos Valores
Situación Actual y Perspectivas del Bachillerato General
Alternativas Educativas e Innovación Curricular
Apoyo Integral a Estudiantes
Vinculación Universitaria con las Necesidades del los Sectores Social y Productivo
Articulación de los Institutos Tecnológicos con el Sector Productivo
Evaluación de Estudiantes, programas, instituciones y de la Productividad Académica
Financiamiento
Demanda Social de Educación
Diseño Curricular Pertinente, ante las Necesidades Regionales y Nacionales
Formación y Actualización del Personal Docente
Programas Académicos y su Articulación Intra e Interinstitucional En el Ambito Regional y Nacional
Retos de la Renovación y Actualización de la Infraestructura Educativa, ante los Avances Científicos y Tecnológicos
Participación de los Sectores productivo y de Servicios en el Quehacer de Las Instituciones Educativas
Financiamiento de la Educación
Evaluación
Orientación, Acceso y Permanencia de los Estudiantes
Formación Integral del Educando

55.- Educación para Adultos

Alfabetización y Justicia Social
Educación Básica para el Desarrollo Nacional
Educación y Capacitación para el Trabajo
Educación Básica y Bienestar
Alfabetización, Primaria y Secundaria para Adultos
Vinculación entre Capacitación y el Sector Productivo
Modalidades de Certificación de Competencia

56.- Educación y Sociedad

La Corresponsabilidad Estado y Sociedad en la Tarea Educativa: la Familia, primer Institución Educadora
La Escuela y el Cumplimiento de su Tarea Formativa
Los Medios Masivos, las Organizaciones y el Entorno Social
La Formación de Valores en la Educación: Identidad y Valores Nacionales
Educación para la Democracia, la Libertad y la Justicia
Educar para la Paz y los Derechos Humanos
Educar en la Solidaridad y Responsabilidad Social
Educar para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y la Protección Del Medio Ambiente
Educar para la Salud y la Orientación Sexual

57.- Formación de los Maestros de Educación Básica

Profesionalización de Maestros
Formación Inicial, Actualización y Niveles de Maestros y Directivos
Superación profesional
Formación, Actualización y Superación Profesional de Formadores de Maestros

58.- Justicia Educativa

Acciones Compensatorias e Igualdad Efectiva en Oportunidades de Acceso y Permanencia
Mecanismos de Equidad Social
Programas de Becas y Apoyo
Fortalecimiento del Preescolar

59.- Organización del Sistema Educativo y la Participación Social

La Consolidación del Federalismo Educativo
La Concurrencia de Esfuerzos entre los Ambitos de Gobierno Federal, Estatal y Municipal para Mejorar la Cobertura y Calidad de la Educación
Organización Escolar
Supervisión Escolar
Responsabilidad de los Actores que Participan en el Quehacer Educativo
Participación Social en la Educación

60.- Política Cultural y Desarrollo

Patrimonio Cultural: Preservación, Marco Jurídico, Registro y Catalogación, Participación Social y Corresponsabilidad, Investigación del Patrimonio Cultural

Educación y Cultura: Educación Básica y Motivación Cultural, Conformación De Programas Culturales para Niños, Capacitación al Magisterio, Educación Artística, profesional, Investigación Artística

Promoción de la Cultura: Formación de Nuevos Públicos, Intercambios Regionales, Festivales de Arte y Cultura, Nuevas Estrategias de Financiamiento, Promoción Internacional

Política Cultural y Desarrollo: Part. Equitativa en el Uso y Disfrute de los Bienes y Serv. Culturales, Organizaciones Sociales y Promoción Cultural, Corresponsabilidad de Estado y Sociedad, Federalización de Instrumentos Serv. Culturales

Cultura y Medios de Comunicación: Producción de Materiales Educativos, Producción y Difusión Materiales Culturales, Capacitación y Profesionalización en la Difusión de la Cultura, Nuevos Esquemas de Producción y Difusión Cinematográfica

Fomento a la Lectura: Políticas y Programas de Estímulo a la Lectura, Capacitación para el Estímulo a la Lectura, Estímulo a la producción y Difusión Editorial, el Estado como Editor

Estímulos a la Creación: Actualización y Difusión de los Marcos Jurídicos Relativos a la Creación Intelectual, Seguridad Social de los Creadores, Mecanismos de Estímulo a la Creación

Culturas Populares: Culturas Regionales, Socialización de las Culturas Populares, Capacitación para Producción y Difusión, Lengua y Literatura Indígenas, Estímulo a la Creatividad

61.- Ampliación de Cobertura de los Servicios de Salud

Integración Funcional de las Instituciones de Salud

Extensión de la Cobertura en el Medio Rural

Estrategia para la Atención Básica de los Grupos Vulnerables

Accesibilidad Cultural a los Servicios de Salud

Paquete Básico de Servicios de Salud

Promoción de la Salud

La Medicina Privada en la Ampliación de Cobertura

Municipio y Salud

Programa Aula Abierta

Crecimiento Demográfico y Salud

62.- Asistencia Social y el Desarrollo Integral de la Familia

La Asistencia Social como Eje Integrador de Desarrollo de las Personas y

Grupos Vulnerables

La Familia como Célula Básica para Preservar los Valores, Tradiciones, Cultura e Identidad
La Familia y el Bienestar Social
La Familia: Derechos y Obligaciones
Apoyo a Víctimas del Delito
La Salud y la Familia
La Protección a la Infancia: Presente y Futuro
Menores en Situaciones Extraordinarias y su Integración en la Sociedad
El Desarrollo Integral del Adolescente
La Mujer y la Familia
La Tercera Edad y su Participación en la Familia y en la Sociedad
Las Personas con Discapacidad y su Integración al Desarrollo
La Cooperación de los Sectores de la Sociedad en la Asistencia Público y Privada

63.- Descentralización de los Servicios de Salud

La Descentralización y el Federalismo
Marco Conceptual de la Descentralización
Sistemas Estatales de Salud
La Descentralización de la Regulación Sanitaria
La Descentralización de Obras y Conservación
La Descentralización de los Recursos Materiales y los Recursos Financieros
La Descentralización de los Recursos Materiales y los Recursos Financieros
La Descentralización de las Cuotas de Recuperación

64.- Descentralización y Fortalecimiento del Federalismo

Qué es el Federalismo
Pacto Federal en la República Mexicana
Federalismo y Descentralización
Federalismo y Distribución de Poderes
Salud: Diálogo de lo Concreto para la Descentralización
Diagnóstico de la Descentralización de los Servicios de Salud
Marco Político, Jurídico y Administrativo de la Descentralización
Justificación del Federalismo y de la Descentralización en el Estado Actual de Desarrollo
Integración Funcional de los Servicios de Salud a la Población Abierta
Impacto de la Descentralización en el Sistema Político Estatal
Descentralización a Nivel Municipal
Dimensionamiento Económico de la Descentralización
Impacto de la Descentralización en la Economía Regional

65.- Mejoría Continua de la Calidad de los Servicios de Salud

Planteamiento Estratégico de la Secretaría de Salud para el Mejoramiento de los Servicios
Las Instituciones de Seguridad Social y sus Acciones para la Mejoría Continua de la Calidad
Estrategias de la Medicina Privada para la Mejoría Continua de la Calidad
Calidad de los Servicios de Salud a través de la Óptica del Prestador de los Servicios y del Usuario
La Imagen institucional y el Mejoramiento de la Calidad
Mecanismos de Garantía para la Calidad Profesional del Personal Médico
La Contribución de los Patronos y Comités Hospitalarios
Participación de los Comités Estatales de Salud en el Mejoramiento de los Servicios de Primer Nivel de Atención
La Procuraduría de Salud

66.- Municipio Saludable

Experiencias Institucionales del programa Municipio Saludable
Funciones del COPLADEM en las Tareas de Salud
Impacto de las Acciones Municipales de Saneamiento Básico
Participación del Comité Municipal de Salud
Propuestas de Vinculación de Municipios Indígenas
Contribución Municipal en el Fortalecimiento de la Cultura de Salud
Intervención de la Comunidad en los Programas Prioritarios de Salud
Perfil y Trascendencia del Regidor de Salud Municipal
Fuentes Alternativas de Financiamiento de las Acciones del Programa Municipio Saludable

67.- Promoción del Bienestar en la Tercera Edad

Situación Actual: la Tercera Edad en México
Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Servidores Públicos
La Dinámica Poblacional en México
Bases para la Previsión de Servicios Médicos y Prestaciones Sociales
Medicina y Atención Geriátrica
El Respeto a la Tercera Edad: hacia una Nueva Cultura

68.- Protección a la Salud y Desregulación Sanitaria

La Industria Químico – Farmacéutica ante la Apertura Comercial
Las Sustancias de Alto Riesgo
Desechos Tóxicos y Salud Ambiental
La Protección de los Alimentos
Desregulación
Fraudes a la Salud y Fomento Sanitario

69.- Recursos Humanos para la Salud

La Respuesta de las Instituciones Educativas al Modelo de Atención de Salud Vigente
La Participación de Universidades Privadas y Públicas en la Formación de Los Recursos Humanos para la Salud
Certificación de los Médicos Generales y de Especialidad
Función de los COPLADEM en el Desarrollo de Recursos Humanos para La Salud Regional
La Comunidad como Recurso Humano para la Salud
Participación de los Sindicatos en la Mejoría del Trabajador
Participación del Médico Tradicional en la Salud de la Población
La Aportación de los Organismos No Gubernamentales como Recursos en Favor de la Salud
Situación Actual de los Recursos Humanos en la Medicina privada
Estrategias de Formación y Desarrollo del personal de Salud para el Medio Rural

70.- Servicios de Salud

La Salud en México: Diagnóstico y Perspectiva
Los Programas y Servicios de Promoción de la Salud y Prevención de Enfermedades
Los Programas y Servicios Curativos
La Organización y la Administración de los Programas y Servicios de Salud

71.- Reforma Agraria

Estado y Reforma Agraria
Tenencia de la Tierra
Desarrollo Agrario

72.- Administración de Justicia Laboral

La Conciliación Laboral
Profesionalización de los Servidores Públicos en la Procuración y Administración de Justicia Laboral
Fortalecimiento de la Impartición de Justicia Laboral
Vigilancia de la Normatividad Laboral

73.- Capacitación y Productividad

Capacitación para y en el Trabajo, y Capacitación del Empresario
Capacitación para el Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial
Líneas para el Establecimiento de una Política Nacional de Capacitación
Acuerdos de productividad y Competitividad de las Empresas
Lineamientos para una Política Nacional de Productividad

74.- Fomento al Empleo

Información sobre Mercados Ocupacionales
Movilidad del Trabajo
Formas No Tradicionales de Trabajo
Políticas Activas de Empleo

75.- Previsión Social

Aspectos Generales y Prospectivas de la previsión Social
Previsión en Materia de Vivienda, Ahorro y Fondos par el Retiro, Crédito
Para el Consumo y otras Prestaciones
Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo
Protección para los Trabajadores No Asalariados, Menores, Mujeres y
Trabajadores

76.- Seguridad Social

Prestaciones Económicas y Sociales que Otorgan las Entidades de
Seguridad Social
Seguros Médicos y de Riesgos de Trabajo

77.- El Turismo: Prioridad Nacional

Turismo en las Prioridades Nacionales
Desarrollo Regional y promoción Turística
Infraestructura, Financiamiento e Inversión
Capacitación y Calidad
Comercialización

78.- Turismo Regional

Turismo en las Prioridades Nacionales
Desarrollo Regional y promoción Turística
Infraestructura, Financiamiento e Inversión
Capacitación y Calidad
Comercialización

79.- Turismo y Descentralización

La Experiencia de la Descentralización en la Secretaría de Turismo
Federalismo y Descentralización

80.- Desarrollo Sustentable

Desarrollo Sustentable

81.- Política Ambiental

- Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente
- Regulación Ambiental
- Ordenamiento Ecológico y Evaluación del Impacto Ambiental
- Residuos
- Política Ambiental y Desarrollo Urbano
- Áreas Naturales Protegidas
- Flora y Fauna
- Promoción de Iniciativas Tecnológicas para la Sustentabilidad

82.- Política Forestal

- Restauración y Conservación del Recurso Suelo
- Evaluación del problema de Deterioro del Suelo, Magnitud y Causas
- Alternativas Técnicas para Frenar y Corregir el Proceso de Deterioro
- Instrumentos Institucionales y Sociales
- Administración de la Zona Federal, Marítimo – Terrestre
- Delimitación de la Zona Federal
- Actualización del Censo
- Regulación de las Concesiones
- Promoción de Recursos para el Cuidado y Conservación de la Zona Federal
- Ordenamiento para el Uso de la Zona Federal y Promoción de su Aprovechamiento
- Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Forestales
- Participación del Sector Forestal en el Desarrollo Económico
- Desarrollo Social y Combate a la Pobreza en el Sector Forestal
- Valoración de los Beneficios Colectivos de Bosques y Selvas

83.- Política Hidráulica

- Agua para Uso Urbano e Industrial
- Agua para la Agricultura
- Agua y Desarrollo Sustentable
- Agua y Desarrollo Económico
- Agua y medio Ambiente
- Agua y Desarrollo Social

84.- Política Pesquera

- Administración de Pesquerías
- Inspección y Vigilancia y Pesca Deportiva
- Acuicultura
- Infraestructura y Flota

Promoción, Financiamiento, Comercialización e Industrialización
Marco legal y Asuntos Internacionales
Organización y Capacitación
Investigación, Tecnología e Información Estadística

85.- Desarrollo Económico del Distrito Federal

Principios y Fundamentos para el Desarrollo Económico de la Ciudad
De México
Crecimiento Económico y Empleo
Desarrollo de la Industria Manufacturera y Fomento a las Exportaciones
Desarrollo Rural
Abasto y Comercio en la Ciudad de México
Alternativas de Financiamiento al Comercio Popular
Concentraciones y Tianguis: Propuesta para su Ordenamiento y Modernización
Actualización de la Normatividad Aplicable al Abasto y al Comercio
Comercio en Vía Pública: Problemática y Alternativas de Solución
Modernización del Comercio
Vinculación del Campo y el Comercio
Fórmula de Compras en Común
Organizaciones Vecinales y su Relación con el Comercio y el Abasto
Servicios y Turismo

86.- Desarrollo Social de la Ciudad de México

Política Social en el D F
Política y Niveles de Salud de la Población Abierta
Cultura y Recreación
Deportes en el D F
Educación en el D F

87.- Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de la Ciudad de México

Desarrollo Urbano en una Perspectiva Regional
Infraestructura Hidráulica
Transporte y Vialidad
Medio Ambiente en el Valle de México
Vivienda

88.- Financiamiento del Desarrollo del D F

Finanzas Públicas en el D F
Financiamiento de la Provisión de Bienes y Servicios Públicos

89.- Seguridad Pública en el D F

Seguridad y Participación Ciudadana

Profesionalización de la Prestación del Servicio de Policía

90.- Desarrollo de la Ciudad de México

Clausura de los Foros de Consulta sobre Desarrollo de la Ciudad de México
Procuración de Justicia
Profesionalización del Ministerio público
Justicia Civil, Mercantil y Familiar
Modernización y Fortalecimiento de la P G R
Profesionalización de la Policía Judicial y los Servicios periciales
Coordinación entre las Instituciones de Justicia y Seguridad Pública

91.- Procuración y Administración de Justicia en el DF

Actualización del Marco Normativo de la Procuración de Justicia en el Distrito Federal
Modernización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Procuración de Justicia y Derechos Humanos
Participación de la Comunidad y la Prevención del Delito
Atención a la Víctima del Delito

92.- Política de Población para el Bienestar

La Política de Población y la Planeación del Desarrollo: Descentralización de la Política de Población
Política de Población y Política Educativa
Planificación Familiar
Familia y Mujer
Población, Medio Ambiente y Sustentabilidad del Desarrollo
Participación de la Sociedad Civil
Salud y Seguridad Social
Desarrollo Regional, Migración y Distribución Territorial de la Población: Situación Actual y Perspectivas
Política de Población, Planeación Regional y Urbana y Coordinación Sectorial
Desconcentración Metropolitana y Política de Descentralización
Migración y Fortalecimiento de las Ciudades de Tamaño Intermedio
Migración y Promoción del Desarrollo Rural Ambientalmente Sustentable
Política de Población, Bienestar Social y Calidad de Vida
El Papel de la Política de Población en la Política Social
La Política de Población y su Integración con Planes, Políticas y Programas Sectoriales y de Combate a la Pobreza
Coordinación Intersectorial y Participación Social
La Política de Población y la Planeación del Desarrollo
Descentralización de la Política de Población
Cultura Demográfica
Ambiente y Sustentabilidad del Desarrollo

93.- Política Migratoria

Elevación de la Calidad de los Servicios Migratorios
Protección de Nuestras Fronteras
Aliento a Flujos Migratorios que Beneficien el Desarrollo del País

94.- Reforma Política del Estado

Democracia y Reforma Electoral
Sistemas de Partido y Autonomía de los Organos Electorales
Organización de los Procesos Electorales
Equidad en la Competencia
Cultura Democrática
Partidos y Organizaciones Civiles
El Pacto Federal
La Relación entre la Federación y los Estados
La Relación entre los Estados y los Municipios
Autonomía, Coordinación y Cooperación entre los Ambitos de Competencia Gubernamental
Gestión Municipal, Desarrollo Administrativo, Autonomía Financiera, Planeación y Elevación Municipal
Desarrollo, Modernización y Fortalecimiento Económico, Político y Social de los Municipios
Distribución de Funciones y Competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales
Distribución de los Ingresos Fiscales y Generación de Mayores Ingresos Propios
Marco Legal, Promoción, Desarrollo y Consolidación de las Organizaciones Civiles, Participación de éstas en el SNPD y en la Formulación, Ejecución y Evaluación de las Políticas Públicas
Sistema de División de Poderes y la Legalidad Democrática
Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión
Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial

95.- Riqueza Pluriétnica e Integración Nacionaã

Identidad Pluricultural y Cohesión Social
Identidad Etnica, Identidad Nacional y Marco Jurídico Vigente
México, Nación Pluricultural y Multiétnica ante la Modernidad

96.- Seguridad Pública

Readaptación Social, Normatividad, Sustitutivos de la Pena
Seguridad Pública como Derecho de los Habitantes
El Sistema Nacional de Seguridad Pública
Infraestructura Penitenciaria

Tratamiento de Menores Inimputables
Reincorporación de los Menores Infractores a sus Familias y a la Sociedad
Protección Civil
Tratamiento de Adultos Inimputables
Derechos Humanos y Readaptación Social de Adultos y Menores
Profesionalización de los Cuerpos Policiales Preventivos
Revaloración y Dignificación de la Policía
Reincorporación Social de Internos Liberados
Tratamiento para la Readaptación de Sentenciados y su Reinserción Social por el Empleo
La Protección Civil como Función Pública
Capacitación Penitenciaria y Servicio Civil de Carrera
La Participación Social en la Protección Civil
Medidas de Prevención Social frente al Delito
Sistema Nacional de Información Policial
Prestación de Servicios de Seguridad Pública por Particulaes
Tratamiento de Menores Infractores
Prevención de Hechos y Conductas Antisociales de los Menores
Situación Jurídica y Social del Menor Infractor
Protección Civil: Responsabilidad Compartida, Gobierno-Sociedad
Atención a Grupos Sociales Desprotegidos en Reclusión

ANEXO V

Propuesta de reforma a la *Ley de Planeación*

Iniciativa de ley presentada por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional para reformar los artículos 5, 21, 29 y 31 de la *Ley de Planeación*, presentada el 20 de diciembre de 1994 por el diputado Eduardo Arias Aparicio.

LEY DE PLANEACION

Diputado Eduardo Arias Aparicio:

Con su permiso, señora Presidenta; señoras y señores diputados:

Los que suscriben, diputados a la LVI Legislatura del Congreso de la Unión e Integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, sometemos a la consideración de esta Asamblea, la presente iniciativa de reformas a los artículos 5o., 21, 29 y 31 de la Ley de Planeación para que el Congreso de la Unión, sea el responsable de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 26 que “habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.”

2. En el artículo 21 de la Ley de Planeación se establece: “el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo”.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”.

En el artículo 27 de la Ley de Planeación se indica que:

“Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, instituciones y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anual que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable”.

En el artículo 40 de la Ley de Planeación se establece que:

“Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de las sociedades y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta ley”.

Por lo indicado en el punto anterior se ve claramente la importancia que para el país representa el Plan Nacional de Desarrollo y desafortunada e ilógicamente el Poder Legislativo tiene una participación menos que simbólica en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, ya que la Ley de Planeación indica lo siguiente:

“Artículo 5º. El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.”

En el artículo 20 al hablar de los foros de consulta popular que se convocarán para que participen los diversos grupos sociales, se indica: “Asimismo participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.”

La ley faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo y además en el artículo 29 se le da al Ejecutivo la atribución de aprobar el plan. De aquí resulta que ya no es el Estado el que organiza un sistema de planeación democrática, sino que es el Ejecutivo Federal, ya que a él se le conceden todas las facultades.

3. Al Poder legislativo se le enviaron en días pasados los proyectos de ley de ingresos y de presupuestos de la Federación que deben estar en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo como ya vimos en el punto primero de esta exposición de motivos.

Además periódicamente estaremos recibiendo en esta cámara iniciativas del Ejecutivo, en las cuales como argumento indiscutible se dirá: “está en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo”.

En los sexenios anteriores, esta cámara no ha tenido ninguna participación, hace seis años, en mayo 31 de 1989, el Ejecutivo Federal dio a conocer el plan y siete meses después la Cámara de Diputados le dedicó dos horas en la última sesión del periodo para dar una opinión sobre el PND.

4. Es necesario que los diputados asumamos el papel que nos corresponde en el proceso de planeación, sobre el que ha de normar su actividad el Gobierno durante seis años. Nuestra actual participación es marginal, autolimitada y absolutamente intrascendente, por lo que toca al proceso de la conducción económica y social de México.

Necesitamos, como ya lo hemos dicho, levantar el prestigio del Poder Legislativo, funcionando como representantes de la Nación.

Las modificaciones que aquí proponemos van encaminadas a que el Poder Legislativo desempeñe el papel definitivo y trascendente en el proceso de planeación: como nos corresponde por ser representantes del pueblo de México.

Si no lo hacemos así, otra vez se exhibirá el carácter marginal de esta cámara, urgida de actuar sin subordinación al Poder Ejecutivo.

Por lo expuesto, se somete a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Unico. Se reforman los artículos 5º., 21, 29 y 31 de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

“Artículo 5º. El Presidente de la República remitirá el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión, para su examen y aprobación. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en los diversos supuestos previstos por esta ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución del plan.

Artículo 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de siete meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República.

Artículo 29. El Plan deberá ser sometido por la Secretaría de Hacienda, a la consideración del Presidente de la República, para que posteriormente se envíe al Congreso de la Unión, para su aprobación.

Artículo 31. El plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones correspondientes al plan, previa su aprobación por parte del Congreso de la Unión, así como en su caso las adecuaciones a los programas, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.”

TRANSITORIO

El presente decreto, entrará en vigor al día siguiente después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Diputados: Eduardo Arias Aparicio, Manuel Beristain Gómez, Juan Antonio García Villa, Jorge H. Padilla Olvera, Marcos Efrén Parra Gómez, Luis Alberto Rico Samaniego, Kurt A. Thomsen D’Abbadie y David Vargas Santos.

La Presidenta:

Se recibe y tórnese a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

ANEXO VI

Sondeo de opinión sobre el Plan Nacional de Desarrollo

Las siguientes cifras son resultado de un sondeo realizado entre 25 ejecutivos especialistas en economía y finanzas de Monterrey y el Distrito Federal, publicadas en *Reforma* el 9 de junio de 1995.

1.- ¿El Plan Nacional de Desarrollo dado a conocer por el Presidente Zedillo cumplió o no sus expectativas?

Sí	29%
No	42%
No totalmente	29%

2.- ¿Cuáles considera que son los aspectos positivos del PND?

Es un buen diagnóstico	25%
Perspectivo de mediano plazo	17%
Busca crecimiento y empleo	17%

3.- Entre las metas y objetivos que se plantearon en el PND ¿qué tan factible es que se logren?

	Muy factible	Poco factible	Nada factible	No sabe
I) Crecimiento del 5%	17%	67%	12%	4%
II) Ahorro interno del 22% del PIB		17%	71%	12%
III) Estabilidad económica y financiera	38%	50%	8%	4%
IV) Crear un millón de empleos al año	4%	75%	7%	4%

4.- ¿Cuáles considera que son los aspectos negativos del PND?

Faltan propuestas específicas	46%
No hay confianza	17%
No está anclado en la economía	17%

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1989.
- Acuerdo por el que se crea el Grupo Integrador del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, *Diario Oficial*, lunes 27 de marzo de 1995.
- Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 13ª ed., 1998.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Hernández Chávez, Alicia (Coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México, 1996, pp. 109-151.
- , “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE-El Colegio de México, 1994, pp. 40-71.
- , “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, en Merino Huerta, Mauricio (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1993, pp. 131-147.
- , *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994. [Colección antologías de política pública. Primera antología]
- , *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993. [Colección antologías de Política Pública. Cuarta antología]
- , *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993. [Colección antologías de política pública. Tercera antología]
- Ampudia, Ricardo, *La Iglesia de Roma. Estructura y presencia en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- Anderson, James E., *Public Policy Making*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1984.
- Bachrach, Peter, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, trad. L. Wolfson, Buenos Aires, Amorrortu, 1967.
- Blancarte, Roberto, "La consolidación del proyecto eclesiástico en las transformaciones del Estado mexicano durante los ochenta", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio. 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 313-335. [El Trimestre Económico, núm. 73, t.I]
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, trad. R. Crisafio *et al.*, México, Siglo XXI, t. I.
- Brewer, Garry D. y Peter de Leon, *The Foundations of Policy Analysis*, The Dorsey Press, 1983.
- Cobb, Roger y Charles Elder, *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, trad. E. Moreno, México, Noema Editores, 1986.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, 70 (1976), pp. 126-138.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17 (1972), pp. 1-25.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Planeación democrática*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.
- Diario Oficial de la Federación*
- El Gobierno Mexicano*
- El Norte*

Excélsior

Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, México, Porrúa, 2a. ed., 1986.

García Alba Iduñate, Pascual, *Testimonios de política económica. 1982-1988*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.

Hernández Chávez, Alicia, "La parábola del presidencialismo mexicano", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE-El Colegio de México, 1994, pp. 17-39.

Jordan, A.G., "Iron Triangles, Wolly Corporatism and Elastic Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, I/1 February.

Kingdom, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Michigan, Harper Collins, 1984.

Kruschke, Earl y Byron M. Jackson, *The Public Policy Dictionary*, Santa Barbara (Ca), ABC-CLIO, 1987.

La Jornada

Ley de Planeación

Loeza, Soledad, "México en la diplomacia vaticana", *Nexos*, 1990, núm. 149, pp. 19-26.

Lomax Cook, Fay y Wesley G. Skogan, "Evaluating the Changing Definition of a Policy Issue in Congress: Crime Against the Elderly", s.p.i., pp. 287-332.

-----, "Agenda setting and rise and fall of policy issues: the case of criminal victimization of the elderly", *Government and Policy*, 8 (1990), pp. 395-415.

McClain, Paula D., "Agenda Setting, Public Policy, and Minority Group Influence: An Introduction", *Policy Studies Review*, 9 (1990), pp. 263-272.

McCombs, Maxwell y Donald L. Shaw, "The Agenda Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, 36 (1972), pp. 176-187.

- , Jian-Hua Zhu, "Capacity, Diversity, And Volatility of the Public Agenda. Trends from 1954 to 1994", *Public Opinion Quarterly*, 59 (1995), pp. 495-525.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 2ª ed., 1995.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, trad. S. del Carril, Barcelona, Ariel, 1992.
- México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1994.
- , *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, INEGI, 1995.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Buzones de consulta popular. Memoria general*, México, INEGI, 1995.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Foros de consulta popular. Memoria general*, México, INEGI, 1995.
- , Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, México, 1988-1992, núms. 1,36 y 48.
- , Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, México, 1998.
- , Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores 1994-1995*, México, 1995.
- , Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México. 1. Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, México, FCE-SPP, 1985.

-----, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios y organización*, México, 1984.

Mills, C. Wright, *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press, 1956.

Mosca, Gaetano, *The Ruling Class*, Nueva York, Mc Graw Hill, 1939.

Nelson, Barbara, "Setting the Public Agenda: The Case of Child Abuse", en May Judith y Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*, Beverly Hills (CA), Sage, 1978, pp. 17-41.

Osornio Corres, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, IJ-UNAM, 1992.

Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México-Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Parry, Geraint, *Political Elites*, Londres, George Allen, 1969.

Partido Revolucionario Institucional, *Partido Revolucionario Institucional: origen y transformación*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994.

Proceso

Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 3ª ed., 1956.

Real Academia Española, Madrid, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa-Calpe, 20ª edición, 1984, t. I.

Reforma

Rico Núñez, Hernán y Mónica Uribe Moreno, *Análisis de la relación Iglesia católica-Estado mexicano durante el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari*, tesis, Universidad Iberoamericana, México, 1994.

Sabatier, Paul, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6 (1986).

- Sánchez Andrade, Eduardo, "Comentario al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, pp. 106-114.
- Solís, Leopoldo, *Crisis económico-financiera 1994-1995*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las administraciones públicas, 1992.
- Treviño Cantú, Javier, *El proceso de definición de la agenda gubernamental en los Estados Unidos*, tesis, El Colegio de México, México, 1988.
- Wolin, Sheldon, *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, trad. A. Bignani, Buenos Aires, Amorrortu, 1993.
- Zeigler, Harmon, "Interest Groups", en Mary Hawkesworth y Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Londres, Routledge, 1992, v. I, pp. 377-392.
- Zepeda, Pedro José y Miguel Sandoval, "México: Necesidades y obstáculos de la planeación del desarrollo", mimeo, México, s.a.