

# Planeación democrática y participación ciudadana

*(Notas para contextualizar al CCIME)*

*Raúl Ross Pineda*

*Chicago, IL, mayo de 2014*

Colegas: estas notas son una versión preliminar de un fragmento de un artículo más largo todavía en proceso de producción. Será en otro lugar y momento donde aborde con más profundidad y amplitud los asuntos del CCIME. Sin embargo, lo comparto tal cual con la intención de hacer un primer aporte a la discusión sobre la reforma al CCIME que ya tomó velocidad.

## 1. Sobre los consejos consultivos

Los consejos consultivos para la participación ciudadana en las entidades gubernamentales se consideran como una forma de ejercicio de democracia social directa que va más allá de la participación individual en las urnas electorales (otra forma sería los foros de consulta pública). A esta especie de enchufes, que conectan a entidades gubernamentales con ciudadanos y organizaciones no gubernamentales para que la ciudadanía intervenga en los procesos de elaboración, ejecución o evaluación de políticas públicas, se les ve como un elemento favorable a la rendición de cuentas del gobierno que contribuyen a la transparencia y el control del Estado. En suma, la existencia de estas instancias de participación ciudadana se entienden como un avance de la lucha por la democracia.

Varios autores coinciden en atribuir a los consejos ciudadanos el potencial de aportar al fortalecimiento democrático porque: “la participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas”<sup>1</sup>; porque las instancias públicas de deliberación (ipd)\* “aportan legitimidad en la toma de decisiones”<sup>2</sup>, “fortaleciendo así también a las instituciones públicas y gubernamentales

---

1 Bernardo Kliksberg, “Seis tesis no convencionales sobre participación,” presented at the Buenos Aires Sin Fronteras: Un espacio para el diálogo, Buenos Aires, Argentina, 1999).

\* Felipe Hevia y otros (2011) prefieren emplear el concepto más genérico de instancias públicas de deliberación (ipd) para referirse en general a las instancias conocidas como “consejos consultivos”, “comités” o “comisiones”. Ellos también definen a las ipd como “instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales”.

2 Bebbington, Anthony, Gonzalo Delamaza y Rodrigo Villar, 2005, El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina, Santiago, Corporación Innovación y Ciudadanía, y; Fung, Archon, 2003, “Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences”, Journal of Political Philosophy, vol. 11, núm. 3; citados en Felipe Hevia, Samana Vergara-Lope, and Homero Ávila Landa, “Participación Ciudadana En México: Consejos Consultivos E Instancias Públicas de Deliberación En El Gobierno Federal” (Perfiles Latinoamericanos, núm. 38, pp. 65-88,, July 2011).

involucradas en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas”<sup>3</sup>, y “son escuelas de ciudadanía para los participantes” porque “integrar ipd permite ejercer los derechos civiles y políticos más allá del voto, aprender a transformar los derechos colectivos y sociales en herramientas concretas de bienestar, y articular y armonizar los intereses privados, semipúblicos y públicos.”<sup>4</sup>

Pero la participación ciudadana es mucho más que un concepto teórico; hoy en México, el Estado tiene la obligación y la sociedad el derecho a la planeación del desarrollo nacional y a que en ella participe el pueblo. Tal participación no está sujeta a la voluntad gubernamental; es un derecho de los ciudadanos explícito en la Constitución y reglamentado en la Ley de Planeación desde 1983. Lo fundamental de este derecho-obligación se encuentra en el apartado A del artículo 26 de la Constitución, donde se dice que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, 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 y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los *procedimientos de 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

---

3 Monsiváis, Alejandro, 2006, “Rendición de cuentas democráticas y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia”, Sociológica, núm. 62, México; citado en Felipe Hevia, Samana Vergara-Lope, and Homero Ávila Landa, “Participación Ciudadana En México: Consejos Consultivos E Instancias Públicas de Deliberación En El Gobierno Federal” (Perfiles Latinoamericanos, núm. 38, pp. 65-88,, July 2011).

4 Albuquerque, Maria do Carmo, 2006, “Participação Popular em Políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira”, en Garcés (coord.), Democracia y ciudadanía en el Mercosur, Santiago, LOM; Coelho, Vera y Marcos Nobre, 2004, Participação e deliberação teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo, São Paulo, Editora 34, y; Tanaka, Martin, 2001, Participación popular en las políticas sociales, cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario, Lima, iep / cics; citados en Felipe Hevia, Samana Vergara-Lope, and Homero Ávila Landa, “Participación Ciudadana En México: Consejos Consultivos E Instancias Públicas de Deliberación En El Gobierno Federal” (Perfiles Latinoamericanos, núm. 38, pp. 65-88,, July 2011).

para su elaboración y ejecución. (...).<sup>5</sup> (Énfasis añadido por el autor)

En la Ley de Planeación –la reglamentaria del artículo 26 constitucional--, se refiere al mencionado sistema nacional de planeación democrática en los siguientes términos:

Artículo 13.- Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;

II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género;

(...)

La idea de la *participación y consulta popular*, mencionada en el 26 constitucional, se desarrolla un poco más en el artículo 20 de la misma Ley de Planeación; ahí se dice lo siguiente:

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

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos 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. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.<sup>6</sup>

---

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

6 Ley de Planeación, 1983.

Estas son las principales normas legales en que hoy se sustenta la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas. Dato importante es que, aunque se hayan reformado posteriormente, tanto la reforma al 26 constitucional como la Ley de Planeación se produjeron en 1983, durante la administración de Miguel de la Madrid, precisamente “cuando México podía presumir de todo, menos de ser democrático”.<sup>7</sup>

El discurso de la participación ciudadana en los asuntos públicos ha triunfado y, a diferencia de décadas anteriores, hoy no se escuchan voces que explícitamente se le opongan; sin embargo, todavía es dudoso que ese discurso se corresponda con la realidad.<sup>8</sup> Otro autor también observa que “Todos los actores políticos y sociales aceptan y reclaman la necesidad de la participación, pero cada actor le otorga significaciones muy diferentes”. De un lado ve que “el proyecto *neoliberal* necesita de la participación, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la mejora administrativa y procesual de la política pública y como un instrumento que facilita la tercerización de la política social, es decir, la ejecución de la misma por agentes privados. Esto puede conducir, ultimadamente, a la des-responsabilización del Estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales.” Frente a éste ve que en “otro proyecto político, que denominaremos *democrático-participativo*, la participación es vista como una forma nueva de concebir la política misma, como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.”<sup>9</sup>

Una vista general sobre el funcionamiento de las ipd en México se encuentra en un estudio realizado por tres investigadores del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), publicado en 2011. En esta investigación identificaron la existencia de un total de 409 ipd, cantidad a la que se le pueden restar 182 (44.5%) cuyos integrantes son exclusivamente funcionarios gubernamentales. En 130 (31.8%) hay una participación conjunta de actores tanto gubernamentales como sociales. En 64 (15.6%) la

---

7 Centro de Estudios Educativos, A.C., “Planeación democrática. Oportunidad y desafío,” *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, vol. XXXVII, no. núm. 1–2 (1ero-2do trimestres 2007): 7–10.

8 Kliksberg, “Seis tesis no convencionales sobre participación.”

9 Alberto Olvera, “Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia,” *Controversia*, no. no. 191 (diciembre 2008).

participación es exclusivamente social sin presencia gubernamental. Por último, en 33 (8.1%) integradas por funcionarios gubernamentales existe la posibilidad de invitar a actores no gubernamentales a participar en reuniones específicas. Así que el total de ipd en que participan o podrían ser invitados a participar los actores sociales fue de 227 en las fechas en que este estudio se realizó.<sup>10</sup>

Los investigadores del CIESAS observan como problemas que la mayoría de la ipd se “limitan a la participación de actores intragubernamentales, y que las instancias con inclusión de actores no gubernamentales se concentran en funciones de consulta y operación de los programas, es decir, instancias donde no existe la distribución de poder y se restringe la deliberación al acceso a la voz pero no al voto.” También señalan que hay problemas en cuanto a transparencia de estas instancias notando que “sólo 53% tiene algún tipo de información en internet, y de ellas sólo 15% entrega información suficiente para que los ciudadanos sepan quiénes son los consejeros y qué hacen.” Sobre la base de sus descubrimientos los investigadores concluyen que “no sólo está en entredicho la eficacia de estos mecanismos, sino también su legitimidad”, y; recomiendan, entre otras medidas, hacer evaluaciones “para saber si el actual gobierno federal está cumpliendo con el Plan Nacional de Desarrollo y con su compromiso de fortalecer la democracia participativa, o si son nuevos ejemplos a la larga lista de simulaciones que aumentan el número de personas descontentas con nuestra débil y joven democracia.”<sup>11</sup>

Los asuntos de la participación social en los asuntos gubernamentales no solo han sido objeto de la crítica de los académicos, también el gobierno actual ha reconocido que “la participación ciudadana no ha sido sistemática, ya que existen pocos elementos de institucionalidad que permiten garantizar su permanencia y su impacto real en las responsabilidades del gobierno. Además, sus mecanismos son tradicionalmente de carácter consultivo, por lo que existen pocos espacios reales para participar como mexicano de manera tal que se incida en las políticas, el control y la evaluación.”<sup>12</sup>

---

10 Hevia, Vergara-Lope, and Ávila Landa, “Participación Ciudadana En México: Consejos Consultivos E Instancias Públicas de Deliberación En El Gobierno Federal.”

11 Ibid.

12 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018” (Diario Oficial de la Federación, de agosto de 2013).

Estos problemas el gobierno dice querer resolverlos con el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, que es un derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En este programa, coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se postula que:

Un gobierno cercano es aquel que tiene como precepto construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad. El objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población.

La sociedad se constituye como el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas que permitan consolidar un gobierno moderno. Para lograrlo, es necesario poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir su participación de una forma activa en los asuntos públicos. Es decir, se pretende implementar acciones y programas para la inclusión social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.<sup>13</sup>

Ahí mismo se expresa la siguiente autocrítica:

Cuando un gobierno deja de escuchar a la población corre el enorme riesgo de perder de vista las necesidades e inquietudes que más afectan a su desarrollo. Se ha observado en años anteriores, que las acciones que llevó a cabo el gobierno fueron dispersas, con políticas de mejora poco coordinadas. Esta situación abrió pocos espacios para la participación ciudadana y propició una rendición de cuentas limitada y fragmentada.

Por otra parte, el fin primordial del gobierno, sin duda alguna, debe ser atender las demandas de la sociedad. Sin embargo, con trámites y servicios públicos centrados en el cumplimiento formalista de procedimientos; un ejercicio de los recursos públicos poco orientado al logro de resultados; y la falta de procesos efectivos de retroalimentación y mejora sobre las acciones del gobierno, el resultado es un alejamiento y desconfianza del ciudadano del quehacer gubernamental.<sup>14</sup>

Aunque el gobierno tiene claro las limitaciones del actual modelo de participación ciudadana y con este programa se propone fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, no propone líneas de acción específicas para dotar de mayores capacidades a las ipd (por ejemplo la de poder votar decisiones) ni se declara intención de promover reforma alguna para que la Ley de Planeación refleje de mejor manera los postulados del artículo 26 de la Constitución.

---

13 Ibid.

14 Ibid.

## 2. Sobre el PND y los programas federales

El principal producto del ejercicio de la planeación democrática y de la participación ciudadana es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). La importancia del PND o plan de gobierno radica en que todas las dependencias gubernamentales están obligadas legalmente a seguirlo y es de ahí de donde se derivan los programas federales. Su definición se encuentra en el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley de Planeación:

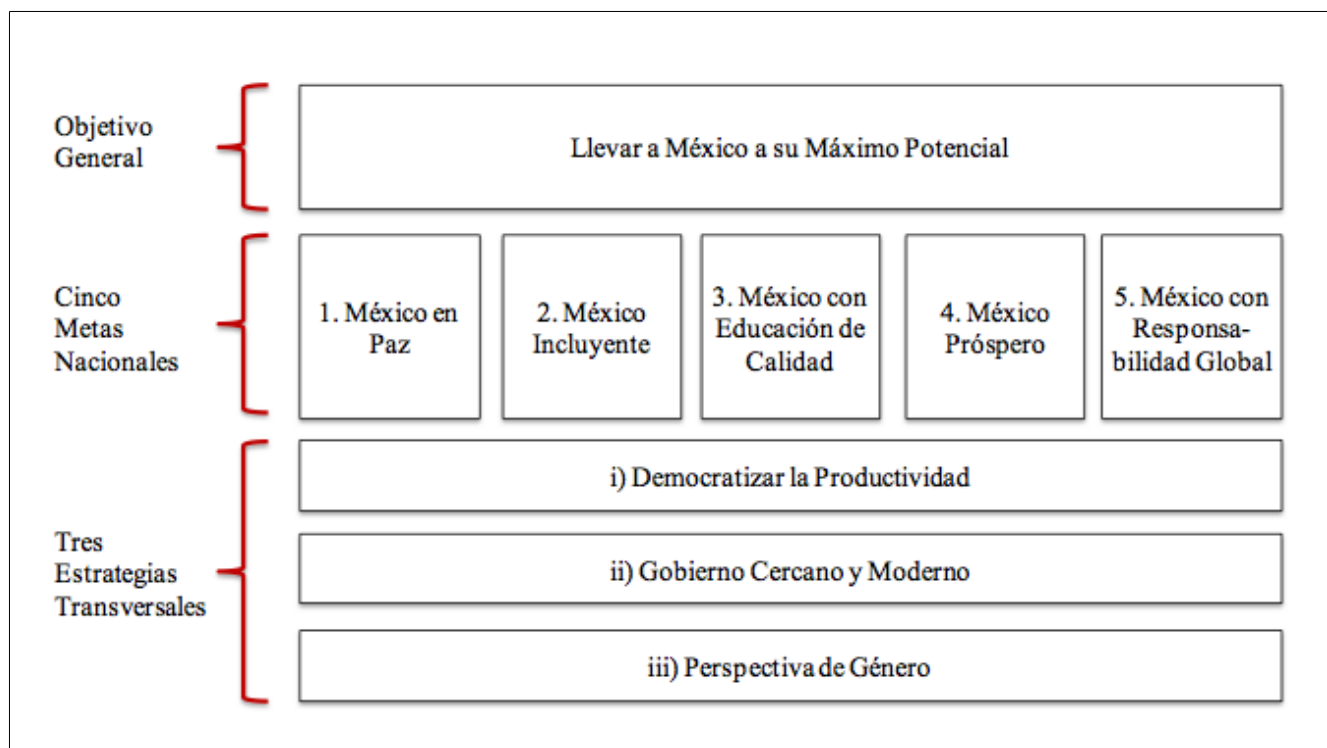
El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.<sup>15</sup>

Para apreciar la estructura formal de un PND se puede examinar el vigente, elaborado durante la presente administración de Enrique Peña Nieto. El PND 2013-2018 arranca de un objetivo general, que se desdobra en 5 metas nacionales, con 3 ejes o estrategias transversales, como se ilustra en el cuadro siguiente tomado de la página electrónica de la Presidencia.

---

15 *Ley de Planeación.*





Luego, el objetivo general se divide en 31 objetivos particulares, que se desdoblán en 118 estrategias, que a su vez se vuelven a desdoblarse en 819 líneas de acción, tal como se ilustra en el siguiente ejemplo tomado del PND 2013-2018.

<b>PND 2013-2018</b>	
5. México con Responsabilidad Global <i>(1 de 5 metas nacionales)</i>	
Objetivo 5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional <i>(1 de 31 objetivos particulares)</i>	
Estrategia 5.4.1. Ofrecer asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran. <i>(1 de 118 estrategias)</i>	
Líneas de acción	
* Velar por el cabal respeto de los derechos de los mexicanos, dondequiera que se encuentren. <i>(1 de 819 líneas de acción)</i>	
* Promover una mejor inserción de nuestros connacionales en sus comunidades y contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.	
* Desarrollar proyectos a nivel comunitario en áreas como educación, salud, cultura y negocios.	

Pero, además de esta cascada de desdoblamientos, el PND 2013-2018 también se traduce a: 17 programas sectoriales, 19 programas especiales, 3 programas transversales y 2 programas regionales. En estos 41 programas de desarrollo, que aparecen en la siguiente tabla<sup>16</sup>, se subdividen las responsabilidades del PND, se asignan responsables y se adoptan indicadores para medir el cumplimiento de sus metas y objetivos.

<b>Catálogo de programas federales, 2013</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Programa Sectorial de Gobernación.</li> <li>* Programa Sectorial de Relaciones Exteriores.</li> <li>* Programa Sectorial de Defensa Nacional.</li> <li>* Programa Sectorial de Marina.</li> <li>* Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.</li> <li>* Programa Sectorial de Desarrollo Social.</li> <li>* Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</li> <li>* Programa Sectorial de Energía.</li> <li>* Programa de Desarrollo Innovador.</li> <li>* Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario.</li> <li>* Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes.</li> <li>* Programa Nacional de Procuración de Justicia.</li> <li>* Programa Sectorial de Educación.</li> <li>* Programa Sectorial de Salud.</li> <li>* Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social.</li> <li>* Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.</li> <li>* Programa Sectorial de Turismo.</li> <li>* Programa Nacional de Desarrollo Social.</li> <li>* Programa Nacional de Infraestructura.</li> <li>* Programa Nacional de Juventud.</li> <li>* Programa Nacional de Seguridad Pública.</li> <li>* Programa Nacional de Vivienda.</li> <li>* Programa Nacional Forestal.</li> <li>* Programa Nacional México sin Hambre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.</li> <li>* Programa Nacional Hídrico.</li> <li>* Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.</li> <li>* Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.</li> <li>* Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.</li> <li>* Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.</li> <li>* Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.</li> <li>* Programa Especial de Cambio Climático.</li> <li>* Programa Especial de Cultura y Arte.</li> <li>* Programa Especial de Cultura Física y Deporte.</li> <li>* Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>* Programa Especial de los Pueblos Indígenas.</li> <li>* Programa Especial de Migración.</li> <li>* Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable.</li> <li>* Programa Especial para Democratizar la Productividad.</li> <li>* Programa Regional de Desarrollo del Norte.</li> <li>* Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste.</li> </ul>

Obviamente que para el ciudadano común será prácticamente imposible dar seguimiento a la red de planes y programas hasta aquí mencionados, a los que todavía hay que agregar otra cantidad enorme de programas anuales operativos de las dependencias gubernamentales. Para el caso de los mexicanos en el extranjero, interesados solo en las partes que más directamente les afecta, esta complejidad podría simplificarse un tanto con las siguientes pistas.

16 “Catálogo de Programas Federales, 2013” (Secretaría de Gobernación, 2013).

Por ejemplo, para encontrar los asuntos de los migrantes en el PND no es indispensable revisarlo todo, pues éstos se abordan solo dentro de la meta nacional titulada: *5. México con Responsabilidad Global*<sup>17</sup>, y; dentro de esta meta, lo que es de su interés son solo las estrategias y líneas de acción correspondientes en el *Objetivo 5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional*<sup>18</sup>. Esto se encontrará en las páginas 152-153 del documento, mezclado con los asuntos de los extranjeros en México, que aunque es otra materia, para efectos de planeación se aborda como si fuera una sola junto con las de los mexicanos en el extranjero.

El primer momento de la planeación es este PND que, como ya se dijo, es el documento fundamental. El segundo es la traducción de este PND a los 41 programas federales previamente mencionados. De una revisión superficial de la lista de estos programas parecería que solo hay dos en los que se abordan los asuntos de los mexicanos en el extranjero, estos son: el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (PSRE)<sup>19</sup>, porque se sabe que los servicios consulares y de protección, así como el IME, pertenecen a ese sector, y; el otros es el Programa Especial de Migración (PEM)<sup>20</sup>, por su nombre. Esto no implica que no haya fuera de estos dos programas otros programas operativos dirigidos a los mexicanos en el extranjero, dispersos dentro de otros; por ejemplo, el Programa 3x1 para Migrantes, el Programa Quién es Quién en el envío de dinero, el Programa Paisano y probablemente otros, pero por ahora se podría hacer abstracción de ellos. Es en el PSRE y el PEM donde se descarga lo sustancial de las responsabilidades asociadas con el cumplimiento del objetivo del PND que dice: “Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.”

### **3. Sobre la participación de los mexicanos en el extranjero en la planeación democrática**

Recuérdese que en el artículo 26 de la Constitución se dice que: “La ley facultará al Ejecutivo

---

17 Gobierno de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,” n.d.

18 Ibid.

19 Enrique Peña Nieto, “Decreto Por El Que Se Aprueba El Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018,” de diciembre de 2013.

20 Enrique Peña Nieto, “Decreto Por El Que Se Aprueba El Programa Especial de Migración 2014-2018” (Diario Oficial, de abril de 2014).

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”<sup>21</sup>, y; en la Ley de Planeación se dice que: “En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.”<sup>22</sup>

Si lo anterior es el mandato constitucional y legal, entonces ¿Dónde o cómo ocurrió la intersección entre el mencionado Sistema Nacional de Planeación Democrática, el PND con sus programas derivados, y la participación de los mexicanos en el extranjero? Los mecanismos que el gobierno usa para canalizar la participación popular han sido tradicionalmente: los foros de consulta popular y los consejos consultivos; los primeros son eventos ocasionales que se sincronizan con el calendario del gobierno para cumplir con los plazos de la planeación y los segundos son entidades más o menos permanentes.

No se puede negar que para la elaboración del PND se hayan realizaron los foros o consultas apropiados pero los mexicanos en el extranjero no fueron invitados a llevar sus propuestas. En este caso se podría argüir que los asuntos de los mexicanos en el extranjero son pequeños en comparación a otras necesidades prioritarias del desarrollo nacional y que la participación de sus proponentes no era tan importante. Eso, que se podría conceder en el caso del PND, cambia radicalmente en los casos de PSRE y el PEM porque estos son los programas federales en que precisamente se decide la mayor parte de los asuntos relacionados con los mexicanos en el extranjero. A pesar de que estos son los dos programas que más les afectan, la participación de mexicanos en el extranjero en su elaboración fue entre microscópica y inexistente.\*

Cabe recordar que en 2002, cuando se cuestionaba que el gobierno decidía su política hacia los

21 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

22 *Ley de Planeación.*

\* En el Primer Informe de Gobierno (2013) del Presidente Enrique Peña Nieto se había anunciado que, para la elaboración del Programa Especial de Migración, se realizarían foros de consulta no solo en México sino también en EU; sin embargo, los foros de EU se cancelaron. En respuesta, el 26 de noviembre de 2013, un grupo de activistas de Chicago realizó por su cuenta un “Foro ciudadano de consulta pública para la elaboración del Programa Especial de Migración del gobierno mexicano” promovido principalmente por el conductor de radio Vicente Serrano. Esta exitosa experiencia se replicó inmediatamente después en Los Ángeles, CA y en Zurich, Suiza.

migrantes de una manera centralista y autoritaria y se exigía un consejo para la participación de los migrantes, el entonces Presidente, Vicente Fox, dijo: “En el marco de la descentralización que impulsamos, la palabra y la participación en la toma de decisiones de quienes viven fuera del país tiene una importancia primordial (...) Hemos dejado atrás la idea de que desde México se dictan unilateralmente las políticas de atención, fomento y desarrollo de nuestras comunidades en el exterior. Ahora, serán estas políticas definidas con una participación directa.”<sup>23</sup> Así fue que, en 2003, se creó el CCIME precisamente para que los mexicanos en el extranjero participaran en la definición de las políticas gubernamentales dirigidas a ellos.

La exclusión de los mexicanos en el extranjero y del CCIME del proceso de planeación, no ha sido una mera falta de cortesía, es una manifestación más de la tendencia de la actual administración a menospreciar las preocupaciones de este sector social. A juzgar por los hechos, parecería que a nadie importa lo que digan la Constitución y la Ley de Planeación, incluso el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno de la presente administración cuando los discriminados son los mexicanos en el extranjero.

Aunque no hay duda de que el CCIME ha desempeñado un papel positivo en otras áreas de la relación de los migrantes con el gobierno, también es evidente que no ha desempeñado adecuadamente el papel fundamental que motivó su creación. Es claro que, aunque seguramente por razones distintas, la experiencia del CCIME ha dejado insatisfechos tanto al gobierno como a los migrantes mexicanos. Pero si de atribuir culpas se tratara, habría que repartirlas tanto a la SRE como a los propios consejeros del IME.

Los asuntos específicos del CCIME los trataré en otro lugar, pero no puedo dejar de mencionar aquí que, el 6 de mayo pasado, tuvo lugar en Chicago una reunión en la que los directivos del IME presentaron una propuesta para reformar el consejo. Sería difícil resumir aquí todo lo que ahí se expuso, me limito a señalar que tales funcionarios parten de un diagnóstico en el que se ve como problema que los consejeros del IME sean muchos y que sean electos, y que pone el acento en la *ineficiencia* del funcionamiento interno del consejo, pero que no se ve problema alguno en la parte gubernamental. Aunque el CCIME se convirtiera en el ente más eficiente del

---

23 Vicente Fox Quesada, “Ceremonia de instalación del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada),” México, DF, 6 de agosto de 2002.

mundo, eso no resolvería el problema de fondo que es su irrelevancia para los propósitos para los que fue creado y en términos de lo prescrito en el artículo 26 de la Constitución, la Ley de Planeación y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno en materia de participación ciudadana y planeación democrática y, en esto, la responsabilidad principal ha sido del gobierno.

*Acerca del autor:* Raúl Ross Pineda, [mxsinfronteras@gmail.com](mailto:mxsinfronteras@gmail.com), radica en Chicago. Es miembro de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero y coordinador de HuellasMexicanas.com. Fue director de la revista *MX Sin Fronteras* (2003-2007) y autor de: *Los mexicanos y el voto sin fronteras* (1998); *Derechos políticos de los mexicanos en el extranjero* (2001), *Instituto de los Mexicanos en el Exterior, notas para una discusión* (2003), y; *Balance y perspectivas de la política migratoria de EPN, notas para una discusión* (2014), entre otras publicaciones.