

La importancia de constituir el Consejo Económico  
y Social de Estado y la gobernabilidad\*

*Grupo Promotor para la Constitución del Consejo Económico  
y Social de Estado en México\*\**

***El Consejo Económico y Social de Estado  
y la gobernabilidad***

De los retos que la actual situación económica y política imponen a México, resalta la urgente necesidad de encontrar mecanismos de diálogo y concertación social que permitan avanzar en los consensos que el país requiere. En la actualidad no existe ningún órgano de

---

\* Se busca constituir el Consejo Económico y Social de Estado para que sea un instrumento que amplíe la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de fortalecimiento y consolidación de la democracia en nuestro país. En tal virtud, este artículo presenta los principales aspectos contenidos en el documento *El Consejo Económico y Social de Estado en México, una iniciativa de la sociedad civil, origen y trayectoria*.

\*\* Conformado por más de 50 organizaciones sindicales, campesinas, universitarias, sociales, políticas e intelectuales, entre las que se encuentran: la Unión Nacional de Trabajadores; el Congreso Agrario Permanente; Causa Ciudadana, Agrupación Política Nacional; Diversa, Agrupación Política Nacional; Red Marcha Mundial de Mujeres; y Coordinación Nacional de Organizaciones Civiles de Mujeres por un Milenio Feminista.

concertación donde estén presentes los agentes económicos y sociales más representativos del país: empresarios, trabajadores, organizaciones civiles y el gobierno. La diferencia entre un consejo económico y social y cualquier cámara, sindicato u organización ciudadana reside en su mayor representatividad y permanencia. La importancia de sus opiniones reside en que son resultado de la amplia concertación entre los actores centrales del desarrollo económico y social del país.

La consolidación de nuestra democracia y la paz social dependen de que México inicie de inmediato un acelerado desarrollo económico y una mejoría gradual, pero constante, de los niveles de vida de la población. El fin último de nuestra democracia debe ser la inclusión de millones de mexicanos que viven en estado de pobreza en un desarrollo económico y social sostenido. En este sentido, la transición hacia un México más democrático y más justo tiene, todavía, un largo y difícil camino que recorrer.

Las reformas estructurales de la economía, que permitan el crecimiento económico y que reduzcan la injusticia social vigente, siguen pendientes y son más difíciles de lograr ante la ausencia de mayorías parlamentarias y la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas que impulsen estas transformaciones. La pluralidad política y la competencia real entre los partidos políticos, la vigencia cada vez mayor de la separación y equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo como órgano corresponsable en la definición de las políticas y del proyecto de Estado y, especialmente, la ausencia sistemática de mayorías parlamentarias, imponen al diálogo y la concertación sociales como único camino posible, en el marco de la democracia, a fin de impulsar las transformaciones urgentes para el crecimiento económico y el avance hacia la justicia social. Este diálogo debe involucrar a los poderes del Estado y a los partidos políticos, pero también, y sobre todo, a los diversos actores de la sociedad civil organizada.

Hoy el presidente no puede gobernar sin el Congreso y, dadas la composición plural de éste y la ausencia de mayorías, ningún partido puede gobernar sino a partir del acuerdo con otras fuerzas políticas. Si bien nuestros partidos han tenido la madurez para alcanzar los acuerdos mínimos indispensables que permitan la gobernabilidad del país, nos encontramos en un momento en que esto no es suficiente;

la transformación que exige el desarrollo de México obliga a restablecer consensos en torno a las reformas fundamentales que hasta ahora han permanecido estancadas.

Contamos con un sistema de partidos plural, producto de la diversidad y complejidad de la sociedad mexicana. Estamos convencidos de que la pluralidad no es un defecto de la democracia sino una de sus más apreciadas virtudes. La gobernabilidad democrática depende de que las diversas expresiones sociales puedan manifestarse en un marco de orden institucional y constitucional. Esta condición ha producido en México la presencia de gobiernos divididos.

El reto más importante que tenemos en este momento, si queremos que el país se desarrolle y se reduzcan los niveles de pobreza, es superar los diferendos políticos, dando prioridad a las coincidencias que permitan acuerdos para impulsar el desarrollo económico y social del país. Ésta es la tarea fundamental de la reforma del Estado, crear los mecanismos institucionales que incentiven la cooperación entre los partidos, entre los poderes federales, entre los tres órdenes de gobierno, y los diversos actores económicos y sociales con el objetivo de impulsar las transformaciones que finquen las bases de un México con mayor justicia social y con un crecimiento sostenido.

### *El Consejo Económico y Social: una solución*

La creación del Consejo Económico y Social en México constituye un impulso para que el sistema político llegue a acuerdos en las reformas fundamentales que hoy son urgentes. Un consejo en el que participen los sectores productivos nacionales, las organizaciones civiles, así como expertos en los temas de la agenda nacional, podría generar los incentivos institucionales que permitan romper la parálisis política y legislativa que enfrentamos. El Consejo está pensado como una instancia de consulta obligatoria de los poderes Ejecutivo y Legislativo, quienes le someterían a consulta las iniciativas, reglamentos y políticas públicas que en materia económica y social pretendiesen aprobar, de tal forma que en el seno del Consejo las distintas representaciones analizarían los temas, expresarían sus legítimos intereses y tratarían de encontrar acuerdos que siendo favorables a la mayoría

fuesen aprobados como resoluciones del Consejo, las cuales no tendrían carácter vinculatorio para la entidad que hubiese formulado la consulta. Ese procedimiento elevará la calidad de la agenda ya que las iniciativas consultadas tendrían, aun antes de su presentación al pleno, un muy amplio apoyo social, resultado de la búsqueda del consenso y participación de la sociedad.

La creación del Consejo no debilitará al Congreso ni al Poder Ejecutivo; éstos mantendrán los derechos de iniciativa y su capacidad de decisión y resolución establecidos en la Constitución Política. Por el contrario, haría mucho más ágil y productivo el trabajo legislativo, ya que las propuestas tendrían el soporte de los sectores afectados.

“El principio fundamental de una democracia”, dice Arthur Lewis, “es que todos los que estén afectados por una decisión deberán tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos”. El fortalecimiento de la participación en forma directa es el razonamiento sobre el que se sustenta la iniciativa de creación del Consejo Económico y Social.

La iniciativa de constitución del Consejo parte del reconocimiento de la importancia de las organizaciones de la sociedad civil como actores centrales del proceso de toma de decisiones públicas; constituye un espacio donde los sectores económicos y sociales pueden discutir, concertar y emitir opiniones y propuestas concretas, y participan de manera permanente e institucional, en la construcción de acuerdos, planes, programas, políticas y leyes que buscan el desarrollo nacional. La representación legítima de intereses económicos y sociales permitirá al Consejo cumplir la importante tarea de quitar presiones a ambas cámaras, cuya función primordial es representar al conjunto de los intereses ciudadanos. El Consejo es un espacio que ayuda a que los poderes de la Unión puedan elevar la calidad de su trabajo. El Consejo, por su composición, por los intereses que están representados en él y por su dinámica y sus funciones, está naturalmente alejado de la dinámica de los procesos electorales; por ello puede cumplir con su función fundamental de generar acuerdos entre los sectores que impulsen una agenda nacional no electoral y que generen propuestas para cumplir con dicha agenda. El Consejo coadyuvará a generar un programa legislativo que tendrá que ser considerado por los órganos de gobierno, un programa que incluya las reformas que urgen al país, a juicio de los sectores representados.

La iniciativa de crear un consejo económico y social recoge las experiencias de concertación en nuestra historia reciente y busca superar sus deficiencias. Desde finales de la década de los ochenta, los “pactos económicos” entre los sectores productivos, impulsados y conducidos por el presidente de la república, constituyeron una herramienta del régimen para promover los acuerdos básicos entre los sectores productivos, que legitimaran y permitieran la ejecución de sus programas económicos. Aunque con distintos nombres y algunas diferencias, el mecanismo de concertación creado por los diversos gobiernos, desde 1987 hasta 2000 ha tenido básicamente la misma estructura: un espacio donde participan representantes del gobierno, de las organizaciones empresariales, de trabajadores y de campesinos, convocadas por el gobierno; un espacio presidido por el Ejecutivo (el secretario del Trabajo normalmente), que limita su participación, sus funciones y facultades, a las que el presidente o su gabinete deciden otorgarle, y cuyas resoluciones solamente tienen la relevancia que decide concederles el Ejecutivo.

Los pactos, acuerdos o consejos que hasta hoy se han creado como espacios de acuerdo y de representación de los sectores económicos y sociales se han caracterizado, sin excepción, por carecer de garantías institucionales para su independencia y permanencia; por ser totalmente dependientes de la voluntad presidencial en su creación, designación, en sus discusiones y en su ejercicio cotidiano; por ser excluyentes y poco representativos en su integración y en sus decisiones; por carecer de relaciones con el Poder Legislativo; y por tener escasa participación en la promoción, diseño, concertación y ejecución de políticas, reformas y leyes en materias económicas y sociales que son de carácter urgente en el país.

Todos estos pactos se fundaron en el tripartismo corporativo: Ejecutivo, empresarios y sindicatos, en donde las decisiones siempre fueron definidas por el primero. En las actuales condiciones de pluralismo este modelo ha perdido eficacia porque ese tipo de tripartismo sólo representa los intereses de una parte de la sociedad, de tal forma que al intentar convertirlos en leyes o políticas públicas chocan con la realidad y no son aprobadas en el Legislativo o son rechazadas socialmente.

El ejemplo más reciente de este tipo de tripartismo corporativo lo encontramos en la creación el 24 de mayo de 2001 del Consejo

para el Diálogo de los Sectores Productivos como un “órgano permanente de consulta e instancia de coordinación, participación y colaboración del sector laboral”. En el decreto presidencial se expresa la voluntad del gobierno de favorecer “la participación de otros actores de la sociedad que puedan aportar experiencia y conocimiento, para que en él se puedan plantear, analizar, proponer y ejecutar soluciones sobre los problemas de dicho sector”, ya que “los sectores productivos han manifestado su deseo de mantener un diálogo permanente de participación y colaboración en el cual puedan ventilar problemas que han generado las nuevas condiciones nacionales e internacionales”.

En los argumentos expuestos por el jefe del Ejecutivo se resalta el interés de los sectores productivos por participar y dialogar para alcanzar acuerdos en torno a propuestas que impulsen el desarrollo nacional, así como el reconocimiento del Poder Ejecutivo para que estos intereses cuenten con espacio de realización.

La iniciativa de creación del Consejo Económico y Social recoge las experiencias recientes de concertación, como el Consejo para el Diálogo, al reconocer, en primer lugar, como requisito indispensable de la democracia la participación de la sociedad organizada en la transformación y desarrollo nacional, y el diálogo entre los sectores económicos y sociales como punto de partida de éste. En segundo lugar, reconoce que los esquemas de negociación hasta ahora ensayados no satisfacen las exigencias de participación de la sociedad civil organizada y las necesidades de diálogo y cooperación permanente entre sociedad y gobierno en torno a la definición de la política económica y social. La satisfacción de estas necesidades requiere un espacio de representación de los sectores económicos y sociales, que tome en cuenta la representatividad y la diversidad de las organizaciones; que tenga garantizada por la ley su continuidad, su permanencia y su independencia; y que cuente con funciones y facultades legales que fortalezcan las opiniones del Consejo frente a los órganos de gobierno (Ejecutivo y Legislativo) e incentiven la concertación entre los sectores.

La figura de un Consejo Económico y Social no es novedosa. La mayoría de los países europeos, algunos africanos y latinoamericanos –como Argentina (en el nivel de provincias), Brasil y Nicaragua–, cuentan con un consejo de esta índole. La conformación y naturaleza de

estos consejos puede variar pero los objetivos son los mismos: establecer mecanismos donde los agentes económicos puedan manifestarse sobre temas en los ámbitos económicos y sociales, así como lograr consenso sobre propuestas enfocadas al desarrollo económico y social del país. En otros países han sido los consejos económicos y sociales la fórmula para superar las diferencias políticas, garantizando e institucionalizando el diálogo y el acuerdo social, los consensos políticos, la cohesión social y el desarrollo democrático de las sociedades.

Con respecto a las dimensiones que debería tener este consejo se estima que el número de consejeros no deberá ser demasiado grande, ya que dificultaría la concertación, así como la eficiencia del mismo, pero sí de un tamaño tal que se garantice la representatividad de los principales agentes económicos, de manera que sus resoluciones sean verdadera expresión de la diversa y compleja realidad económica mexicana. Con el fin de equilibrar las fuerzas dentro del Consejo y para promover su carácter neutral, se dividirán de manera equitativa las representaciones dentro del Pleno del Consejo entre los sectores empresariales, trabajadores y organizaciones sociales. De esta manera, se obtiene una muestra representativa del universo de la economía y la sociedad mexicana. Esta organización no busca sectorizar al Consejo ni forzar una posición común del sector empresarial, obrero o de la sociedad civil; esto es casi imposible, dadas las diferencias que existen en cada sector. La representación en grupo sólo funcionará para garantizar la participación igualitaria de los sectores en el Pleno, en la Mesa de Coordinación y en los grupos de trabajo. Esta integración favorece especialmente a las organizaciones de la sociedad civil que por su menor tamaño y diversidad difícilmente podrían influir de manera determinante en las decisiones de organización interna del Consejo.

El tamaño de otros consejos en el mundo varía desde 232 miembros en Francia hasta 29 miembros en Dinamarca. En promedio, las dimensiones de la gran mayoría de los consejos oscilan entre los 60 y 80 consejeros. En México, con el objetivo de lograr un consejo moderno, representativo y no burocratizado se determinó que debería contar con 75 consejeros más un presidente, y serán los sectores representados los que nombrarán a sus representantes dentro del Consejo.

Las funciones más importantes del Consejo serán entre otras:

- Analizar los problemas generales de la situación económica y social del país, publicando periódicamente informes al respecto
- Emitir resoluciones consensuadas entre los agentes económicos más representativos con el fin de impulsar el desarrollo del país
- Participar en el desarrollo y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de las políticas y programas que se deriven de éste
- Opinar sobre, e impulsar, las reformas legislativas que considere necesarias
- Realizar estudios de largo plazo sobre la evolución de la economía mexicana

De igual importancia, son tareas del Consejo: el desarrollo del diálogo y el acuerdo social como parte integral de la nueva cultura democrática, de los valores de tolerancia, responsabilidad, solidaridad, transparencia y rendimiento de cuentas; del fortalecimiento de la cohesión social y de la formación de pensamiento estratégico nacional que unifique a los mexicanos en torno al proyecto de nación al que aspiramos todos. Para alcanzar tales objetivos el Consejo deberá disponer de garantías jurídicas y económicas que requiere como un órgano de interés público, por lo que deberá contar con un reglamento interno, así como con patrimonio y partida presupuestal, estando obligado a rendir cuentas públicas y actuar con la mayor transparencia. De igual forma, requerirá la participación directa de un grupo de expertos altamente calificados y de reconocido prestigio profesional en su campo de conocimiento, quienes tienen la elevada tarea de contribuir a la formulación de las resoluciones.

La constitución del Consejo Económico y Social es parte central de la reforma de Estado y será un paso adelante en la consolidación de la transición democrática de México ya que creará un espacio de concertación y diálogo donde se pueden analizar los temas económicos y sociales de mayor relevancia y será determinante para impulsar las reformas que México requiere.

Por ello, un grupo de sindicatos, organizaciones empresariales y de la sociedad civil han venido impulsando desde hace más de tres años la iniciativa de creación de un Consejo Económico y Social de Estado en México. Derivado de esto, existe ya una iniciativa de ley aprobada en el Senado de la República, cuyos contenidos difieren de



la propuesta original de la sociedad; no obstante, es un precedente importante que debe reconocerse, pues ello supone la existencia de temas que serán materia de trabajo y diálogo en común. La propuesta impulsada por la sociedad civil retoma una estructura de las más comunes entre los consejos existentes; basada en el principio de inclusión, pluralidad y democracia, es tripartita: empresarios, sindicatos y organismos de la sociedad civil. La Asamblea cuenta con el respaldo de comisiones que trabajan previamente los temas por sector, cadena y región productiva, y con la asesoría de un grupo de expertos e instituciones de investigación. Esta estructura posibilita, entre otras cosas, la integración de grupos sociales diversos, para que presenten de manera corresponsable su visión del desarrollo económico y social del país, a la vez que los planteamientos que se hacen se basan en la lógica de comportamiento de los sectores, de las regiones y de las cadenas productivas, con lo que las opiniones más directas corresponden a los implicados, y la visión global se expresa en las asambleas de consejeros. Esto, aunado al apoyo de los especialistas, ayuda a despolitizar o descorporativizar las decisiones; independientemente de que la creación de pensamiento sistematizado propio eleva la calidad del debate y de las propuestas.

Una tarea destacada del Consejo tiene que ver con lo internacional, particularmente lo relacionado con aspectos de cooperación como los pactados en el tratado de libre comercio que México tiene con la Unión Europea (UE) y en el que se requiere una instancia similar al Comité Económico y Social de la UE para cumplir con los aspectos pactados de cooperación regional.

El grado de contribución que los consejos han tenido en otros países se puede constatar y tiene diferentes alcances, pero, sin duda, es tan valioso que éstos se han constituido en una parte importante de las democracias modernas y de los procesos de transición de un buen número de países. No lo resuelven todo, pero resultan una herramienta eficaz para la gobernabilidad y la legitimidad de las políticas públicas.