

CONCLUSIONES

En las siguientes páginas se exponen las principales conclusiones a las que se ha llegado mediante la investigación realizada. Dichas conclusiones intentan responder a los objetivos e hipótesis planteadas al inicio de este trabajo. La primera de ellas aborda el diálogo social como estrategia para la superación de la pobreza y exclusión social. La segunda conclusión expone a los consejos socioeconómicos como instrumentos para el diálogo social y la incidencia política de la sociedad civil en asuntos públicos. Finalmente, la tercera conclusión presenta las pautas del Consejo Económico y Social de México como mecanismo colaborador para el desarrollo y combate a la pobreza. Se definen, a la vez, las condiciones y fortalezas que, a nuestra consideración, permiten hacer viable la propuesta, así como las debilidades y amenazas que enfrenta.

1. *Diálogo social como estrategia para superar la pobreza y exclusión social*

En principio, como se ha señalado en el epígrafe I (Marco teórico), el primer paso para empoderar a las ciudadanas y ciudadanos, en especial a los sectores postergados y excluidos, es reconocer que son poseedores de derechos (como es el derecho a la participación en asuntos públicos) y que, por tanto, se obliga a los Estados a garantizarlos y respetarlos. Este principio medular de participación puede ser precisado por su vínculo con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, como son la libertad de expresión, el derecho de asociación y reunión y el derecho a acceder a la información. La posibilidad real de poner en práctica tales derechos determinará que los sectores más po-

bres puedan empoderarse e influir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones gubernamentales. De esta forma, el reconocimiento de derechos y el empoderamiento de sectores más empobrecidos y excluidos pueden entenderse como etapas fundamentales para lograr su incidencia política en decisiones públicas.

En este escenario, ciudadanas y ciudadanos negocian poder con el espacio público para transformar en política pública determinados campos problemáticos a fines comunes y concretos (como es superar las condiciones de pobreza). Esto implica fases sucesivas de logros de metas progresivas y articulación de intereses comunes en escenarios que explicitan elecciones sociales de poder para fortalecer y lograr cambios en la toma de decisiones. Dentro de este marco, la incidencia en políticas públicas requiere de la elaboración de un plan que deba tomar en cuenta el proceso, los actores, el escenario político y la correlación de fuerzas de los mismos, así como determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, de modo que se puedan definir con claridad las negociaciones, alianzas y acuerdos plurales para una adecuada toma de decisiones.

La incidencia debe ser un proceso político que genere participación social. No es solo un ejercicio técnico, se requiere un proceso social que produzca pensamiento político, genere conocimiento y construya alternativas. De esta forma, el ejercicio de la incidencia exige un escenario de democracia participativa, representativa y deliberativa. Esto incluye la construcción de procesos que involucren a los actores sociales, en especial los más vulnerables y marginados, en los diversos momentos de la configuración de la política y el ejercicio del diálogo, conservando su autonomía.

Así entendida, la incidencia política aspira a impactar sobre las relaciones sociales y los mecanismos de poder existentes con el objetivo de desencadenar una participación más efectiva de los sujetos sociales en la toma de decisiones que aporten a la democratización de la vida económica, social y política. Implica

también reconocer las relaciones de poder que se expresan en los ámbitos de lo social y lo político y, al mismo tiempo, reconocer e impulsar nuevas capacidades para el manejo de las relaciones y los mecanismos de poder existentes en la sociedad.

Con todo ello, la estrategia de participación que conjuga estas tesis y que permite avanzar hacia una sociedad más inclusiva, se ve reflejada a través del diálogo social, entendido como una dinámica sistémica donde los sectores empresariales, de trabajadores, tercer sector y público intercambian propuestas, información, consultas y negociaciones (Arias, 2008) para la definición y elección de políticas públicas. Así entendido, el diálogo social se concibe como herramienta para la lucha contra la pobreza no solo porque permitiría constituir espacios de legitimación e incidencia de aquellas voces que no han podido acceder a dinámicas deliberativas con los poderes gubernamentales, sino también porque significaría organizar una participación efectiva sobre la base de las prioridades de cada uno de los sectores de la sociedad civil. La asunción de mecanismos de diálogo social posibilitaría que los sectores más empobrecidos y vulnerables obtengan su resocialización, pueda fortalecerse el tejido social y puedan construirse diálogos con los demás sectores de la sociedad civil con el ánimo de articular intereses, defender opiniones, consensuar acuerdos, fijar y planificar metas comunes e incidir en políticas públicas que tengan referencia al desarrollo socioeconómico y de superación de la pobreza.

Con el fin de tener un diálogo social sólido se deben cumplir una serie de condiciones básicas. En primer lugar, los sectores sociales deben gozar plenamente del derecho de participación política, de asociación y reunión; de acceso a la información; la existencia de organizaciones representativas e independientes; se deben reconocer los derechos y las responsabilidades tanto de los empleadores, de los trabajadores y de las organizaciones del tercer sector, implicando tanto la voluntad política y el compromiso de todas las partes para participar en el diálogo social como el reconocimiento de los unos a los otros en un pie de igualdad;

debe existir un apoyo institucional apropiado, lo que implica establecer mecanismos y/o espacios de diálogo y procedimientos de influencia hacia los poderes públicos.

2. *Consejos económicos y sociales como instrumentos para el diálogo social e incidencia política*

En este contexto, los consejos socioeconómicos devienen en importantes experiencias para el diálogo social en tanto que permiten buscar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Bajo esta lectura, el papel que desempeñan en los sistemas estatales no es más que complementario debido a que intentan equilibrar las deficiencias de otros sistemas de representación política, como el parlamentario. Con ello no se espera que sus opiniones sean vinculantes al ejercicio público, por el contrario: los intereses socioeconómicos y laborales ahí representados trabajan en el intento por incidir en la voluntad política de los poderes públicos, gracias a la capacidad de concertación y acuerdo que puedan generar, y a la calidad técnica y científica de las recomendaciones y consultas dirigidas a anteproyectos de leyes y políticas públicas.

Como se desprende del análisis expuesto en el epígrafe II (El Consejo Económico y Social de España y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil), diversas experiencias de consejos económicos y sociales, como son los casos de España y Brasil, constituyen avances democráticos en tanto que integran la sociedad civil en dinámicas y estrategias conducentes a influir en la voluntad gubernamental y legislativa. Aun así, existen criterios, contextos y prácticas que atentan contra el grado de eficiencia participativa y deliberativa de los miembros, y por tanto, en la capacidad de influencia política de los organismos. Tal como señala nuestro análisis, la falta de autonomía frente a los poderes centrales; la influencia ejercida de los gobiernos en el funcionamiento y organización de los organismos; el uso discrecional de los consejos como plataformas de legitimación de políticas públi-

cas o planes de gobierno; la formación de alianzas cupulares; la ausencia o subrepresentación de organizaciones representativas de colectivos en situación de pobreza; la primacía del diálogo gobierno/consejeros en contraposición con el diálogo entre consejeros ciudadanos; sistemas decisorios de acuerdos inequitativos, y finalmente, contextos macroeconómicos, así como político-partidistas, han sido, en su conjunto, las limitaciones más esenciales de los consejos socioeconómicos estudiados.

De acuerdo a los objetivos e hipótesis planteados al inicio de la presente tesis de doctorado (véase Introducción), resulta difícil considerar un papel preponderante de los consejos socioeconómicos estudiados en la lucha contra la pobreza. En este sentido, se considera un rol secundario en los sistemas de planeación para el desarrollo económico y social. Efectivamente, los dictámenes, pareceres, mociones, informes y memorias son fuentes de documentación indispensable para el ejercicio de las administraciones públicas. Sin embargo, el impacto político de los acuerdos queda condicionado a las limitaciones enunciadas en líneas anteriores, en especial referencia a los contextos macroeconómicos, las ideologías políticas, el perfil de política económica gubernamental o bien, la voluntad política del gobierno en tomarlos en cuenta.

Del análisis realizado se deduce que si bien los consejos socioeconómicos no resuelven las situaciones de pobreza, coadyuvan indirectamente en su superación. Dictámenes, informes y memorias imprimen, en buena medida, directrices y orientaciones dirigidas tanto al reconocimiento de derechos económicos y sociales en regulaciones normativas que, eventualmente, habían sido omitidos; o bien, la implementación de medidas en políticas públicas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social o económico que los afectan.

Adquiere pleno sentido, entonces, la inclusión de los sectores más vulnerables y excluidos en los consejos socioeconómicos, en tanto que estos les ofrecen el acceso y la obtención de información pública; la oportunidad de debatir e intercambiar impresio-

nes con otros actores sociales; la presentación de propuestas; la generación de alianzas; o bien, la oportunidad de coadyuvar en los procesos de planificación estructural, económica y social de índole público. En suma, los consejos socioeconómicos les permiten el aprovechamiento de oportunidades de las que de otra forma no se podrían beneficiar, lo cual redundaría, incluso, en las posibilidades de su resocialización.

De igual manera, y con base en las experiencias analizadas, resulta fundamental que los consejos socioeconómicos gocen de autonomía funcional y organizacional. La descentralización es un proceso político que implica la devolución del poder y transferencia de competencias y recursos del gobierno a tales consejos, como instituciones de participación ciudadana. La descentralización, en este sentido, es indispensable para contrarrestar la influencia política del gobierno; para reforzar las capacidades de participación y deliberación de los consejeros ciudadanos; para integrar armoniosamente sus intereses en el ejercicio público y para la activación de procesos de desarrollo. De este sistema dependerá, en buena medida, no solo el ejercicio efectivo de los organismos, sino además la posibilidad de que los colectivos más vulnerables incidan en la orientación de políticas públicas y anteproyectos de leyes dirigidos a superar sus condiciones de vida.

3. Consejo Económico y Social de México como mecanismo colaborador para el desarrollo y combate a la pobreza

A partir del marco teórico abordado a lo largo de la presente tesis doctoral, así como a través de las experiencias estudiadas en el Consejo Económico y Social de España, el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil, el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos y el Consejo Económico y Social de Jalisco, se ha permitido realizar el propósito fundamental de esta investigación que es ver si un organismo de diálogo social como el Consejo Económico y Social de México puede erigirse como espacio de participación ciudadana y de inclusión de los sectores

más vulnerables y marginados, así como agente colaborador para el desarrollo y combate a la pobreza.

Como se ha subrayado, México experimenta niveles elevados de pobreza y una profunda y lacerante desigualdad, pero no se ejecutan los cambios que permitan un desarrollo integral y sostenible. Las ciudadanas y ciudadanos viven en un espacio en el que se concentran todo tipo de riesgos, grandes desigualdades en el acceso a bienes y servicios básicos; donde la vida comunitaria se halla en franco deterioro y están dadas las condiciones para un debilitamiento de la cohesión social y un incremento de formas de violencia e inseguridad, así como de nuevas y diferentes formas de exclusión social. En este contexto, el país no solo es una expresión espacial de este conjunto de desventajas económicas, sociales, culturales y ambientales que deben soportar principalmente los sectores de menores recursos, sino también un factor que impide el ejercicio pleno de la ciudadanía y debilita la vida pública democrática.

El crecimiento económico es una condición fundamental, pero no suficiente, para promover una mejor calidad de vida, superar la pobreza y eliminar la exclusión social. La orientación del crecimiento económico requiere, pues, de un proceso impulsado por los sectores público, privado y social, y sustentado en criterios, estrategias y políticas que generen condiciones sostenibles, que propicien el aumento de la productividad, así como la distribución equitativa de los ingresos. En este sentido, la superación de la pobreza en México requiere de la aplicación de políticas integrales definidas y aplicadas por el Estado, con la plena participación de todos los sectores de la sociedad. Dichas estrategias deben promover la participación de los sectores más vulnerables y marginados, en condiciones de igualdad de oportunidades, con la finalidad de hacerlos partícipes en las consultas y seguimientos de políticas públicas indispensables para superar su condición de vulnerabilidad y marginación.

En este sentido, como ya se ha anotado en el epígrafe III (Consejo Económico y Social de México), en el país, el sistema

corporativista (que es clientelar y partidista) se presenta como el principal obstáculo para que puedan darse tales condiciones de participación sectorial, así como la modernización productiva, progreso social y democratización. El peso de las tradiciones corporativistas, excluyentes y monopolizadoras pesan todavía en México y se vuelven obstáculos que han impedido esta transición.

Estas características igualmente se erigen como razones fundamentales por las que en México no exista un espacio de participación ciudadana que posibilite la incidencia real y efectiva de la sociedad civil, en especial de grupos sociales más vulnerables, en el ejercicio público. En este sentido, la posibilidad de devolverle representatividad política a la sociedad civil estará en función de eliminar las prácticas excluyentes del corporativismo y sustituirlas por formas representativas, participativas y democráticas. Esta propuesta exige de cada uno de los grupos sociales transformaciones profundas. Deberán luchar por mantener instituciones autónomas (del gobierno y otras asociaciones políticas), representativas y participativas. Por su parte, las organizaciones deberán resistir a la tentación de independizarse de sus bases y cimentar su representatividad en función de sus representados. Esto equivaldría a compartir con sus miembros el objetivo de mantener organizaciones autónomas y a reconquistar la capacidad de gestoría fundada en un poder real y no concesionado.

Por su parte, el Estado deberá reconocer el poder de las organizaciones de la sociedad civil. Esto supondría modificar los mecanismos de intercambio político que caracterizan al viejo corporativismo, como es la desvinculación estatal de las corporaciones empresariales y sindicales. En este caso, las organizaciones obtendrían el derecho a ser verdaderos interlocutores y compartirían autoridad con el Estado para incidir en políticas públicas. El Estado, en cambio, obtendría la articulación y el apoyo de buena parte de la sociedad organizada y, sobre todo, la legitimidad y capacidad de maniobra que otorga el compartir responsabilidad (los logros y fracasos) de una acción determinada. En suma, estos

cambios suponen fortalecer, autonomizar y democratizar las formas de representación ciudadanas.

De esta forma, se justifica la existencia del Consejo a través de las siguientes premisas generales:

1) Como organismo colaborativo para la planeación democrática para el desarrollo y la lucha contra la pobreza con el concurso de los sectores sociales, tal y como lo estipula el sistema constitucional, y los tratados y pactos de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano.

2) Como construcción de un espacio de representación, participación y deliberación de la sociedad civil, reconocido por el Estado mexicano, que busque equilibrar el sistema de representación política (partidos políticos, cámaras legislativas) a través de procesos participativos regidos por principios de imparcialidad, racionalidad e igualdad democrática.

3) Como organismo conformado por la sociedad civil (sindicatos, empresarios y tercer sector, haciendo énfasis en sectores representativos de ciudadanas y ciudadanos que padecen pobreza). En esta lectura, la inclusión de grupos sociales que representan colectivos que padecen pobreza en el Consejo socioeconómico mexicano, significa tanto reconocer su derecho a la participación en asuntos públicos, como el ofrecimiento de oportunidades para su empoderamiento. Esto último implica la asignación de autoridad y responsabilidades de estos colectivos sobre las actividades propias del Consejo; fomentar la cultura del diálogo con otros sectores sociales; el otorgamiento de información y herramientas necesarias para facilitar y asegurar su toma de decisiones, así como la posibilidad de su resocialización;

4) Como organismo consultivo y orientativo que busque incidir en las decisiones ejercidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo, a quienes se les emitiría recomendaciones, propuestas y orientaciones a políticas públicas y anteproyectos

de leyes en materias socioeconómicas, en especial referencia a la superación de la pobreza.

5) Como organismo público autónomo (esto es, descentralizado del gobierno federal) precisamente para contrarrestar cualquier tendencia de influencia y/o intromisión del sector público en la organización, funcionamiento y actuación del organismo.

6) Como una institución que contribuya al fortalecimiento de rendición de cuentas. Esto implica que ante la implementación de políticas y/o leyes por parte de los poderes públicos, el Consejo vigile que se respete el acceso y el respeto de los derechos, en especial de los que padecen pobreza. En este sentido, resulta indispensable que los trabajos obrantes del organismo (sean dictámenes, informes y memorias) se sostengan de los principios subyacentes de derechos humanos en políticas públicas, a modo de exigir el cumplimiento de estándares de derechos humanos en políticas estatales dirigidas al desarrollo y erradicación de la pobreza. A lo anterior se suma la propuesta de la elaboración del Informe Periódico de Derechos Económicos y Sociales en México que demuestre el estado que guardan tales derechos en el país, a fin de evaluar, vigilar y orientar políticas públicas en el marco del respeto a los derechos fundamentales.

7) De acuerdo a las experiencias analizadas, nuestro estudio considera que el Consejo Económico y Social de México debe sustentarse a partir de un marco regulatorio y/o normativo que logre posibilitar la igualdad representativa. Nos referimos, pues, a que debe guardarse la proporcionalidad representativa de las organizaciones que ahí participarían, así como en establecer la igualdad de representación entre mujeres y hombres. Bajo la misma lectura, consideramos que debe adoptarse el criterio de mandato imperativo a los miembros y/o representantes ciudadanos, a modo de

asegurar la defensa y articulación de los intereses sociales delegados.

8) Finalmente, a partir de las lecciones aprendidas, nuestra tesis propone que los criterios de participación y deliberación del consejo socioeconómico de México deban guiarse bajo procesos que primen y fomenten el diálogo entre consejeros; posibiliten la expresión de opiniones y propuestas de todos los participantes, así como sistemas decisorios efectivos e incluyentes de los intereses representados. En este sentido, nuestro estudio considera al consenso como sistema decisorio en los trabajos obrantes de los grupos temáticos y/o de trabajo que se establezcan al interior del organismo. En la misma línea, con base en las experiencias analizadas, se considera fundamental que los acuerdos tomados ante el Pleno del Consejo, llevados a cabo tanto en sesiones ordinarias como extraordinarias, se orienten bajo el sistema decisorio de mayoría de votos, esto es, estando presentes la mitad, más uno, de los miembros.

La realización de esta investigación, finalmente, ha permitido detectar la existencia de diversas condiciones contextuales a tomar en cuenta para la viabilidad práctica de nuestra propuesta.

A. Amenazas

1) La creación del Consejo Económico y Social de México puede ser contemplado como “gasto corriente”, tomando en cuenta las políticas de austeridad y de ajustes de gastos públicos del Estado mexicano, que previó para el periodo 2006-2010. Esta reducción prevé principalmente seis medidas: regularización de los ahorros en servicios personales por plazas vacantes del sector público; disminución de gastos administrativo y de operación, como materiales y suministros, servicios básicos, asesorías, consultorías, comunicación social, difusión e información, entre otros; reducción de 5% de las estructuras de mandos superiores, que van de subsecretarios de Estado hasta directores generales adjuntos

o plazas homólogas. También se considera la reducción de 5% del presupuesto asociado a estructuras administrativas de dependencias, órganos desconcentrados y dependencias paraestatales.²⁶⁷

2) Justificar la existencia del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, como “organismo de diálogo social”, donde se ven representados sector público, sector privado y sector social. O bien, asumir la creación del Consejo Económico y Social de México, centralizándolo al gobierno federal, lo que supondría su anulación como “organismo público autónomo”, integrado colegiadamente por ciudadanos.

3) Si el Consejo Económico y Social de México, está orientado, entre sus funciones, al combate a la pobreza, se debe tener en cuenta que, para su lucha, debe ser reforzada por el éxito de los demás componentes de la estrategia (políticas y programas sociales, inversión privada para el desarrollo, etcétera) y, de la misma manera, tienen que serlo las políticas macroeconómicas y microeconómicas (relacionadas con los precios de estabilidad fiscal y de precios; los incentivos a la inversión, la innovación y la generación de empleo, etcétera), que tienen un impacto más directo sobre el crecimiento económico.

4) Por otra parte, debe evitarse el riesgo de que los ministerios y otros organismos del gobierno, al observar un Consejo en cuyos propósitos está la lucha contra la pobreza, asuman que ya no tienen responsabilidades en su combate. Los hogares en condiciones de pobreza en México, y probablemente de otros países, necesitan más que consejos,

²⁶⁷ “En 2010, el gasto público programable tendrá una baja de 218 mil millones de pesos”, sección Política, *La Jornada*, 9 de septiembre de 2009. <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/09/index.php?section=politica&article=005n1pol>. Visita realizada el 26 de octubre de 2010.

ministerios y programas sociales para salir de la pobreza de manera permanente.

5) Lejarza (entrevista, 2011) añade cuatro factores de riesgo: a) en relación a su composición, no pueden excluirse a los sectores corporativistas, aunque estos sean predominantes; b) las decisiones del Consejo no sean democráticas. Es decir, se configure una dinámica vertical de decisión política; c) sea cooptado por uno de los sectores (empresarios y/o sindicatos); d) no produzca calidad en sus trabajos, generando mermas en su desempeño.

B. Debilidades

El carácter no vinculatorio de “recomendaciones” e “informes” de organismos públicos autónomos es cuestionable desde la óptica jurisdiccional. El artículo 102-B de la Constitución señala que las recomendaciones que emitan organismos de esta naturaleza: “no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”. Se trata, por tanto, de recomendaciones públicas y autónomas, pero no vinculatorias. Es en esto que reside el avance y la novedad, pero también su debilidad política. El gobierno se ha comprometido a cumplir formalmente con exigencias democráticas, pero paralelamente nulificó la acción de organismos autónomos al dejarlos sin poder vinculatorio. Así, el Consejo Económico y Social vendría a sumarse a organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información.

C. Fortalezas

1) La ley y su reglamento interno aseguren y refuercen la legitimidad de los intereses representados a su interior.

2) Los dictámenes y acuerdos que se emitan pueden considerarse como bien público, en cuanto reflejan el consenso de sectores representativos de los intereses de la sociedad.

3) Como organismo público autónomo refleja su independencia del gobierno. Esto quiere decir la autonomía de gestión, presupuesto y capacidades técnicas.

4) El interés político y social por constituir organismos de diálogo social en México, como son los consejos económicos y sociales de Jalisco y del Distrito Federal.²⁶⁸

5) El método de trabajo debe ser reforzado por la labor de las Comisiones de Trabajo, conformado por consejeros representativos de sectores de la sociedad civil e invitados especiales. Esto permitiría el crecimiento de la capacidad de consenso, así como el enriquecimiento de acuerdos en las comisiones, previa presentación ante el Pleno.

6) Derecho a iniciativas de consulta. Implica la capacidad de influencia de acuerdos sobre políticas públicas o de normatividad ante los poderes Ejecutivo y Legislativo. Estos acuerdos representan intereses legítimos, dotados por la fuerza de consenso y calidad científica y técnica. Las consultas deben ser obligatorias, mas no vinculatorias.

7) No existe, en la actualidad, un enfoque político de lucha contra la pobreza, bajo el marco de derechos humanos. El Consejo propuesto puede coadyuvar a través del enfoque ofrecido en “informes” periódicos que emita el Comité de Derechos Económicos y Sociales. Esto, a razón de demostrar el estado que guardan los derechos económicos y sociales del país e impulsar el cumplimiento del Estado hacia tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados en materia de derechos humanos.

²⁶⁸ Como referimos en el capítulo tercero, el 22 de diciembre de 2009 se decretó la Ley que crea el Consejo Económico y Social del Distrito Federal.