

### III. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE MÉXICO

#### 1. *Introducción*

México está fracturado por la desigualdad. Se ha concentrado cada vez más el ingreso económico, la pobreza se ha agudizado, y los ámbitos de discriminación y exclusión han crecido.<sup>148</sup> La pobreza y desigualdad amenazan con fracturar al país, por lo que es urgente impulsar un diálogo para la reconciliación.

Esta evidencia obliga a replantear tanto el diseño como el discurso sobre la política social en el país. Evocando, quizá, una innovación social que implique entornos de mayor representación, participación y deliberación de colectivos sociales hasta ahora marginados de la orientación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que influyen en su calidad de vida, así como la construcción de una nueva institucionalidad que colabore transversalmente en el desarrollo y combate a la pobreza.

El presente y último capítulo se ocupa de la elaboración de previsiones que sitúen al Consejo Económico y Social de México

<sup>148</sup> Según datos del Coneval (2012), más de cincuenta millones de mexicanos viven sumidos en la pobreza, el 47.7% de la población. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la pobreza en México aumentó 3.2 millones de personas entre 2008 y 2010, principalmente por el encarecimiento de los alimentos y una reducción del ingreso real. Las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza son 11.7 millones. En total son 50.6 millones de mexicanos, el país tiene 107 millones de habitantes, los que viven en pobreza patrimonial. Es decir, no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte público.

como organismo colaborador hacia los propósitos anteriormente mencionados.

Inicialmente se analizan las obligaciones que tiene el Estado mexicano en garantizar la participación de la sociedad civil en el desarrollo y combate a la pobreza. En este sentido, presentamos un análisis referente al corporativismo mexicano como un añejo sistema monopolizador de intereses, así como uno de los principales impedimentos estructurales para la participación democrática. Enseguida, se analizan los compromisos que el Estado mexicano posee en garantizar la participación social en la planeación estratégica para el desarrollo, los cuales se encuentran reflejados tanto en el marco jurídico-constitucional como en los suscritos en pactos, declaraciones y convenios internacionales en materia de derechos humanos; de igual manera, nos apoyamos en informes y diagnósticos de derechos humanos dirigidos a México, generados por diversos organismos nacionales e internacionales, como es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

Enseguida examinaremos los primeros intentos de consejos de diálogo social en México: el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos y el Consejo Económico y Social de Jalisco. Este apartado tiene la finalidad de examinar bajo qué condiciones políticas y sociales fueron creados, así como analizar su composición, funciones, competencias y desempeño como agentes colaboradores en el desarrollo nacional y regional, respectivamente.

Finalmente, a partir del marco teórico analizado a lo largo de la presente tesis, así como a través de las lecciones de los consejos socioeconómicos estudiados, nos abocaremos a la formulación de nuestra propuesta de Consejo Económico y Social. En principio, presentamos las principales razones que justifican la creación del organismo. Posteriormente, hacemos un examen de los antecedentes inmediatos del Consejo. Enseguida proponemos bajo qué condiciones debe llevarse la participación de la sociedad civil mexicana a su interior; y esto nos lleva a definir qué sectores

lo conformarían, qué tipo de diálogo y de deliberación se llevaría a cabo, bajo qué estructura y funciones operaría, cuáles serían sus competencias y cuál la agenda tentativa de trabajo. En su conjunto, nuestro análisis estará apoyado, a su vez, en el marco jurídico constitucional y de derechos humanos, con la finalidad de plantear una herramienta de participación ciudadana que involucre sectores tradicionalmente excluidos de las negociaciones y deliberaciones públicas, y cuyas competencias sean las adecuadas para colaborar, en el conjunto del sistema político mexicano, en la planeación estratégica de desarrollo y combate a la pobreza.

2. *Participación de la sociedad civil y combate a la pobreza en el marco de derechos humanos. Fundamentos jurídico-constitucionales del Consejo Económico y Social de México*

Con el propósito de presentar nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México como agente colaborador en el combate a la pobreza y exclusión social, el presente apartado analiza las obligaciones que el Estado mexicano posee para garantizar la participación de la sociedad civil en la planeación estratégica para el desarrollo y en la lucha contra la pobreza, adaptados en su conjunto al marco de los derechos humanos. De inicio, presentamos un análisis sobre el sistema corporativista mexicano, como obstrucción a la genuina y efectiva participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. Posteriormente, nos ocupamos sobre la percepción existente de la pobreza en México, observada a través de diversos informes y observaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos. Finalmente, realizamos el examen de la participación ciudadana en el desarrollo y combate a la pobreza en el marco de los derechos humanos, a través del marco jurídico nacional (principalmente los dictados de la Constitución) y del internacional (esto es, de los compromisos suscritos por México ante organismos multilaterales).

### *A. Participación ciudadana vs. sistema corporativista*

Como parte de cualquier sistema político, el sistema de representación de intereses en México es un componente importante en el marco de consolidación democrática. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, en México no ha surgido una sociedad civil fuerte con capacidad autónoma de representación y movilización, sino que el sistema de representación de intereses desde el principio ha sido dependiente en su relación con el gobierno; de ahí que Bizberg (1990: 26) afirme que en México el Estado, que se confunde con el gobierno y con el sistema político fundamentado en un partido dominante, es el que ha definido las orientaciones políticas al crear, controlar (control corporativo) y estimular, por ejemplo, organizaciones campesinas y obreras, con el propósito de prevenir conflictos y asegurarse el control político. Así, la formación de instituciones no ha provenido de los conflictos entre los distintos sectores sociales, sino más bien de un agente externo que se ha impuesto en la sociedad.

Dentro de los supuestos básicos de una sociedad democrática están el contar con una ciudadanía capaz de actuar de manera autónoma, con voluntad propia y con un margen aceptable de libertad. La autonomía asociativa es una institución necesaria para contar con un proceso democrático incluyente. La idea fundamental de legitimidad democrática es que la autorización para ejercer el poder del Estado debe surgir de las decisiones colectivas de miembros de una sociedad, los cuales están gobernados por ese poder (Dahl, 1992: 268). Por lo anterior es que se considera que el corporativismo tradicional en México<sup>149</sup> representa

<sup>149</sup> Los temas a los que hace referencia el corporativismo son de relevancia debido a que forman parte de la manera en que se desarrollan los procesos políticos en las sociedades democráticas: la existencia de monopolios de representación, la manera en que los grupos de interés influyen en la formación de políticas públicas, los acuerdos entre actores políticos relevantes (partidos políticos, organizaciones públicas y privadas, el Estado y sus instituciones, etcétera). En lo que respecta a la historia política de México, el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) haya cooptado y controlado desde su crea-

un obstáculo fundamental para la democratización, debido a los postulados siguientes:

1) Es excluyente de los grupos no privilegiados o no cooptados por el Estado y los partidos políticos, por lo cual, solo representa una cantidad muy limitada de intereses de la sociedad. La definición de corporativismo de Schmitter (1974: 73) hace referencia a un “monopolio de representación”, el cual es concebido por el Estado a las organizaciones o grupos subordinados a él, lo cual nos habla de que solamente estará representado un número reducido de personas.

2) Viola el principio de igualdad política, en cuanto que aquellos individuos con una condición socioeconómica de pobreza, carecen de las condiciones necesarias para el ejercicio eficaz de sus derechos políticos (de ahí que quienes gozan de una mejor condición, se erijan como sus “representantes”).

3) Únicamente aquellos grupos de interés fuertemente establecidos, bien organizados y con vínculos con los círculos del poder, obtendrán respuesta a sus demandas que aquellos débiles en la arena política.

Aquí es donde el papel de la sociedad civil es fundamental, en virtud de que solo a través del acuerdo a que se llegue sobre el orden social y su orientación puede llevar a establecer las instituciones que tengan la capacidad de resolver conflictos de forma pacífica, y cohesionar a los individuos en un marco democrático. Sabel lo define muy bien al afirmar que la sociedad tiene la capacidad de construir un “orden constitucional” (1997: 157), que no es más que las instituciones sociales en las que viven los

ción al sector obrero, campesino y popular de la sociedad civil organizada para asegurarse el control político, dejó al país marcado con algunas características consideradas como antidemocráticas, una de ellas, la cual aún en la actualidad es objeto de debates políticos y académicos, es el corporativismo, concepto que se asume como persistente en la realidad mexicana (Lijphart, 2000; Rabotnikof, 1992; Schmitter, 1992).

actores miembros de dicha sociedad. El papel que desempeñen los diversos sectores de la sociedad civil va a estimular de forma determinante que se genere eventualmente un nuevo orden en el que la ciudadanía sea el motor que empuje a los demás actores políticos hacia el cambio.

*B. Informes sobre la situación de la pobreza  
y los derechos humanos en México*

En principio, al considerar la pobreza como violación multi-dimensional de derechos humanos, el Estado mexicano, que ha firmado y ratificado casi la totalidad de los instrumentos internacionales de derechos humanos,<sup>150</sup> transgrede, ante las alarmantes estadísticas de población pobre, la intención expresada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948): aspirar al advenimiento de un mundo en que los seres humanos vivan libres del temor y de la miseria.

En este sentido, diversos informes evidencian los pocos resultados que ha logrado el Estado mexicano de garantizar los derechos humanos económicos y sociales. Enunciamos los que, a nuestra consideración, resultan ser los más destacables:

1) El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos, elaborado por la representación de la OACNUDH

<sup>150</sup> Entre los que se encuentra: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1976); Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974); Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986); Convención sobre los Derechos de los Niños (1989); Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (1992); Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas (1983); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990). Para mayor información, véase Pedroza de la Llave y García Huante, 2003.

en México (2003: 74), reconoce que veinte años de desmantelamiento del Estado, privatización de las empresas públicas, apertura del mercado, control inflacionario, presupuestos equilibrados, disponibilidad insuficiente y volátil de crédito, competencia desleal a los productores nacionales, eliminación de subsidios, contención salarial y desregulación de mercados, entre las políticas económicas más destacadas, han determinado cambios en la estructura productiva del país que ha tenido profundas repercusiones en los niveles de vida de las personas y sus familias.

2) El documento *Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance* (2005: 3) advierte que con desagregar la información por espacio geográfico, sexo o grupo étnico es suficiente para obtener no solo grados de avance de combate a la pobreza distintos, sino también resultados muy distantes entre sí. Según expresa, muchos de los logros conseguidos aún no son equitativos para toda la población, lo que demuestra que la desigualdad y el rezago persisten como los problemas sustantivos del desarrollo de México.

3) En 2006, el Comité de Derechos Económicos y Sociales de la ONU, en su IV Informe Periódico, hace constar que a pesar de los esfuerzos de México:

encaminados a reducir la pobreza, más de 40 millones de personas siguen viviendo en la pobreza [refiriéndose a 2006], en particular los miembros de las comunidades indígenas y otros individuos y grupos desfavorecidos y marginados, como las mujeres indígenas, los trabajadores agrícolas, los trabajadores del sector no estructurado y las personas de edad.

Y esto va añadido a la distribución desigual de los Estados “del norte y los del sur y entre las zonas rurales y las urbanas”,<sup>151</sup> preocupación que también resalta el Informe

<sup>151</sup> El “Informe sobre desarrollo humano en México” (2004: 3) elaborado por el PNUD, expresa que la desigualdad nacional en los niveles del índice de

Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano (2006: 57).

Los indicadores que llevaron al IV Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006: 50, 65) a exponer las preocupaciones sobre la desigualdad y pobreza en México, se basan en los bajos salarios que aún persisten en la clase trabajadora (en parte, por razones de desigualdad económica), falta de regulación de los trabajadores del sector informal (la mayoría de ellos en calidad de desempleados),<sup>152</sup> discriminación laboral hacia las mujeres e indígenas (sobre todo en el sector agrícola), falta de ampliación del seguro popular, así como del gasto para el combate a la pobreza, entre otros.

4) En la Cumbre de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010), celebrada en Nueva York, Amnistía Internacional advirtió que el plan de acción para lograr el cumplimiento de las metas, acordado en la Organización de Naciones Unidas, no logra incorporar a millones de

desarrollo humano (IDH) se debe tanto a diferencias entre y dentro de las entidades federativas. Las que presentan los IDH más bajos son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas, Puebla, Tlaxcala, Nayarit, Guanajuato, Tabasco y San Luis Potosí, zonas con alta concentración de población campesina y/o indígena, que a su vez expulsan mano de obra a los Estados Unidos; hombres, mujeres y niños (migrantes internos y externos). En la “Declaratoria de las zonas de atención prioritaria para 2011”, realizado por la Cámara de Diputados, se afirma que en el país existen mil 251 municipios con muy alta marginación. Los Estados que congregan los municipios más pobres son, según señala el documento, los estados de Guerrero y Chiapas.

<sup>152</sup> En el informe “Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y El Caribe” (2005: 17), la CEPAL sostiene la necesidad de generar un entorno productivo competitivo, que estimule un proceso sostenible de creación de puestos de trabajo. Las políticas laborales deben contribuir implementando programas de capacitación que favorezcan la adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado laboral, fomentando el diálogo social tendente a la autorregulación de las relaciones laborales y atendiendo de manera especial la situación de los trabajadores excluidos de los sectores más modernos y dinámicos, como los informales y los desocupados.



personas que sufren a diario por los efectos devastadores de la pobreza. Es en este sentido, que Amnistía expresa su decepción por la participación de México en la Cumbre de Naciones Unidas. Según su opinión:

El país ha realizado algunos avances en el cumplimiento de los ODM, pero la ausencia de una perspectiva clara sobre derechos humanos en su intervención ante la ONU muestra las limitaciones de esta política [...] Lamentamos que en la tribuna de la ONU, la delegación mexicana haya omitido mencionar la necesidad de situar a los derechos humanos en el centro de su discurso con relación al cumplimiento de los ODM y el combate a la pobreza.<sup>153</sup>

Esto es importante destacar debido a que el gobierno mexicano está obligado a establecer indicadores claros que muestren los avances en materia de combate a la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos.

Como podemos observar, las causas de pobreza en México se deben, en mucho, a la desigualdad social, reducción al gasto público para el combate a la pobreza,<sup>154</sup> nulo progreso de reformas laborales<sup>155</sup> y sociales que van desde la ampliación de programas dirigidos al combate a la pobreza, o bien la extensión del seguro

<sup>153</sup> Cfr. “Sin derechos humanos, combate a la pobreza”, *La Jornada*, México, jueves 20 de septiembre de 2010; <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/30/index.php?section=politica&article=020n2pol>.

<sup>154</sup> En este sentido, puede confrontarse el documento “Principales modificaciones del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011”, (2010) del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en el que da cuenta de las dificultades de alcanzar las metas de políticas sociales a razón de las contracciones de gasto público dirigido al desarrollo social y combate a la pobreza.

<sup>155</sup> Para Graciela Bensusán (2007: 18) la reforma laboral se organiza en relación a cuatro cuestiones fundamentales: a) replanteamiento de la relación entre la flexibilidad laboral, productividad y protección social; b) desmantelamiento de candados corporativos que sostienen las relaciones entre Estado, sindicatos, empresas; c) fiscalizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, y d) renovación completa del sistema de justicia laboral, incluyendo la institucionalización de un árbitro confiable para dirimir conflictos de intereses.

social, la adquisición de vivienda, la democratización sindical;<sup>156</sup> así como razones culturales, como sucede con la persistente discriminación laboral hacia las mujeres, el abuso cometido hacia los indígenas, y la marginación o débil representación por la que se encuentran los intereses de diversos colectivos sociales en las decisiones políticas.

*C. Participación ciudadana, derechos humanos y combate a la pobreza: obligaciones del Estado mexicano*

Como se ha observado, la pobreza en México nos remite al incumplimiento del Estado mexicano de proteger y garantizar la realización de los más elementales derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y ante tratados de derechos humanos, como son la salud, la alimentación, la vivienda, la justicia<sup>157</sup> y la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Si consideramos que la participación de la sociedad civil es un elemento sustancial en las estrategias para el desarrollo y combate a la pobreza (Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004: 6), el Consejo Económico y Social que pretendemos fundamentar para México puede erigirse como espacio de deliberación y acuerdo entre los diversos sectores sociales, con el objeto de incidir en la orienta-

<sup>156</sup> Al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (12 de mayo de 1981), según el decreto promulgatorio, México reservó el artículo octavo de este, el cual establece que el gobierno mexicano accede a sumarse al Pacto, con la salvedad de que el artículo 8 (refiriéndose al derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección) se aplicará bajo las condiciones, y en conformidad con las previsiones constitucionales y con la legislación secundaria complementaria.

<sup>157</sup> Uno de tantos ejemplos que podemos mencionar es la discriminación de las mujeres indígenas (uno de los sectores más vulnerados por la pobreza) ante el sistema de justicia. El aparato judicial les niega el acceso a los recursos necesarios para enfrentar un juicio justo apegado a mínimos requisitos del debido proceso (Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos elaborado por la representación de la OACNUDH en México, 2003: 153-160).

ción de políticas públicas y leyes que garanticen el acceso a los derechos fundamentales. En este sentido, nuestra tesis considera la existencia de diversas disposiciones tanto en el marco constitucional como del normativo internacional de derechos humanos, que dan cuenta tanto del derecho a la participación de las ciudadanas y ciudadanos en el desarrollo nacional y en las estrategias de combate a la pobreza, como de las obligaciones estatales en asegurar estos procesos:

1) En el marco jurídico nacional, el artículo 25 constitucional determina “el desarrollo económico nacional con la participación del sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación...”. De igual manera, el artículo 26 obliga al Estado mexicano a organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, mediante la participación de diversos sectores sociales, con el objeto de incorporar a los programas de desarrollo “las aspiraciones y demandas de la sociedad”. Las disposiciones del artículo 26 se ven reflejadas, por ejemplo, en la Ley General de Desarrollo Social,<sup>158</sup> que obliga al Estado, como objetivo general, a garantizar “el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” (artículo 1, primer párrafo).<sup>159</sup> De igual manera, la Ley General de Desarrollo Social establece que para regular y garantizar la prestación de bienes y servicios contenidos en los programas sociales (como los relacionados al combate a la pobreza) se debe:

<sup>158</sup> Expedida el 20 de enero de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>159</sup> Para la Ley, serán derechos para el desarrollo social “la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación”; esto implica que “toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendentes a disminuir su desventaja” de desigualdad social y económica.

“Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia”,<sup>160</sup> lo cual implica “establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas<sup>161</sup> y acciones de la Política Nacional de Desarrollo”.<sup>162</sup>

2) El reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>163</sup> Este hecho modifica el capítulo I de la carta magna, cambiando su nombre “De las garantías individuales” por “De los derechos y garantías”. En él se reconocen los “principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos y las obligaciones de prevenir, investigar,

<sup>160</sup> Se entiende “participación social” como un “derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social” (artículo 3, párrafo V) incluyendo el “respeto a la diversidad” (étnica, de género, de edad, etcétera) y la “libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades” como “reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización” (artículo 3, párrafo VIII).

<sup>161</sup> Este papel es desempeñado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo “para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática” (artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social).

<sup>162</sup> Entre los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo se encuentra: “Propiciar las condiciones que aseguren el respeto de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social” (Ley General de Desarrollo, 2004).

<sup>163</sup> En opinión de Álvarez Icaza (2011), este hecho sitúa a México como la primera nación que promulga “la primera Constitución social del siglo XX, a una de las últimas de la región con enfoque y conceptos de derechos humanos en el siglo XXI”. Véase “Menos atribuciones a la Corte, menos protección a la gente”, *El Universal*, viernes 17 de diciembre de 2010; <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/87687.html>.

sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado”.<sup>164</sup>

A nuestra consideración, tales preceptos constitucionales obligan al gobierno mexicano a implementar políticas públicas basadas en principios subyacentes de derechos humanos (Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004). Al respecto, pueden subrayarse las siguientes prerrogativas: a) igualdad de beneficios públicos, es decir, la orientación del gasto de acuerdo a principios de justicia distributiva y de atención especial a colectivos en condiciones de pobreza y exclusión social; b) facilitar la injerencia de ciudadanas y ciudadanos (sobre todo los pertenecientes a sectores más vulnerables) en las etapas de formulación, ejecución, seguimiento de estrategias para el desarrollo; c) el gobierno debe propiciar la adopción de medidas estratégicas para utilizar el máximo de recursos disponibles para la satisfacción de derechos humanos, tal y como se expresa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>165</sup> Esta estrategia atiende, incluso, al dictado del artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social, que obliga al Ejecutivo federal a revisar anualmente las zonas de atención prioritaria, a

<sup>164</sup> En 2010, la Cámara de Diputados aprobó reformas a once artículos de la Constitución que, entre otros cambios, trasladan facultades de la Suprema Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para investigar violaciones graves a los derechos humanos. De igual manera, se dota a este organismo la facultad de “interponer controversias contra tratados internacionales aceptados por México que limiten los derechos humanos”. *Cfr.* “Diputados dan más facultades a la CNDH”, *El Universal*, jueves 16 de diciembre de 2010; <http://www.eluniversal.cobm.mx/nacion/182562.html>.

<sup>165</sup> Como se establece en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2 (1): “cada representante de Estado en el presente pacto asume actuar individualmente y a través de asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica, al máximo de sus recursos disponibles, con miras a alcanzar progresivamente la completa realización de los derechos reconocidos en el presente pacto por todos los medios apropiados, incluyendo en particular la adopción de medidas legislativas”.

partir de la medición de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y determinar así el enfoque del gasto social; y d) la atención gubernamental hacia las exigencias, observaciones y recomendaciones de la sociedad, que reclaman la reparación de violaciones a los derechos humanos.<sup>166</sup>

3) El reconocimiento, a nivel constitucional, de todos los tratados internacionales que en materia de derechos humanos ha firmado y ratificado México, prohibiendo adoptar convenios o tratados contrarios a estos derechos.<sup>167</sup> Por tanto, al ser México Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (1966), así como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), se subraya la obligación estatal de promover el derecho a la participación ciudadana en la dirección de asuntos públicos.

Como se observa, el Estado mexicano es poseedor de imperativos constitucionales que promueven y protegen la participación de sectores sociales en el eje del “sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional” (artículo 26 de la Constitución), y como componente para el diseño y operación de políticas sociales. De igual manera, contrae obligaciones ante tratados de derechos humanos, reconocidos por la carta magna, que deben asumirse como marco explícito para mejorar el grado de eficacia en las estrategias de desarrollo, sobre todo las referidas al combate a la pobreza (Pedroza de la Llave y García Huante, 2003). Como afirma Laporta (1987: 36), la esencia de los derechos humanos reside en el diseño e implementación de políticas públicas activas (participativas) que deben transitar por el camino de las obligaciones de carácter positivo. Así lo afirma, incluso, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cultu-

<sup>166</sup> Al respecto, la Constitución obliga a las autoridades a justificar cuando se nieguen a aceptar las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Centro Nacional de Comunicación Social, 2011).

<sup>167</sup> Cfr. “Diputados dan más facultades a la CNDH”, *El Universal*, jueves 16 de diciembre de 2010; <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/182562.html>.

rales, reflejado en la Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (199), al recomendar a los Estados (entre ellos México) tomar en cuenta las obligaciones constitucionales de incorporar a la ciudadanía en el diseño de programas y/o políticas sociales.<sup>168</sup>

La inclusión de la sociedad civil mexicana en las deliberaciones públicas ha sido motivo de continuos exhortos. En el III Informe Periódico del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999: 173), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exhorta al Estado mexicano a incorporar a las ciudadanas y ciudadanos en la planificación, aplicación y evaluación de las políticas sociales. De igual manera, la CEPAL en su informe “La brecha de la equidad: una segunda evaluación” (2000: 248), al analizar una serie de tópicos referidos a la pobreza y a la distribución del ingreso, sugiere formular una asociación irrenunciable entre Estado y sociedad civil en la planeación para el desarrollo, incorporando, sobre todo, a aquellos actores sociales tradicionalmente excluidos de los mecanismos de representación y participación políticos. Finalmente, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos (2003: 69), señala que si bien las minorías y grupos socialmente excluidos han tenido cierto “empoderamiento” social en México a través de las organizaciones representantes de sus intereses:<sup>169</sup> “Sus posibilidades reales

<sup>168</sup> Las observaciones del Comité sobre las “Obligaciones de agentes distintos de los Estados partes” figuran, en particular, en la IIIa. parte de la Observación general núm. 13 y en la Va. parte de la Observación general núm. 14; véanse también los párrafos 20 y 38 a 41 de la Observación general núm. 12. En su Observación general núm. 9, el Comité formula un comentario sobre los mecanismos para garantizar la responsabilidad legal de los Estados partes.

<sup>169</sup> Como ejemplo, hacemos referencia a un hecho suscitado en agosto del 2002, donde organizaciones campesinas y otros poderes públicos locales protestaron contra la construcción del aeropuerto de Texcoco, debido a que este expropiaría ejidos y terrenos de vivienda campesinos. La Presidencia de la República, en consecuencia, renunció al proyecto. Véase “Atenco: el conflicto”, sección Política, *La Jornada*, México, viernes 2 de agosto de 2002. Cfr. <http://www.jornada.unam.mx/2002/08/02/016n1pol.php?origen=index.html>.

de representación en los ámbitos donde se definen las políticas públicas y los programas que las afectan son muy escasas, debido a su falta de organización en razón de los tiempos y esfuerzos que destinan para sobrevivir y de su aislamiento físico, social y cultural”.

El enfoque del fenómeno de la pobreza fundado en derechos humanos hace especial hincapié en las obligaciones y exige que los Estados, en este caso México, den cuenta de su conducta en relación con las normas internacionales de derechos humanos (Pogge, 2005b). Así lo recomienda igualmente la Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), en cuanto a que las normas internacionales en materia de derechos humanos deben integrarse:

en los planes nacionales participativos y multisectoriales de erradicación o reducción de la pobreza<sup>170</sup> [...] Los agentes no estatales, entre ellos las organizaciones internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas, también tienen importantes responsabilidades en la lucha contra la pobreza. [Ya que] Cada uno de ellos debería determinar claramente de qué modo puede contribuir a la erradicación de la pobreza, sin perder de vista los aspectos de la pobreza relacionados con los derechos humanos.

Con base en estas tesis, como expresa Fleury (2004: 114):

la opción para una democracia concertada en torno a los consensos estratégicos, donde las políticas sean negociadas entre los diversos agentes sociales implicados en el proceso y cuyos intereses son afectados, es recomendada en situaciones de alta complejidad, en especial en sociedades con elevado grado de fragmentación social y económica.

<sup>170</sup> Como los previstos por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995). Para un examen reciente de los programas nacionales de erradicación de la pobreza, véase el informe “Superar la pobreza humana”, PNUD, 2000.



Si atendemos que la mitad de la población en México es pobre, lo que confirma una considerable “fragmentación social y económica”, el gobierno está obligado, bajo mandato constitucional y ante obligaciones contraídas en tratados internacionales de derechos humanos, a ejecutar políticas sociales, “consensuadas y/o negociadas” con diversos agentes de la sociedad mexicana, con el objeto de promover el desarrollo y estimular la erradicación de la pobreza.

México no ha estado exento del reclamo y del conflicto social. La mitad de la población nacional exige al Estado responder con mejores estrategias. La ausencia de mecanismos de participación y deliberación de la sociedad civil, no solo mantiene y estimula la fragmentación y conflicto social, sino atenta contra la posibilidad legítima de instaurar el Consejo Económico y Social mexicano, como organismo democrático deliberativo y representativo de intereses sociales heterogéneos, autónomo del gobierno federal, participe en la orientación de leyes y políticas públicas a través de acuerdos que sean orientativos a las acciones ejercidas por los poderes públicos, en el marco del respeto a los derechos humanos. Como expresa J. A. Ocampo y A. Uthoff (2002: 60):

La democracia no tiene sentido si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social. El desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano son procesos esencialmente endógenos.

En este tenor, las páginas consecuentes se dedicarán a fundamentar el Consejo Económico y Social de México, a partir del marco teórico analizado a lo largo de esta tesis; de las lecciones ofrecidas por los consejos económicos y sociales de España y Brasil; así como por el marco jurídico nacional e internacional. Previo a ello, analizaremos experiencias nacionales de mecanismos de participación semejantes a los consejos socioeconómicos: el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos y el Con-

sejo Económico y Social de Jalisco, con la finalidad de analizar, respectivamente, tanto su composición, competencias y funcionamiento, como su desempeño en la planeación estratégica nacional y regional.

3. *Antecedentes de consejos socioeconómicos en México:  
Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos  
y Consejo Económico y Social de Jalisco*

Con el objeto de analizar antecedentes históricos de consejos económicos y sociales en México y a modo de continuar orientando nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, este primer apartado analizará la composición, funciones, funcionamiento, competencias y desempeño del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos<sup>171</sup> y el Consejo Económico y Social de Jalisco (Cesjal).

A. *Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos*

a. Proceso de creación del Consejo

A inicios del 2000, México se adhiere a los objetivos de la Agenda de Trabajo Decente que impulsa la OIT (Espinoza, M., 2003: 7). Dicha Agenda (87a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1999) señala, a grandes rasgos, que el acceso a las oportunidades que brinda la economía mundial requiere de la existencia de instituciones sociales basadas en la participación, con el objeto de conseguir la legitimación y permanencia de políticas económicas y sociales. En ese convencimiento,

<sup>171</sup> La información usada para este apartado proviene, básicamente, de fuentes de información obtenidas de la base de datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como de entrevistas realizadas de quienes obtuvieron una experiencia inmediata de este organismo.

“el diálogo social es un elemento inesquivable del propio ajuste” (1999). Según señala Espinoza Malva (2003: 1-23), la visión de la Agenda supone al diálogo como un medio y un fin en sí mismo. Como medio, pues coadyuva en promover oportunidades para que hombres y mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Como fin, pues se presenta como uno de los objetivos de la OIT, junto con la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo y la protección social.<sup>172</sup>

En este contexto, con el concurso del gobierno federal mexicano, encabezado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, así como de sectores sindicales y empresariales, se instaura, por decreto presidencial del 24 de mayo de 2001, el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (CDSPP),<sup>173</sup> a fin de forjar una “nueva cultura laboral”,<sup>174</sup> fundada en la colaboración social y competitividad económica.

<sup>172</sup> Refiriéndose a que la OIT incluye al diálogo social como componente de primer orden del concepto de trabajo decente y como parte del programa para “Superar la pobreza mediante el trabajo” (Memoria del Director General a la 91a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2003). De igual manera, se apunta la Resolución relativa al Tripartismo y el Diálogo Social (2002), en el que invita a los gobiernos “a asegurarse de que existen las condiciones necesarias para el diálogo social [...] e invita a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a promover y potenciar el tripartismo y el diálogo social, especialmente en los sectores donde el tripartismo y el diálogo social están ausentes o mínimamente desarrollados”.

<sup>173</sup> Es preciso señalar que los estados cuentan con consejos similares al nacional. Trabajan con la misma normativa, estructura, objetivos y funcionamiento (“El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. Diálogo social y competitividad en México”, 2007: 25-28).

<sup>174</sup> “La nueva cultura laboral” tiene como objetivos: 1) revaloración del trabajo humano; 2) niveles de remuneración justos y equitativos; 3) capacitación de los trabajadores y empresarios; 4) cuidado del medio ambiente; 5) creación de empleos; 6) consolidar el diálogo y la concertación como los métodos para que las relaciones obrero-patronales se desarrollen en un clima de armonía; 7) pleno cumplimiento de los derechos constitucionales, legales y contractuales de carácter laboral, y 8) Reconocer la importancia de dirimir las controversias

La concepción jurídica del órgano se encuentra basada con el artículo 25 constitucional, que determina “el desarrollo económico nacional con la participación del sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación...”; así como del artículo 26 constitucional, que regula la planeación de desarrollo nacional “mediante la participación de los diversos sectores sociales” recogiendo “las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan [Nacional de Desarrollo] y los programas de desarrollo”. De esta manera, las consideraciones de la normatividad del Consejo se apegan a los ordenamientos constitucionales: “Conforme a las normas y principios constitucionales, la legislación mexicana vigente establece la posibilidad de crear órganos permanentes de consulta para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional y los programas de desarrollo en los que participen el Ejecutivo federal, organizaciones representativas de los obreros y patrones, de agrupaciones sociales e instituciones académicas, profesionales y de investigación” (considerando del Acuerdo que crea el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, 2001).

En términos generales, el Consejo tiene como objeto servir como órgano permanente de consulta para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo<sup>175</sup> y los programas de desarrollo en los que participen el Ejecutivo federal,

ante los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia laboral (STPS, 1996).

<sup>175</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se presenta en cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se ha elaborado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación. Este Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que esta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno federal establece con los ciudadanos, y que permite, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición para la gobernabilidad. Para mayor información, consúltese <http://pnd.presidencia.gob.mx/>.

organizaciones representativas de los obreros y patrones, de agrupaciones sociales e instituciones académicas, profesionales y de investigación (El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, Diálogo Social y Competitividad en México, 2007). Esta disposición general se suma a otras atribuciones como son: el análisis de problemas que afecten al sector laboral, así como proponer soluciones a las mismas; promover medidas que eleven el nivel salarial de los trabajadores y generación de empleos; sugerir acciones que permitan elevar la productividad laboral y competitividad empresarial; impulsar acciones tendentes a mejorar las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo; realizar estudios, investigaciones, foros, seminarios, congresos para el cumplimiento de su objeto, entre otras (artículo 2, Acuerdo..., 2001).

### *b.* Composición

Como sucede con el Consejo Económico y Social de España<sup>176</sup> y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil,<sup>177</sup> el CDSP se encuentra centralizado y presidido por la Secretaría del Trabajo, dependiente de la Presidencia de la República. Éste, además de presidir las reuniones, vigilar los acuerdos y transmitirlos al presidente de la República, tiene como atribución nombrar los representantes propietarios y suplentes de los sectores obrero y campesino y del patronal, a propuesta de las organizaciones obreras y patronales de mayor representatividad (artículo 7, Acuerdo..., 2001). En cuanto a su funcionamiento, el Consejo sesiona como Consejo Nacional, en donde se deliberan los acuerdos, apoyado por una Secretaría Técnica<sup>178</sup> que lo auxilia en la vigilancia del cumplimiento de las resoluciones, así como de las

<sup>176</sup> Centralizado al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (artículo 1.2. de la Ley del CES).

<sup>177</sup> Centralizado a la Presidencia de la República (artículo 1 y 8, Ley sobre la Organización de la Presidencia, Ministerios y otras Provincias).

<sup>178</sup> Para la realización de sus tareas y el seguimiento de sus acuerdos, el Consejo Nacional se apoyará en un Secretariado Técnico, que estará a cargo

Comisiones de Trabajo que se encargan del estudio o atención de asuntos particulares. Dichas comisiones no podrán ser resolutivas, por lo que sus trabajos concluirán con un informe al Consejo Nacional, y en su caso, con propuestas sobre el tema que hubiesen abordado (Acuerdo..., 2001).<sup>179</sup>

Su estructura organizacional está compuesta por diez representantes del sector público, diez representantes de los sectores obrero y campesino, y diez del sector patronal (artículo 3, Acuerdo del CDSP, 2001). Por el Gobierno federal, son representantes propietarios los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Educación Pública, de Desarrollo Social, de Turismo, y del Trabajo y Previsión Social, quien presidirá el Consejo. A las reuniones del Consejo asistirán como invitados permanentes, el gobernador del Banco de México, los directores generales de los institutos Mexicano del Seguro Social y del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, quienes tendrán derecho a voz y voto; el director del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, los cuales tienen derecho a voz, mas no a voto, en las deliberaciones.

Como puede observarse, el Gobierno federal prefirió proyectar el Consejo hacia un “diálogo con los sectores productivos”, en lugar de un diálogo que contemple otros actores sociales que no necesariamente se enmarcan en el rubro productivo, como son: academias, organismos no gubernamentales y otros movimientos sociales. Estos, según precisa la normativa del Consejo, solo

del subsecretario de Capacitación, Productividad y Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y que se integrará además por representantes del gobierno y de los sectores productivos, en los términos que determine el propio Consejo Nacional en su reglamento de funcionamiento y organización interno (“El Consejo para el Diálogo”, 2007: 16).

<sup>179</sup> Para el 2001, se conformaron las comisiones de Inclusión Social, de Infraestructura, de Vivienda, de Empleo, Capacitación y Competitividad, de Asuntos Agropecuarios, los cuales están conformados por los representantes del sector público, empresarial y sindical (Acuerdo..., 2001).

asisten en calidad de invitados para complementar y enriquecer los trabajos de las comisiones (artículo 4, Acuerdo..., 2001). Lo anterior implica, de principio, la limitación del diálogo social a interlocutores socialmente tradicionales y la exclusión de otros grupos autónomos con intereses diferentes, y que, si bien participan de forma complementaria, sus voces no son vinculantes a los acuerdos y propuestas del Consejo. Esta falta de reconocimiento participativo contradice la idea original por la que fue concebido el organismo pues, al constituirse como órgano de consulta y actualización del Plan Nacional de Desarrollo, el cual está encabezado por la presidencia de la República, va de suyo la inclusión de los sectores empresarial, sindical así como de agrupaciones sociales representativas de colectivos en condiciones vulnerables, en la formulación de acuerdos, propuestas y actualización de los planes y programas de acción del gobierno federal.

### c. Funcionamiento

En cuanto al funcionamiento del Consejo, los acuerdos se toman por mayoría simple (El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos..., 2007: 24). Sin embargo, como sucede en los consejos analizados con anterioridad, existe una notoria disparidad participativa. Si consideramos la cantidad de representantes gubernamentales (es decir, diez consejeros), sumados a los tres consejeros representantes de los órganos públicos descentralizados, se aprecia una mayoría representativa del gobierno frente a los representantes sectoriales, tanto empresarios como sindicatos. Vale incluso mencionar que la exclusión del derecho al voto del tercer sector en el Consejo, y que es expresa en su normativa, puede leerse como un obstáculo en la formación de coaliciones estratégicas, tradicionalmente aliadas con el sector sindical.<sup>180</sup>

<sup>180</sup> Esto pudo observarse en las alianzas estratégicas generadas entre representantes sindicales y agrupaciones del tercer sector, en el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil.

Tabla 5. Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos

Acuerdo que crea el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, 24 de mayo de 2001, <i>Diario Oficial de la Federación, México</i>	
Naturaleza	El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos fue creado con el propósito principal de constituirse en el órgano permanente de consulta e instancia de coordinación, participación y colaboración del sector laboral; en él, los organismos de trabajadores, de empleadores y los académicos intercambian reflexiones y propuestas sobre las políticas que lleva a cabo el Gobierno en materia económica y sociolaboral.
Funciones	<ul style="list-style-type: none"><li>- Participar en la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes, en el ámbito del sector laboral.</li><li>- Analizar los problemas de carácter general que afecten al sector laboral y proponer soluciones a los mismos.</li><li>- Proponer medidas para lograr la elevación de los salarios reales de los trabajadores y para generar empleos.</li><li>- Sugerir acciones que permitan elevar la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas.</li><li>- Promover la competitividad de la planta productiva y, por tanto, impulsar los programas de capacitación y adiestramiento.</li><li>- Impulsar programas y las acciones tendentes a mejorar las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo.</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>- Proponer al Ejecutivo Federal acciones de coordinación con los órdenes locales de gobierno y las de concertación e inducción con los sectores sociales y privado, para alcanzar las metas de empleo de calidad, autoempleo, capacitación, productividad y competitividad del Gobierno Federal.</li><li>- Realizar estudios e investigaciones y organizar foros, seminarios, congresos y todo tipo de eventos de información y análisis necesarios para el cumplimiento de su objeto.</li><li>- Elaborar su reglamento de funcionamiento y organización internos.</li></ul>				
Composición	Treinta miembros con calidad de voz y voto:  10 representantes del sector público  10 representantes del sector campesino y obrero  10 representantes del sector empresarial  Cinco miembros del sector público descentralizado. Tres con calidad de voz y voto. Así como invitados especiales (academias, organizaciones no gubernamentales, entre otros).				
Órganos	<table border="1"><tr><td>Colegiados: Consejo Nacional Comisiones de Trabajo</td><td>Funcionamiento: El Consejo se reunirá en sesión ordinaria cada dos meses, o cuando el presidente, por sí o a propuesta de la mayoría de sus miembros, convoque a sesión extraordinaria. Los acuerdos serán tomados por mayoría simple.</td></tr><tr><td>Unipersonales: Presidente Secretario técnico</td><td></td></tr></table>	Colegiados: Consejo Nacional Comisiones de Trabajo	Funcionamiento: El Consejo se reunirá en sesión ordinaria cada dos meses, o cuando el presidente, por sí o a propuesta de la mayoría de sus miembros, convoque a sesión extraordinaria. Los acuerdos serán tomados por mayoría simple.	Unipersonales: Presidente Secretario técnico	
Colegiados: Consejo Nacional Comisiones de Trabajo	Funcionamiento: El Consejo se reunirá en sesión ordinaria cada dos meses, o cuando el presidente, por sí o a propuesta de la mayoría de sus miembros, convoque a sesión extraordinaria. Los acuerdos serán tomados por mayoría simple.				
Unipersonales: Presidente Secretario técnico					

Fuente: “Acuerdo que crea el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos”, 2001, México.

Como se ha señalado en el segundo capítulo, estas elevadas representaciones gubernamentales ponen en duda el desempeño de los consejos de diálogo social, debido a que, por un lado, dificultan la incidencia política, no solo de agrupaciones representativas del tercer sector que, en el caso del CDSP no se les otorga el derecho a voto, sino de los representantes de los trabajadores; y, por el otro, porque pueden considerarse como espacios de legitimidad de políticas públicas de los gobiernos, eludiendo los objetivos por los que fueron diseñados.

En definitiva, consideramos que si para lograr consensos se requiere, en principio, la disposición de los representantes para adoptar acuerdos aceptables por todos los involucrados y así construir una planeación conjunta (Woltjer, 2006: 6) en el que ninguno quede excluido de la participación, las lecciones que se muestran no solo del CDSP sino de los consejos estudiados con anterioridad, irrumpen con los principios de igualdad participativa y discursiva.

#### *d. Una propuesta fallida*

Para nuestra tesis, muchas razones manifiestan que el Consejo está lejos de ser un organismo influyente en la vida económica y social del país, así como de ser agente para el combate a la pobreza.<sup>181</sup> Este aspecto no es meramente circunstancial, pues su ausencia en conflictos de importante envergadura nacional ha sido patente.

<sup>181</sup> Esto a razón de lo expresado en el Acuerdo que crea el Consejo (2001), al comprometerse en fomentar, “con el concurso de los sectores interesados, el crecimiento y el desarrollo nacionales [así como] elevar el nivel de vida de todos los mexicanos, en particular de aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza extrema”.

Resalta la ausencia “consultora y orientativa” del Consejo en la desaparición, por decreto presidencial del 11 de octubre de 2009, de la compañía de Luz y Fuerza del Centro, entidad paraestatal que proveía de energía al centro del país. Tal suceso derivó en el despido masivo de la planta laboral, sin contar con un plan estratégico de reinserción laboral de ex empleados de la extinta compañía, así como en el interés de desaparecer el Sindicato Mexicano de Electricistas.<sup>182</sup>

Como puede demostrarse, en vez de generar entornos democráticos y de respeto a la libertad sindical, se optó por una decisión unilateral sin conocimiento previo de las partes afectadas, y sin la participación del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, como canal idóneo para la solución al conflicto.<sup>183</sup>

Para Porfirio Muñoz Ledo (2009):<sup>184</sup>

Son varias las violaciones contra el orden constitucional. La desaparición de un sindicato por decisión administrativa es una afrenta contra el artículo 123 de la Constitución<sup>185</sup> y las convenciones internacionales.<sup>186</sup> La creación y desaparición de empresas

<sup>182</sup> “Gobierno federal decreta liquidación de LyFC”, *El Universal*, 11 de octubre de 2009; <http://www.eluniversal.com.mx/notas/632436.html>.

<sup>183</sup> Entre los artículos que lo rigen, se encuentra el siguiente objetivo: “Artículo segundo... II. Analizar los problemas de carácter general que afecten al sector laboral y proponer soluciones a los mismos; III. Promover un entorno que favorezca el diálogo y la conciliación entre los factores de la producción y la paz laboral”.

<sup>184</sup> “Estrategia golpista”, *El Universal*, 17 de octubre de 2009; <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/45983.html>.

<sup>185</sup> “Artículo 123: [...] XII. Los conflictos individuales, colectivos o inter-sindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

<sup>186</sup> Principalmente incluyen la de preservar la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, considerados requisitos fundamentales para un diálogo eficaz que se reflejan en el Convenio sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación (1948, núm. 87).

paraestatales es facultad del Congreso de la Unión,<sup>187</sup> con mayor razón cuando se trata de actividades estratégicas.

En este sentido, consideramos que el diálogo y las negociaciones tripartitas son, aún, hechos difícilmente manifiestos. Si atendemos que las negociaciones, claves en el diálogo social, “deben desempeñar un papel preponderante en la lucha contra la pobreza” (CESE, 2009), la extinción de Luz y Fuerza del Centro demuestra lo contrario. Esto a razón de que a la par de la desaparición inconstitucional de una empresa paraestatal, sin negociación previa de las partes involucradas, se suma no haber contemplado la lamentable situación salarial de los trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas: 220 pesos diarios promedio, es decir, 6 mil 600 pesos mensuales. Incluso, según cifras del sindicato, casi 20 mil trabajadores están debajo de ese promedio.<sup>188</sup> Lo que constata una “pobreza activa” de los electricistas, cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer necesidades básicas.<sup>189</sup>

En resumen, consideramos que este hecho demuestra que el Consejo ha incumplido en:

1) Adoptar al diálogo social como parte del programa para “superar la pobreza del trabajo” (Memoria del direc-

<sup>187</sup> El Ejecutivo, previa autorización del Poder Legislativo de 1989, creó mediante un decreto el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro. El 11 de octubre de 2009, por decreto presidencial, se extingue la compañía paraestatal, violando la norma prevista en el último párrafo del artículo 15 de la Ley de las Entidades Paraestatales, que señala que para la extinción de un organismo descentralizado se deben seguir los mismos procedimientos que se dieron para su creación, siendo facultad del Poder Legislativo formar parte de tal procedimiento constitucional.

<sup>188</sup> “Abusos y excesos en el contrato colectivo de trabajo de LyFC”, *La Crónica*, sábado 17 de octubre de 2009; [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=463755](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=463755). Visita realizada el 19 de octubre de 2010.

<sup>189</sup> Atendiendo a la definición de “pobreza activa”, su medición depende de los ingresos personales que los trabajadores han obtenido durante su contrato (remuneración) y, por otro, de los recursos materiales globales de su familia (CESE, 1999).

tor general a la 91a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2003).

2) Haber asumido una responsabilidad hacia las preocupaciones del IV Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006), las cuales demuestran los bajos salarios que persisten en la clase trabajadora.

3) Los compromisos contraídos en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente en las Américas por el periodo 2006-2015, de la XVI Reunión Regional Americana realizada en Brasilia en 2006:

Con el objeto de promover el trabajo decente y contribuir a la reducción de la pobreza en los próximos diez años proponemos que las políticas contenidas en el informe presentado a esta XVI RRA guíen las estrategias de desarrollo de los países de la región y que cada país determine las metas que esté en condiciones de alcanzar de acuerdo a sus respectivas realidades y prioridades nacionales.

4) Como miembro de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS), se adhiere al compromiso de “la elaboración de estrategias y programas para la reducción de la pobreza en un plazo breve”, y en actividades “de seguimiento de las iniciativas para la reducción de la pobreza” (Pinzani, 2006: 24).<sup>190</sup>

A grandes rasgos, la OIT señala que los logros del Consejo versan en “el número, regularidad y frecuencia de las reuniones del Consejo” (El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. Diálogo Social y Competitividad en México, 2007: 58).<sup>191</sup> La OIT resalta, de igual manera, que:

<sup>190</sup> Países como España, a través de su Consejo Económico y Social, desarrolló en el 2008 el “Informe 03/2008 sobre el Borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010”. En el caso mexicano, el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos no ha generado informes de esta índole.

<sup>191</sup> En “El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. Diálogo social y competitividad en México” (2007), señala que, en sus reuniones, el

mientras las funciones técnicas del Consejo se encuentran formalmente indicadas, se observa la ausencia de mecanismos destinados a integrar los diferentes intereses expresados por las varias representaciones de cada uno de los sectores. Asimismo no se encuentran especificados los medios para promover al CDSP ante el Congreso y los partidos políticos, a escala federal o estatal, a fin de que sus acuerdos sean acogidos, discutidos y, eventualmente, legislados por el Legislativo (2007: 65).

Por tal motivo, es posible imaginar que la Presidencia y la Secretaría de Trabajo establecen esas conexiones informalmente,<sup>192</sup> y de ser así, atentan contra la publicidad de acuerdos y negociaciones que son trascendentes para la vida económica y social del país.

En su conjunto, tales deficiencias demuestran el incumplimiento del Consejo hacia obligaciones contraídas en convenios y proyectos dirigidos a fortalecer el diálogo social en cuanto a que:

1) Se adhiere a los compromisos estipulados en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998: 12), que obligan a los Estados, por el simple hecho de pertenecer a la OIT (1998: 12), a respetar los canales de diálogo social.

2) Se adhiere al Convenio sobre la Consulta Tripartita (1976), que dispone llevar a cabo consultas tripartitas entre representantes gubernamentales, empleadores y trabajadores.

3) Como participante en el proyecto regional organizado por la OIT denominado Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social (2004), desarrollado para Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú.

Consejo ha discutido “temas de alta trascendencia nacional” (28-32): evolución reciente de la economía y de la inflación; estrategia nacional de microrregiones; medidas de combate al contrabando; problemática en el combate a la corrupción; entre otros.

<sup>192</sup> Donde se hace alusión a la negociación colectiva y concertación como tipologías políticas informales de diálogo social (Reynoso Castillo, 2000).

### e. Reflexiones finales

En definitiva, para que organismos como el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos realmente se desempeñen como actores sociales para el desarrollo, se debe tener la primicia de que el diálogo social sirva en la búsqueda de acuerdos y solución de conflictos (García Ruiz, 1992; Gutiérrez Noguerales, 2004), supla las carencias de poder y legitimidad de los gobiernos, y que complemente su colaboración en el desarrollo (Vidal y Monsalve, 1998), y no que se instituya como simple referente de representaciones sectoriales y de mantenimiento de canales corporativistas.

Como señalamos en la introducción de este apartado, la poca publicidad de los actos del Consejo, así como la débil participación en asuntos públicos en materias sociales y económicas son características que, en su conjunto, demuestran el poco interés e iniciativa del gobierno federal en abrir canales de diálogo con los sectores sociales que coadyuvan en la definición de estrategias para la planeación. Estos factores se contradicen, de facto, con los objetivos por los que originalmente fue concebido. E incluso con los compromisos suscritos con la OIT en la Resolución Relativa al Tripartismo y el Diálogo Social (2002), el cual hace expresa la invitación a los países de asegurar condiciones necesarias para el diálogo social y de fomentar un entorno donde gobierno y las organizaciones de empleadores y trabajadores promuevan y potencien el tripartismo y el diálogo, especialmente en aquellas regiones donde está ausente o mínimamente desarrollado, como es el caso de México.

En nuestra opinión, el alineamiento cupular gobierno-empresarios representados al interior del Consejo, dice mucho en cuanto a los fines para los que fue creado, pues, más allá de la conformación de un organismo plural y democrático para los acuerdos y la planificación nacionales, se asemeja como un espacio donde el gobierno legitima la constitución de un “espacio formal” de diálogo social sin mayor trascendencia en sus actos.

Como se analizó en el segundo capítulo, esta es una de las críticas del desempeño del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil, pues diversas voces a su interior perciben su creación como una mera plataforma de legitimidad de las políticas públicas del presidente, destacando, incluso, la participación sectorial (bancos, industrias, empresas) y gubernamental, sobre otros grupos sociales. Estos hechos, en su conjunto, arriesgan los principios de autonomía, reconocimiento e igualdad política propios de instituciones democráticas como son los consejos socioeconómicos (que sirven de espacios alternativos de planeación pública donde deliberan diversas fuerzas sociales); e incluso, transgreden ordenamientos internacionales suscritos por los países, que dan cuenta del deber de estos en fomentar y fortalecer los canales de diálogo social.

Desde nuestra perspectiva, no se trata que el Estado sea poseedor de instituciones “ornamentales”. Si el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos se fundó bajo objetivos definidos, como es colaborar en la planeación para el desarrollo, lo lógico es proceder a ejecutarlos. Sin embargo, más allá de las deficiencias que fueron descritas en este apartado, nuestra tesis consideró importante estudiarlo por ser antecedente de un organismo consultivo socioeconómico en México. Como veremos en el siguiente apartado, el Consejo Económico y Social de Jalisco se erige como el primer intento de un órgano público autónomo consultivo y de planeación de la región, que prescinde de la intermediación directa del gobierno.

## *B. Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco*

### *a. Proceso de creación del Consejo*

Para nuestra tesis, resulta importante destacar uno de los primeros aportes de consejos socioeconómicos en México: el Con-



sejo Económico y Social de Jalisco (Cesjal).<sup>193</sup> Aunque su desempeño resulta modesto a comparación de los consejos estudiados en el capítulo anterior, el Cesjal resulta ser emblemático a razón de que el Gobierno Estatal de Jalisco, teniendo en el seno de la Secretaría del Trabajo estatal el Consejo Estatal para el Diálogo con los Sectores Productivos (símil del nacional), juzgó oportuno, gracias a la colaboración entre la sociedad civil organizada y diversos grupos empresariales,<sup>194</sup> generar un Consejo Autónomo del Ejecutivo estatal en 2005, con objeto de obtener mayor incidencia en la sociedad jalisciense.<sup>195</sup>

<sup>193</sup> Los antecedentes del Consejo socioeconómico mexicano se remontan a 1927, cuando el entonces presidente de México, Plutarco Elías Calles, basándose en las experiencias de diversos países europeos, propuso la creación del Cuerpo Consultivo Oficial Permanente que tenía por objeto servir como órgano “de iniciativa y consulta necesaria en asuntos económico sociales”, donde “se sumen todos los intereses, lo mismo del capital que los de los obreros, lo mismo que el vendedor que los del comprador, lo mismo que los del hombre de estudio que los de la masa social; cuerpo que necesariamente ha de ser presidido por los representantes que el Gobierno juzgue delegar” (Iniciativa de creación del Cuerpo Consultivo Oficial Permanente, 1927). En la actualidad, existen diversas experiencias de consejos socioeconómicos de las regiones de Tlaxcala (2003) y el Distrito Federal (2009). Este último se creó el 22 de diciembre de 2009. Según la Ley que le dio origen (artículo 3), el CES del DF funciona: “como una instancia de representación y participación económica y social, con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que coadyuva solo con el Gobierno del Distrito Federal en la rectoría del desarrollo integral y sustentable, el fomento del crecimiento económico y el empleo”. Aunque no es de nuestro interés abundar en el CES DF, debido a su reciente creación, además de que entre sus objetivos no hay uno dedicado al combate a la pobreza en la ciudad, destacamos que su creación obedece al interés público en México por este tipo de organismos.

<sup>194</sup> Información recogida en una entrevista realizada el 4 de agosto de 2010 a Tomás López Miranda, quien fuera presidente del Cesjal y promotor de la creación del organismo (2005-2007).

<sup>195</sup> El artículo 9 del Reglamento Interno del Cesjal, indica que el Consejo se conforma por consejeros que representan a organizaciones empresariales; por organizaciones sociales (campesinos y obreros); representantes de instituciones académicas y de asistencia.

Tabla 6. Consejo Económico y Social de Jalisco

Ley del 26 de agosto de 2004 por el que crea el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el desarrollo y la competitividad	
Naturaleza	El Consejo Económico y Social de Jalisco es un órgano ciudadano, colegiado y autónomo que se creó para ser consultado por las autoridades del estado de Jalisco y sus municipios, a quienes les emite recomendaciones u opiniones sobre proyectos de leyes, decretos o propuestas de programas, así como sobre elaboración de políticas públicas, para impulsar el desarrollo económico y social de Jalisco.
Funciones	<ul style="list-style-type: none"><li>- Elaborar estudios de prospectiva que promuevan el desarrollo sustentable.</li><li>- Recomendar proyectos estratégicos sustentables de alto impacto.</li><li>- Participar en la elaboración, actualización y monitoreo del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco y de los programas correspondientes, así como respecto de los municipios, a solicitud de ellos.</li><li>- Formular recomendaciones para la elaboración de proyectos de leyes y decretos para el desarrollo del Estado y para la integración y funcionamiento del Consejo.</li><li>- Publicar periódicamente informes sobre las actividades realizadas.</li><li>- Organizar foros, seminarios, congresos y todo tipo de actos que tengan por objeto promover la participación ciudadana, a fin de conocer sus opiniones y propuestas.</li></ul>

Composición	21 miembros repartidos de la siguiente manera: Grupo 1: siete consejeros del sector privado Grupo 2: siete consejeros del sector social Grupo 3: siete consejeros representantes del sector académico y de asistencia	
Órganos	Colegiados: Pleno Mesa Directiva Comisiones  Unipersonales: Presidente Tres vicepresidentes Secretario general	Funcionamiento: Las decisiones de la Mesa Directiva se toman por mayoría de sus integrantes. En caso de empate el presidente tiene voto de calidad. El Pleno se reúne en sesión ordinaria al menos una vez al mes y extraordinariamente cuantas veces sea necesario. Los representantes de las autoridades del Estado pueden asistir con derecho a voz, pero no a voto.

Fuente elaboración propia.

El Cesjal se considera como “el único órgano ciudadano colegiado en Jalisco y en todo México, de carácter consultivo de las autoridades estatales, dotado de autonomía técnica y de gestión, que integra la participación de los sectores social y privado” para el desarrollo económico y social del Estado.<sup>196</sup> La autonomía de actuación del Consejo se distingue de los consejos de Brasil y España analizados en el capítulo anterior. Esto se refleja, por ejemplo, en la designación del presidente, la cual recae en los integrantes del organismo (artículo 29 de la Ley del Cesjal), que son miembros de la sociedad civil y sin intervención directa del gobernador del Estado o del Poder Legislativo.

Para López Miranda (entrevista, 2010), quien fuera uno de los promotores del Consejo y presidente del mismo (2005-2007), la creación del organismo se debió, básicamente, a que:

no existía una interlocución real entre la ciudadanía y el Gobierno estatal. En la medida que la sociedad civil participe organizada, se vuelve indispensable en los términos de gobernabilidad. La invitación sería a que como ciudadanos, participemos en la gestión de nuestro desarrollo con el fin de lograr la mejor calidad de vida posible en nuestra sociedad, trabajando en temas como educación, salud y recursos para vivir dignamente.

Cómo se concibió originalmente el Consejo, partió de la presión que ejercieron los “grupos de intereses” hacia los poderes públicos (Badía Ferrando, 1963: 27; WOLA, 2004) para constituir un órgano independiente y colegiado de deliberación y participación ciudadana, para la “cogestión” en la toma de decisiones públicas para el desarrollo (Segovia, 1998).

<sup>196</sup> Véase “¿Qué es el Cesjal?”; <http://www.cesjal.org/>. Visitado el 19 de febrero de 2010.

## b. Composición y funcionamiento

En relación a la composición del Cesjal pueden referirse algunas reflexiones. En principio se apunta que, a diferencia del Consejo Económico y Social de España, la estructura organizacional del Cesjal posee similitudes con el Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil, pues trasciende la tipología clásica de diálogo social. Esto a razón de que se incorporan mayores agentes sociales en las deliberaciones, entre los que destacan academias y asociaciones de beneficencia pública. Sin embargo, para González Vallejo (entrevista, 2010),<sup>197</sup> esta característica refleja más debilidades que fortalezas. En cuanto a las fortalezas, puede referirse: a) la pluralidad de organizaciones heterogéneas constituidas al interior del Consejo; b) la composición “manejable de miembros, pues apenas son 21” (entrevista, 2010); c) la facultad, según se indica en la normativa, de presentación de razones declinatorias a las recomendaciones del Cesjal (artículo 6, Ley del Cesjal). Facultad que fortalece la rendición de cuentas, en cuanto a que implica la solicitud formal de la sociedad civil en conocer los motivos o razones por los cuales el gobierno estatal no acepta las sugerencias del Consejo, así como en saber, bajo qué parámetros, asume la responsabilidad de aquellas políticas u acciones objeto de consulta.

En relación a las debilidades, estas son señaladas a partir de diversas razones: a) una “pobre cultura y falta de métodos eficaces para la deliberación” (González Vallejo, entrevista, 2010). Esto, en opinión del entrevistado, se evidencia en: a) la mala regulación del proceso de deliberación y debate interno, pues, como ejemplo, se permite la intervención simultánea del consejero propietario y el suplente en las sesiones, generando, en ocasiones, una doble votación; b) la carencia de requisitos normativos eficaces para ser consejero: antigüedad de membresía; transparencia

<sup>197</sup> Entrevista realizada a Francisco González Vallejo, secretario general del Cesjal (2008-2009), el 10 de noviembre de 2010.

de criterios de elección del nombramiento de representantes por parte de las organizaciones sociales; c) una deficiente representación de sectores a los que dicen delegar sus demandas, principalmente por ausencia de mandato imperativo.<sup>198</sup>

Como podemos observar, existen diversas prácticas en los consejos socioeconómicos que merman la calidad de debate y discusión entre consejeros. Según consta en el testimonio de González Vallejo (entrevista, 2010), el Cesjal no ha estado exento de lagunas normativas tanto de debate y discusión como de representación, que, en algún sentido, se erigen como amenazas constantes en el desempeño del organismo. En ese sentido, resulta necesario que para corregir la “débil representación de intereses del Consejo” (González Vallejo, entrevista, 2010) se dé alcance tanto a: a) la existencia de un régimen deliberativo que regule las intervenciones de los consejeros; b) la formalización del mandato imperativo a los consejeros en tanto que son los portavoces de los auténticos intereses de las comunidades básicas de la región, a cuyas instrucciones están subordinados y que, de alguna manera, deberán ponerse de acuerdo con otros intereses igualmente legítimos al interior del Cesjal; intereses por los cuales deben equilibrarse cediendo posiciones y buscando apreciaciones más amplias, para ser articulados en consensos y acuerdos, los cuales pueden ser aprobados o no ante el Pleno.

El Consejo, pues, se conforma por los siguientes miembros (artículo 11, Ley del Cesjal):

El primer grupo conformado por siete consejeros que representan a las organizaciones del sector privado empresarial, y son: el Consejo de Cámaras Industriales del Estado de Jalisco; la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Guadala-

<sup>198</sup> Por ausencia, significa que la representación que ostentan es independiente. Una vez que se deposita la confianza por los representados, los representantes quedan desligados de la voluntad de aquellos para ejercer su mandato con total independencia. Dicho de otro modo, permite al consejero actuar en beneficio de la voluntad general y no solo de aquellos que lo eligieron (Aguilera Portales, 2009).

jara; el Centro Empresarial de Jalisco; el Consejo Mexicano de Comercio Exterior de Occidente; el Consejo Agropecuario de Jalisco; el Centro Bancario de Guadalajara, y la Unión de Comerciantes del Mercado de Abastos, A. C.

El segundo grupo compuesto por siete consejeros que representan a las organizaciones del sector social y son: Federación de Trabajadores de Jalisco; Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos; Confederación Revolucionaria de Obreros de México; Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos; Unión Ganadera Regional de Jalisco; Unión de Cooperativas de Jalisco, CUNA SCL, y Federación de Propietarios Rurales de Jalisco.

El tercer grupo integrado por siete consejeros representantes del sector académico y de asistencia, los cuales son: Universidad de Guadalajara; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente; Universidad Autónoma de Guadalajara; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Guadalajara; Federación de Colegios de Profesionistas de Jalisco, A. C.; Cáritas de Guadalajara A. C., y Corporativo de Fundaciones, A. C.

En términos deliberativos, el Consejo ejerce sus decisiones en el Pleno, el cual se constituye como órgano supremo de gobierno del organismo, y en cuyos acuerdos se emiten por mayoría de votos o en su caso, por las dos terceras partes de los consejeros presentes en la sesión correspondiente (artículos 5 y 20, Ley del Cesjal). Los instrumentos jurídicos del organismo se demuestran a través de “estudios, resoluciones y conclusiones del Consejo [los cuales] se emiten como recomendaciones u opiniones [no vinculatorios] y se turnan a las autoridades correspondientes del Estado para que sean valoradas en el ejercicio de sus responsabilidades públicas”.<sup>199</sup> En este sentido, González Vallejo (entrevista,

<sup>199</sup> Como indica el artículo 2, inciso 2: “Las recomendaciones y opiniones emitidas por este Consejo no son vinculatorias, ni obligatorias para las autoridades del estado y de los municipios”. Para García Ruiz, en su obra *El Consejo Económico y Social: génesis constituyente y parlamentaria* (1992: 41-60), a los consejos se

2010) apunta que “en 2008, el Cesjal emitió una Recomendación para reformar la ley de constitución organizacional, proponiendo la facultad de iniciativa legislativa”; sin embargo, la propuesta no fue acatada, debido a que tal atribución compete exclusivamente al gobernador, al Poder Legislativo y a los ayuntamientos.<sup>200</sup>

### c. Desempeño

De acuerdo con González Vallejo (entrevista, 2010), la ley que crea el Cesjal fue promulgada en septiembre de 2004, pero el Consejo se constituyó, e inició actividades hasta mayo de 2005. Si bien transcurrió un breve tiempo, como ocurrió con diversos consejos económicos y sociales regionales de España, cuyas leyes datan de 1991, pero sus arranques fueron años después,<sup>201</sup> es importante aclarar cuándo comenzaron las operaciones en el Cesjal.

Si bien en algunas discusiones del Pleno han existido algunas referencias respecto del combate a la pobreza, “lo cierto es que no se han sistematizado los esfuerzos para que el Cesjal incurra en ese tema” (González Vallejo, entrevista, 2010). En este sentido, en 2006, dos de las Comisiones de trabajo del Consejo, la de Desarrollo Cohesión Social y Ecología y la de Competitividad, Productividad e Innovación Tecnológica trabajaron en el diseño del proyecto “Jalisco Siglo XXI”, que estudiaría diversos aspectos del Desarrollo de Jalisco, entre ellos el de la pobreza. En el Plan Operativo Anual 2007, se incluía este proyecto como parte del primer eje de trabajo: combate a la pobreza mediante la pro-

les ha atribuido la función de adoptar acuerdos y emitir opiniones de significado y relevancia política. Esta función de carácter general se traduce en la obligación de llevar a cabo tareas concretas.

<sup>200</sup> Esta característica se ha discutido en el capítulo anterior; refiere la imposibilidad constitucional y de práctica política, de convertir los consejos socioeconómicos en entidades parlamentarias alternas.

<sup>201</sup> Como es el caso del Consejo Económico y Social de Madrid, creado en 1991, y cuyos primeros informes datan de 1999. *Cfr.* <http://www.cesmadrid.es/ces.html>.



moción de la cohesión social, la generación de oportunidades y la planeación estratégica del desarrollo. No obstante, por diversos problemas de acuerdo interno, el proyecto que arrancarían en 2007 se canceló y no se llevó a cabo.<sup>202</sup>

Posteriormente, en 2009, se realizó el Informe Socioeconómico de Jalisco que incluye en uno de sus cinco apartados el análisis de la evolución socioeconómica del estado, con amplias referencias a la pobreza y la marginación. En él se prevé que “cada vez será más difícil el abatimiento de la pobreza en la población que se mantiene por debajo de los umbrales definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval)”,<sup>203</sup> si no se tiene voluntad política de buscar superarla mediante programas y políticas sociales que, como expresa el informe *Draft Guideliness: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies (2002)*, busquen superar las privaciones que obstaculizan el acceso a los derechos a las personas en condiciones de pobreza.<sup>204</sup>

<sup>202</sup> Los otros proyectos incluidos bajo este eje fueron: Estudio comparado sobre los indicadores de competitividad del estado de Jalisco; Estudio respecto del desarrollo rural en Jalisco; Formación de capital humano; Diagnóstico de la educación básica en Jalisco (Plan Operativo Anual, 2007).

<sup>203</sup> Se refiere al “Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México” (2008), que evalúa la política de desarrollo social a partir de los años noventa. Según estimaciones del Informe, más de tres millones de jaliscienses viven en pobreza; <http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/entidades/HomeEntidades.jsp?categorias=ENTIDADES-jalisco,MAPAS>. Visita realizada el 21 de febrero de 2010.

<sup>204</sup> Nos referimos a la progresividad de políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza: “Tomar acciones inmediatas para satisfacer todo derecho que no dependa de la disposición de recursos; priorizar operaciones fiscales de modo que coadyuven a la reducción de la pobreza; desarrollar planes que vislumbren límites de tiempo para la realización progresiva de superación de la pobreza” (2002: 14).

Tabla 7. Recomendaciones y acciones del Cesjal en el combate a la pobreza (2006-2010)

AÑO APROBACIÓN	RECOMENDACIÓN	AUTORIDAD	RESPUESTA
2006	1) Juicios orales	Legislativo	Omitida
	2) Macrolibramiento	Ejecutivo	Omitida
	3) Registro Público de la Propiedad	Ejecutivo	Omitida
	4) Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado 2007	Ejecutivo	Omitida
2007	5) Fideicomiso Promotor y Regulador de la Cadena Maíz-Tortilla en Jalisco	Ejecutivo	Aceptada
	6) Señalética en carretera Guadalajara-Ameca	Ejecutivo	Aceptada
2008	7) Plan Integral de Movilidad Urbana para la ZMG	Ayts. ZMG-Ejecutivo	Aceptada
	8) Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios	Ejecutivo Legislativo	Aceptada
	9) Plan Estratégico de Biocombustibles y Energías Alternativas	Ejecutivo	Aceptada
	10) Reformas a la Ley del Cesjal	Legislativo	Omitida
	11) Ley de Código Urbano	Legislativo	Omitida
	12) Programa Estatal de Manejo del Fuego "Campaña de prevención, alerta y combate de incendios forestales"	Ejecutivo Legislativo	Rechazada

2009	13) Legislación en materia de organizaciones agrícolas	Legislativo	Omitida
	14) Creación de una Ley de Fomento Cooperativo en Jalisco	Legislativo	Omitida
	15) Sobre el diseño del Plan Estatal de Desarrollo 2030	Ejecutivo	Aceptada
II PLENO	16) Recomendación sobre el paquete de reformas en materia de seguridad y justicia penal (catorce leyes)	Ejecutivo Legislativo	Aceptada
	17) Recomendación sobre la reforma presupuestaria integral (once leyes)	Ejecutivo Legislativo	Aceptada
	18) Informe Socioeconómico del Estado de Jalisco 2009*	A los tres poderes	Pendiente
2010	19) Impulsar la mejora regulatoria en el Estado de Jalisco	Ejecutivo legislativo	Pendiente
	Utilización de biodiesel en el transporte público	En elaboración	
	Competitividad de los clústeres de manufacturas		
	Estructura impositiva estatal y municipal		
	Nuevo modelo de transparencia y acceso a la información pública		
	Adhesión de Jalisco a los objetivos del milenio		

\* El informe se concluyó y aprobó en lo general en el I Pleno en 2009, pero hasta el II Pleno se aprobó el documento con la recomendación, enviada en julio de 2010, por eso su respuesta está pendiente.

Fuente: González Vallejo (entrevista, 2010).

Si bien, entre los Objetivos Estratégicos del Cesjal, estipulados en la Ley que le dio origen,<sup>205</sup> se establece el combate a la pobreza, del 2006 al 2010, no se han observado esfuerzos en este rubro.

Sin embargo, vale apuntar diversas recomendaciones y otras acciones que inciden en el desarrollo e impactan indirectamente en la pobreza:

Desde la perspectiva de Miguel Velasco (2010),<sup>206</sup> existe una gran desigualdad regional en Jalisco, reflejada en la gran concentración económica y demográfica que se manifiesta en el área metropolitana de Guadalajara, ya que ahí se asienta más del 62% de la población estatal; se genera el 70% del Producto Interno Bruto; se ubican más del 74% de los establecimientos industriales de Jalisco y el 70% de la población económicamente activa. Este desequilibrio regional manifestado en desigualdad social, económica, educativa, cultural y de oportunidades, y produce migración hacia las grandes ciudades de México y de los Estados Unidos de América.

A manera de colaborar para hacer frente a este problema, el Cesjal conformó Comisiones Ciudadanas Regionales en la zona Valles de Jalisco (región que, a comparación de la zona centro de Jalisco que es más urbanizada, sufre desventajas de progreso económico),<sup>207</sup> con la convicción de que estas puedan contribuir

<sup>205</sup> “Artículo 9. 1. El Consejo orienta su actuación, entre otros, hacia los siguientes objetivos estratégicos: I. Asignación óptima de los recursos económicos; II. Fomento al capital humano, físico y social; III. Fortalecimiento del crecimiento económico con empleo e ingreso remunerativo para una mejor calidad de vida; IV. Promoción de la innovación y el progreso tecnológico; V. Reducción de los costos de transacción; VI. Generación de un crecimiento económico de calidad; VII. Combate a la pobreza; y VIII. Promoción de la igualdad de oportunidades” (Ley del Cesjal, 2004).

<sup>206</sup> Presidente del Cesjal (2010); sección Noticias, “El Cesjal está consciente de la desigualdad regional”, 10 de febrero de 2010; <http://www.cesjal.org/v2/blog/index.php/archives/category/cesjal-noticias>.

<sup>207</sup> Véase <http://www.cesjal.org/>; sección Noticias, “El Cesjal está consciente de la desigualdad regional”. Visitado el 22 de febrero de 2010.

al desarrollo de su región y municipios, aportando ideas, proyectos, iniciativas y buscando soluciones a sus problemas desde la perspectiva ciudadana.<sup>208</sup> Es así como el Cesjal promueve el diálogo y la concertación entre los diferentes agentes públicos y privados en las regiones y establece un medio de comunicación entre este y los ciudadanos.

Las comisiones se proponen tres objetivos: a) generar propuestas que puedan convertirse en recomendaciones del organismo consultivo (siempre que este las valore, analice y determine su impacto y trascendencia para la vida social o económica de la zona geográfica); b) ser instancias de discusión y análisis respecto a asuntos, proyectos o programas prioritarios para el desarrollo regional; y c) constituirse en órganos de consulta, evaluación y monitoreo respecto a proyectos y programas de gobierno (en los que puede incluirse Progres-Oportunidades).<sup>209</sup> Este simple hecho concuerda, a nuestra consideración, con el exhorto del III Informe Periódico del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedicado a México (1999: 173), en incorporar la sociedad civil y grupos asistidos en la planificación, aplicación y evaluación de programas y políticas sociales. Así, las Comisiones Ciudadanas Regionales colocan a los ciudadanos en prospectiva

<sup>208</sup> Desde 2007 la Comisión de Federalismo ha promovido la creación de las comisiones regionales ciudadanas como espacios de análisis y discusión de la sociedad civil sobre proyectos o programas prioritarios para el desarrollo municipal o regional. Las comisiones son autónomas, se organizan, rigen y financian por las reglas que hayan acordado. El Cesjal no interfiere en el desarrollo de su vida institucional, únicamente apoya las etapas de su constitución, y posteriormente coadyuva en el desarrollo de sus proyectos o programas específicos, encaminados a detonar el desarrollo de la región (González Vallejo, 2010).

<sup>209</sup> El Cesjal emitió la “Recomendación respecto del diseño del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2030” (2009: 21-37), exhortando al gobierno estatal en “crear una estrategia integral” con instituciones y con programas de combate a la pobreza (en referencia a Progres-Oportunidades), con la finalidad de “mejorar las condiciones de vida de las personas”. Dicha recomendación radica en que el plan del gobierno estatal genera una “sola extensión de la cobertura de los servicios de nivel básico”, por lo que “no garantiza el éxito en el combate a la pobreza, ni mejorar los niveles de salud y alimentación de la población”.

política de participación ciudadana, más que de beneficiarios o receptores de programas sociales. Se establecen alianzas estratégicas (o transversales) entre Cesjal y sociedad, con el objeto de fortalecer el tejido social y coadyuvar en la planeación económica y social de la región.

#### *d. Reflexiones finales*

En definitiva, el Cesjal se presenta como la instauración de un organismo ciudadano, consultivo y orientativo, que tiene por objeto influir en quienes toman decisiones y ejecutan políticas públicas, en función de intereses sociales ahí representados.<sup>210</sup> Como se ha señalado, en tanto que no existía un organismo que formalizara institucionalmente el diálogo social en el Estado de Jalisco, la sociedad civil consideró pertinente la construcción de un “organismo público no estatal” en vista de observarse la ampliación de una alternativa de poder político que no estuviera circunscrito a una ideología o alineado al gobierno estatal. No es una forma de restar autoridad, por el contrario, es una forma de complementar gobierno y sociedad. De igual manera, su implementación imprime el cumplimiento de diversos compromisos internacionales, como por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que México ratificó en 1981 y que de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política local, el Estado de Jalisco está obligado a reconocer.<sup>211</sup>

<sup>210</sup> Otro reto que debe afrontar el Cesjal, y para el cual se está preparando, es el de fortalecer y ampliar las relaciones con organismos internacionales, como son los consejos económicos y sociales de Europa y Latinoamérica, los de Naciones Unidas como son ONUDI y PENUD, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la OCDE, entre otros. De los cuales se puede recibir asistencia técnica, coparticipación en estudios de interés común, aprovechar estudios que tengan o estén elaborando para México, y en general, cualquier tema de cooperación (González Vallejo, 2010).

<sup>211</sup> “Artículo 4 [...] Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Cons-

Bajo este modelo, en opinión de González Vallejo (entrevista, 2010) “sus miembros deberán experimentar, crecer y avanzar en los procesos de adaptación e integración, entendiendo y respetando la cualidad sectorial ciudadana del consejero”. Esto permitiría elevar la calidad institucional de la deliberación y el debate, y por tanto de los productos y resultados. En este sentido, hemos observado que el Gobierno y el Poder Legislativo estatales han tomado en cuenta algunas recomendaciones que inciden en el desarrollo regional como fueron las reformas de presupuesto integral, en materia de seguridad y justicia penal, sobre el Plan Estatal de Desarrollo, entre otras. De este modo, se entiende que los acuerdos y recomendaciones emitidas por el Consejo, originadas por el consenso de la mayoría de los representantes de la sociedad civil, así como la conformación de consejos ciudadanos regionales, pueden considerarse como bien común de la sociedad jalisciense.

Como se pudo apreciar, el Cesjal demuestra características que nos sirven de fundamento para nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México. Destacan el carácter autónomo del organismo, alejado de corporativismos y alineamientos políticos, así como la conformación representativa del sector sindical, empresarial y del tercer sector, este último como componente sustantivo en la delegación de demandas que tradicionalmente han sido excluidas de las deliberaciones públicas. Lo que se trata es, pues, direccionar la sociedad civil en un espacio de participación democrática donde sus opiniones y acuerdos tengan la misma

tutición Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o los que celebre o de que forme parte [...]” El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el párrafo 1 de su artículo I señala lo siguiente: “1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

fuerza política como los partidos políticos, así como la capacidad de construcción de propuestas de políticas y orientaciones legislativas coadyuvantes para el desarrollo y combate a la pobreza. Con esto no se pretende que el Consejo mexicano se erija en tercera cámara parlamentaria, pero sí en un importante referente de legitimidad social que trascienda el desgaste que ha producido la democracia representativa o electoral, para transitar hacia una participativa, deliberativa e incluyente, que tenga capacidad política y técnica para incidir legítimamente en la planeación estratégica económica y social del país.

#### 4. *Consejo Económico y Social de México*

A continuación, formularemos nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el desarrollo y combate a la pobreza, sustentada a través de las tesis y conclusiones que hemos hecho referencia a lo largo de la tesis.

Como hemos podido apreciar, los consejos socioeconómicos estudiados, en sentido estricto, son canales de diálogo donde ciudadanos acreditados deliberan y acuerdan asuntos socioeconómicos (que se articulan en función de los intereses ahí representados), con el objeto de que sean tomados en cuenta por los poderes públicos. Sin embargo, en sentido amplio, hemos observado diversos factores que han puesto en riesgo su desempeño. Puede objetarse, en principio, la centralización orgánica de los consejos a los gobiernos,<sup>212</sup> pues, como se ha analizado, este criterio ha contribuido a: a) la formación de alianzas estratégicas entre empresarios y gobierno, debilitando la fuerza representativa de otros actores como son los sindicatos y el tercer sector; b) situarlos como meros espacios de legitimación de políticas públicas gubernamentales. De igual manera, se ha constatado que en la

<sup>212</sup> Nos referimos al Consejo Económico y Social de España, al Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil y al Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos.



composición de algunos organismos, como son los casos de España y del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, se echa de menos la presencia de diversos sectores de la sociedad civil, como han sido grupos sociales representativos de ciudadanas y ciudadanos en condiciones vulnerables y que demuestran intereses cada vez más relevantes para los propósitos de desarrollo y equidad. O bien, en términos prácticos, se encuentran los deficientes sistemas decisorios de acuerdos, así como la primacía del diálogo entre Gobierno y consejeros, en detrimento del diálogo y debate entre consejeros. En su conjunto, estos son algunos criterios que, a nuestra consideración, deben ser redireccionados al modelo mexicano, con objeto de erigir una cultura de igualdad representativa, participativa y deliberativa; de igual forma, estos criterios serán de soporte si se pretende erigir un organismo de intereses de la sociedad civil, que goce de autonomía orgánica, es decir, que su actuación no esté condicionada al arbitrio del gobierno, y que, en definitiva, se erija como un poder político alterno en la planeación para el desarrollo nacional.

Como preámbulo, exponemos las principales razones que motivan nuestra propuesta de tesis. A continuación, examinamos antecedentes inmediatos del Consejo propuesto, principalmente los continuos exhortos de la sociedad civil ante los Foros de Diálogo entre México y la Unión Europea, los cuales enfatizan la importancia de instaurar en el Estado mexicano un mecanismo de participación de la sociedad civil, que trascienda las barreras del sistema corporativista mexicano. Enseguida, con base en los dictados de la Constitución política, así como a las obligaciones estatales contraídas ante tratados de derechos humanos referidas, en su conjunto, a garantizar la participación de las ciudadanas y ciudadanos en la planeación estratégica nacional, formulamos la naturaleza jurídico-constitucional del organismo. Enseguida se proponen la composición, funcionamiento y/o estructura, enfatizando la importancia de incluir a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las deliberaciones y negociaciones públicas. Posteriormente, proponemos las competencias del Consejo como

son los dictámenes, informes y memorias, a modo de constituirse como vínculos consultivos que busquen incidir en la voluntad de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Considerando que las políticas públicas deben acompañarse del discurso y principios subyacentes de derechos humanos, este apartado hace referencia a la propuesta de incorporación del informe de derechos económicos y sociales, como un instrumento que logre tanto informar el estado que guardan estos derechos en la sociedad mexicana, como en servir de herramienta orientativa de políticas públicas y leyes. Finalmente, presentamos nuestra propuesta de agenda temática en los trabajos del Consejo, tomando en cuenta criterios que hagan referencia al desarrollo y combate a la pobreza.

*A. ¿Para qué la creación del Consejo Económico y Social de México?  
Fundamentos generales*

En principio, nuestra propuesta del Consejo Económico y Social de México como agente para el desarrollo y combate a la pobreza se justifica a la luz de tres importantes circunstancias:

1) La primera está referida a la creciente pobreza suscitada en México y el insuficiente desempeño del Estado en combatirla. Según Coneval (2012), 52 millones de personas padecen pobreza. Entre 2006 y 2008, la incidencia de la pobreza patrimonial (es decir, quienes no tienen ingreso suficiente para satisfacer necesidades elementales) aumentó de 42.6% a 47.4%, y la pobreza alimentaria (esto es, quienes no pueden adquirir una canasta básica) pasó de 13.8% a 18.2%. Hablamos, respectivamente, de 50 y 20 millones de seres humanos cuya dignidad es amenazada permanentemente (Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2012). Estas realidades contrastan con los compromisos suscritos por México en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores

a 1 dólar por día”,<sup>213</sup> considerando que, de acuerdo con la información del Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2008), 50.6 millones de mexicanos (más de la mitad de la población) ya eran pobres de patrimonio, es decir, no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte (Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008; Informe sobre la Pobreza Multidimensional en México, 2008).

Por tanto, no es aventurado pensar que la pobreza patrimonial de 50 millones de mexicanos no es producto de casualidades, sino resultado de condiciones históricas y sociales concretas. Se origina en las relaciones desiguales y en la existencia de complicidades que las favorecen desde la estructura gubernamental: “La pobreza no se origina en la mala suerte ni en la falta de interés para llevar una vida digna; su existencia expresa la ausencia de medidas del Estado para garantizar los derechos fundamentales” (Pogge, 2005b: 47). Resolver la pobreza en México no debe ser, dadas las causas, un asunto del corazón ni de buenas intenciones, sino una cuestión de justicia elemental.

2) La segunda circunstancia se refiere a que, como expusimos en el primer capítulo, la exclusión económica, reflejada en pobreza, se encuentra íntimamente ligada a la situación de exclusión de derechos sociales y políticos por la que atraviesan ciudadanos y ciudadanas, y esto implica su impedimento en participar e incidir políticamente en las decisiones que se gestan en el ámbito público. En este con-

<sup>213</sup> En el informe “Objetivos de desarrollo del milenio”, de la CEPAL (2005: 47), ya se preveía el crecimiento de pobreza extrema en áreas rurales de diversos países centroamericanos: “Esta evidencia supone una dificultad adicional para alcanzar la meta en la próxima década en estos países, particularmente aquellos de menor ingreso por habitante, ya que sus bajos niveles de productividad de las actividades agrícolas limitan también las posibilidades de lograr la meta de erradicación del hambre y la desnutrición infantil”.

texto, el Estado mexicano está exento de espacios donde la sociedad civil pueda participar, deliberar y configurar sus acuerdos a través de recomendaciones, propuestas y orientaciones a políticas públicas y proyectos de leyes. Este factor es importante destacar si pretendemos fundamentar el consejo socioeconómico mexicano como un organismo público autónomo del Estado mexicano, que otorgue el derecho a la participación de la sociedad civil (sobre todo colectivos en condiciones vulnerables y de exclusión social) en la planeación estratégica para el desarrollo (como principio exigible tanto en el ordenamiento constitucional como en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado), en especial atención a las políticas públicas dirigidas al desarrollo y erradicación a la pobreza.

La pobreza en México nos remite a la imposibilidad de acceso a los más elementales derechos humanos,<sup>214</sup> entre los que destaca el derecho a la participación política, como derecho humano político y civil.<sup>215</sup> Por tanto, si se discrimina la participación y diálogo sociales a las ciudadanas y ciudadanos más vulnerables y en riesgo de exclusión, se les discrimina, a la vez, de negociaciones y deliberaciones públicas que inciden directamente en sus vidas y de coyunturas que permitan acceder a los derechos fundamentales. Recordemos que el IV Informe del Comité de Derechos Económicos y Sociales dirigido a México (2006) nos menciona que las razones por las cuales el país se mantiene aún en altos niveles de pobreza, se debe en mucho, entre diversas razones, a la desigualdad social, al escaso progreso de reformas sociales, que van desde la ampliación de los

<sup>214</sup> Remitiéndonos al “Informe sobre la pobreza multidimensional en México 2008” (2008) del Coneval, donde señala que, entre 2006 y 2008, 50 millones de mexicanos padecen pobreza patrimonial y pobreza alimentaria.

<sup>215</sup> Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: instrumentos jurídicos internacionales de los que México es Estado parte.

programas sociales para el combate a la pobreza, hasta la apertura de mecanismos de diálogo y participación sociales. De igual forma, el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (2004), sostiene que la reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que las personas empobrecidas obtengan poder político (2004: 93, 180).

La mejor manera de lograrlo es, a nuestra consideración, erigiendo formas firmes y profundas de participación ciudadana, es decir, una política que encarne opciones, agrupe voluntades y logre crear poder democrático, cuyo objetivo sea la construcción de una ciudadanía integral; esto es, una ciudadanía que goce plenamente del acceso a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, como un conjunto indivisible y articulado. Por tanto, la democracia requiere de una estatalidad política que asegure la universalidad de los derechos. En este sentido, la revalorización de la política pasa por aplicar medidas correctivas que promuevan una institucionalidad legítima, fortalezcan una sociedad civil activa y, sobre todo, promuevan un amplio debate sobre el Estado, la economía y la globalización.

3) La tercera circunstancia alude a que el combate a la pobreza en México ha sido poco abordado desde un enfoque de derechos humanos. Con base a las obligaciones del Estado mexicano de asegurar el contenido de derechos humanos, establecidos y reconocidos en los instrumentos internacionales y en la legislación del país, nuestra tesis propone que el Consejo Económico y Social mexicano formule, a través de un comité de trabajo, el informe que detalle el estado que guardan los derechos económicos y sociales del país, a modo de hacer patente del cumplimiento de están-

dares de derechos humanos en políticas estatales dirigidas al desarrollo y erradicación de la pobreza.

### B. *Antecedentes inmediatos del CES*

En la actualidad, no existen instituciones formalmente establecidas para deliberar democráticamente en México.<sup>216</sup> Con ello nos referimos al Consejo Económico y Social de México por el cual su ausencia, en opinión de Lejarza (entrevista, 2009),<sup>217</sup> vendría a:

significar la pérdida de una fuerza alternativa de representación política, que no debe simplificarse a ideologías partidistas, sino

<sup>216</sup> La necesidad de crear organismos de diálogo social en México se aborda en diversos documentos: a) en el informe “La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)” (2008: 63) se afirma que el país posee debilidades de institucionalización de mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y Gobierno (2008: 63); b) el “Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México” (2001: 67) afirma la urgencia de “resolver el asunto de la representatividad de los interlocutores sociales y civiles, para lo cual es necesario avanzar en la legislación que norma la participación ciudadana en las decisiones de política pública. En particular resulta impostergable la democratización de la política económica, generando espacios de discusión y construcción de consensos con representantes de diversos sectores y organizaciones sociales, privadas, civiles y académicas de todo el territorio nacional”.

<sup>217</sup> Entrevista realizada a Mateo Lejarza el 8 de julio de 2009. Lejarza es miembro del Consejo Ciudadano del Observatorio para la Reforma del Estado. Participa como integrante del Comité Coordinador del Diálogo Democrático Nacional. Integró la Comisión Sindical encargada de la negociación para la privatización de Telmex. Como representante del Sindicato de Telefonistas por un largo periodo, formó parte del equipo de trabajo que diseñó el Programa de Productividad y el Modelo de Capacitación de Telmex. Anteriormente participó en la fundación de la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios, y de la Unión Nacional de Trabajadores. También destaca su participación en la Delegación de la Sociedad Civil en los Foros de Diálogo de las Sociedades Civiles de México y la Unión Europea. Asimismo, elaboró y fue parte de los negociadores de la iniciativa de ley para la creación del Consejo Económico y Social en el espacio de los trabajos de la Comisión para la Reforma del Estado. Es socio de la Sección Mexicana del Club de Roma.

más bien, valorarse por la representación de fuerzas heterogéneas de intereses sociales que no desean formar parte de la estructura corporativista.

Por el contrario, direccionarlo a un espacio público autónomo que influya en la planeación económica y de desarrollo social, sin estar condicionado al arbitrio de la Presidencia de la República. Con la creación del Consejo, entonces, se “permitiría expandir la capacidad de acción del Estado-nación, debido a que este lograría compartir el poder con la pluralidad de sectores que históricamente han sido forzados a pertenecer a un sistema corporativo” (Lejarza, entrevista, 2009). Su instauración viene a reflejar la posibilidad de transitar de una democracia representativa (o electoral) a una deliberativa. Dicho en otros términos, este Consejo permitiría transitar de la estructura corporativa a una estructura democrática participativa y deliberativa, pues los sectores tradicionalmente excluidos de las deliberaciones públicas, lograrían ser parte de la gobernabilidad democrática.

El proceso de creación del Consejo Económico y Social de México podemos situarlo a través de los siguientes antecedentes históricos:

1) La escisión de diversos sindicatos del Congreso del Trabajo en 1997 (entre los que destacan los telefonistas y del seguro social) como protesta ante las políticas económicas gubernamentales y como coyuntura de modernización democrática en el sector sindical.<sup>218</sup> Esta independencia “provocó un aislamiento político de estos sindicatos, a razón

<sup>218</sup> En enero de 1997, estos sindicatos liderados por los telefonistas, electricistas, de la educación y de la seguridad social, plantearon crear una nueva confederación, la cual se denominó Unión Nacional de Trabajadores. En opinión de De La Garza (1998: 29), “se trata de sindicatos que han sorteado mejor la reestructuración productiva y la flexibilidad, son aquellos que, entre los corporativos, tienen una vida sindical más activa y democrática”. De este modo, en la UNT se reúnen corrientes disidentes del sindicalismo oficial, que desde los primeros meses del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) habían cuestionado la política económica neoliberal (Azpeitia Gómez y Morales Galván, 2001).

de que la estructura corporativa permitía tener nexos con el partido gobernante” [Partido Revolucionario Institucional] (Lejarza, entrevista, 2009). En este contexto, se buscaron alianzas estratégicas con organizaciones campesinas y con la sociedad civil, con la finalidad de sumar voluntades y comenzar a crear una fuerza política alterna. Aunque, como señala el entrevistado, en el caso de la sociedad civil, “la alianza fue complicada debido a la percepción negativa generalizada e histórica del sindicalismo mexicano” (Lejarza, entrevista, 2009).

2) Diálogo México-Unión Europea. Con la constitución del Primer Foro de Diálogo México- Unión Europea, en 2002, se formaliza la institucionalización del diálogo entre las dos regiones.<sup>219</sup> En él, la contraparte europea propone la creación del Consejo Económico y Social en México de carácter consultivo, con el objeto tanto de agrupar en su seno a organizaciones civiles de distinto tipo, como de crear un interlocutor espejo de la institución que opera en la Unión Europea, esto es, el Comité Económico y Social.

Este exhorto continuó en 2010. Con motivo del IV Foro de Diálogo entre la Sociedad Civil y las Instituciones del Gobierno de México y la Unión Europea (2010), organizaciones civiles, sindicales y empresariales mexicanos se reunieron con sus pares europeos, para intercambiar impresiones sobre instituciones de tipo consultivo, como son los consejos económicos y sociales (Propuesta de guión temático hacia el IV Foro de Diálogo entre la Sociedad Civil y las Instituciones de Gobierno de México y la Unión Europea (2010). La agenda del Foro incluyó la presentación de la

<sup>219</sup> *Cfr.* “Diálogo sociedad civil México-Unión Europea”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores; [http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia\\_social\\_ambito\\_regional\\_multilateral/relaciones\\_internacionales\\_de\\_mexico/mexue/4to\\_foro/documentos\\_de\\_apoyo/resumen\\_ejecutivo\\_dialogo\\_sc\\_mexue\\_septiembre\\_2010.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_social_ambito_regional_multilateral/relaciones_internacionales_de_mexico/mexue/4to_foro/documentos_de_apoyo/resumen_ejecutivo_dialogo_sc_mexue_septiembre_2010.pdf).



Iniciativa de Ley que crea el Consejo Económico y Social de Estado, impulsado por organizaciones civiles.<sup>220</sup>

A la par del Consejo, los foros han propuesto la creación del Comité Consultivo Mixto que, entre otros temas, comprendería el establecimiento de un Observatorio Social, encargado de supervisar el compromiso entre las partes en materia de derechos humanos y de afirmación de los principios democráticos.<sup>221</sup>

En relación al Comité Consultivo Mixto, este se perfila como instrumento de negociación de las posiciones de la sociedad civil México-Unión Europea, frente al Comité Conjunto, que representa a los gobiernos de las partes. Debido a la inexistencia del Consejo Económico y Social de México, como contraparte nacional de diálogo social ante la Unión Europea, así como la falta de compromiso en la estructura del Comité Conjunto de incluir las opiniones de los consejos económicos y sociales europeos en la agenda del Foro, el Comité Consultivo Mixto sirve de enlace democrático co-

<sup>220</sup> Previo al IV Foro, se llevó a cabo el Cuarto Encuentro Sindical UE-México (2010) con la presencia de representantes de la Confederación Europea de Sindicatos, sindicatos nacionales de México y la Confederación Sindical de Trabajadores de América. Este encuentro tiene en perspectiva los acuerdos del IV Foro de Diálogo. En su Declaratoria (2010), se refrenda el compromiso por: “caminar hacia unas instituciones más abiertas que permitan la expresión cívica de los ciudadanos, comprometiéndose y comprometiendo al gobierno en la construcción de una gobernanza efectiva. Es por ello que reconocemos la necesidad de aprobar la iniciativa para la creación del CES en México que ha propuesto un grupo importante de organizaciones sociales y ciudadanos mexicanos”.

<sup>221</sup> Al momento de constituirse el IV Foro México-Unión Europea (2010), Gérard Karlshausen, encargado de la ONG “Iniciativa de Copenhague”, señaló que el Foro “carece de sentido” puesto que “las autoridades mexicanas no han cumplido con sus compromisos”, refiriéndose al poco seguimiento de las partes a las recomendaciones del III Foro, como son la creación de un Observatorio Social o una Comisión Consultiva Mixta; “UE-México: El IV Foro de la sociedad... sin europeos”, *Proceso*, 22 de octubre de 2010; <http://proceso.com.mx/re/modHome/detalleExclusiva/84730>.

yuntural entre la representación de sindicatos, empresarios y tercer sector de ambas regiones con las partes.<sup>222</sup>

Sin embargo, cabe mencionar que los foros realizados entre México y la Unión Europea no son la esencia del diálogo con la sociedad civil. Estas reuniones se presentan como complementos del diálogo, como sucede con el Observatorio Ciudadano y el Comité Consultivo Mixto, los cuales, en su conjunto, trasladan sus acuerdos a los foros, pudiendo ser o no acatados por el Comité Conjunto. En opinión de Lejarza (entrevista, 2009):

en el transcurso histórico de los foros, los acuerdos no han tenido efectos sustanciales precisamente por su carácter no vinculatorio, añadiendo incluso, un desconocimiento de su contenido por parte de las partes. De fondo, lo que se pretende es que los gobiernos no representen la sociedad civil en tales reuniones bilaterales, sino que exista un diálogo gubernamental con estos para que sean tomados en cuenta en los acuerdos regionales.

3) A manera de situar la creación del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos en 2001, como antecedente equivalente a un consejo socioeconómico, Lejarza (entrevista, 2009) señala que su constitución se debió, básicamente, como “invención del secretario de Trabajo y Previsión Social, para evitar que el gobierno tuviera que ceder a los exhortos de diversos sectores sindicales y empresariales de instaurar el Consejo Económico y Social” (Lejarza, entrevista, 2009). En opinión de nuestro entrevistado, el

<sup>222</sup> Este Comité tiene la finalidad de valorar los efectos de políticas económicas. Debido a que la globalización es un factor determinante para el desarrollo de los países, la sociedad civil mexicana propuso incluir, en el marco de trabajo del Comité Consultivo, al Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (199). Esta dinámica “tuvo como objetivo general, configurar la política exterior como asunto de política pública donde la sociedad civil ofrezca propuestas y orientaciones en esta materia” (Lejarza, entrevista, 2009).

secretario de Trabajo centraliza las funciones del Consejo: formula la agenda, decide quiénes asisten.<sup>223</sup>

4) En 2006, se presentó en la cámara de Diputados la Ley que crea el Consejo Económico y Social de Estado, la cual fue desechada, según consta en la minuta, por considerarse, entre otros criterios, como “un enorme gasto corriente” o bien, como contradicción institucional ante la existencia del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (que, inoperante, se asemeja al modelo de un Consejo Económico y Social) (Acuerdo por el que se desecha la Minuta con Proyecto de Decreto que contiene la Ley que crea el Consejo Económico y Social de Estado, 2006).

En su conjunto, consideramos que las continuas negativas en instaurar el Consejo Económico y Social de México, por parte del gobierno mexicano, dan fe, en primer término, de un estado de conservadurismo y conformismo por mantener privilegios y canales informales corporativos que no revelan transparencia hacia la ciudadanía, y que, además, detenta constitucionalmente contra la oportunidad de generar un espacio democrático de participación, planificación y orientación de temas torales para el desarrollo económico y social.<sup>224</sup> Consideramos, por tanto, que la incorporación de dicho Consejo al constituyente mexicano permitiría replantear las relaciones tradicionales entre gobernados y gobernantes, integrándolos a un instrumento de concertación social que, mediante la discusión y debate, se busquen alternativas y propuestas sobre asuntos sociales y económicos relevantes, que

<sup>223</sup> Como hemos analizado en páginas anteriores, su composición, básicamente, representa sindicatos corporativos, empresarios, siendo de suyo la discusión de materias productivas, sin trascender a otras de relevancia nacional.

<sup>224</sup> Nos referimos al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga al Estado mexicano a organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, mediante la participación de los diversos sectores sociales, para que estos incorporen a los programas de desarrollo “las aspiraciones y demandas de la sociedad”.

se vinculen o complementen en una visión de futuro que afecta e interesa a todos los participantes.

### *C. Naturaleza jurídico-constitucional*

En principio, la fundamentación jurídico-constitucional del Consejo Económico y Social de México, como organismo colaborativo para la planificación estratégica de desarrollo, puede sustentarse de la siguiente manera:

1) Como organismo público autónomo consultivo de los poderes públicos, que coadyuve al: “desarrollo económico nacional con la participación del sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación...” (artículo 25 de la Constitución).

2) Participar, de acuerdo a lo señalado en el artículo 26 de la Constitución, en el sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, mediante la participación de diversos sectores sociales, con el objeto de incorporar al Plan Nacional de Desarrollo “las aspiraciones y demandas de la sociedad”.

3) Valerse de la Ley General de Desarrollo Social (2004) como referente que obliga al Estado garantizar “el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” (artículo 1o., primer párrafo).

4) Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004). Dentro de los derechos que se otorgan a las organizaciones de la sociedad civil en la ley mexicana se encuentran:

Participar [...] como instancias de participación y consulta [...] Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal [...] Participar, en los tér-

minos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades.

5) “Ley de Planeación” (1983) que señala, en su artículo 20:

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 [...] 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.

Bajo este marco, nuestra tesis identifica, en un primer momento, al Consejo Económico y Social de México como organismo público autónomo. Es decir, como una entidad pública creada por decreto, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio para no depender del Poder Ejecutivo ni de ningún otro Poder (como es el Legislativo o Judicial), con objeto de actuar con independencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones.<sup>225</sup> En sentido amplio, la autonomía del Consejo significa su descentralización política, y esto implica tanto la ausencia del gobierno como integrante en su composición, como en la intromisión en el nombramiento de los miembros y en la regulación normativa de su organización y funcionamiento.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Para efectos presupuestarios y contables, como ejecutores de gasto, estaría obligado a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las materias; para fines de presentación su información presupuestaria y contable se incluyen en el sector central.

<sup>226</sup> Contrario a como sucede con el Consejo Económico y Social de España y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil, analizados en el capítulo anterior.

En este sentido, consideramos la incorporación del Consejo en esta tipología jurídica, debido a que los organismos públicos autónomos son instituciones cuyo propósito es fortalecer la rendición democrática de cuentas. En opinión de Pettit (2004: 52-65), tales organismos abren espacios de conducción de la política pública que quedan relativamente protegidos de la “politización” que las contiendas electorales imprimen a los temas de interés público. Es decir, contribuyen a que ciertas políticas sean transparentes, eficaces y “despolitizadas”.<sup>227</sup> En este sentido, la contribución que pudiera realizar el Consejo mexicano hacia la rendición de cuentas, puede observarse a través de la función orientativa, asesora y de consulta ciudadana hacia políticas públicas y anteproyectos de leyes, como un ejercicio de vigilancia de que estos se orienten de acuerdo a los intereses, necesidades y perspectivas de la sociedad, así como en un marco de respeto y acceso de los derechos, en especial de los que padecen pobreza y exclusión social.

#### *D. Composición y funcionamiento*

En cuanto a su composición, gran parte de los consejos analizados en la presente tesis ha adoptado el diálogo social en su tipología clásica, esto es, sindicatos, empresarios y gobierno (Arias, 2008), como principio inherente a la dinámica de sus trabajos, y como mecanismo básico para la adopción de acuerdos en sus distintos órganos (grupos temáticos o de trabajo y Pleno) (Montalvo Correa, 2005). Sin embargo, como hemos señalado en el capítulo primero, esta tipología resulta insuficiente para cubrir una

<sup>227</sup> Para el caso mexicano, se encuentran el Banco de México, el Instituto Federal Electoral. Por otra parte, los organismos públicos autónomos también pueden fungir como agentes de control y supervisión en distintas áreas y niveles de la política pública, como la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El carácter autónomo es la característica que les permite desempeñarse como contrapesos efectivos en el ejercicio de la función pública.

extensa brecha de realidades sociales. Si bien su conceptualización aún se encuentra abierta a diversas interpretaciones (Arias, 2008), el tipo de diálogo social que nosotros adoptamos en el Consejo mexicano invita a mayores colectividades sociales, sobre todo grupos sociales representativos de ciudadanas y ciudadanos empobrecidos y excluidos, bajo las siguientes razones: a) porque se les permitiría reconocer su derecho a participar en asuntos públicos, a modo de que ejerzan una influencia real en procesos de planeación y orientación de políticas públicas, así como en los relativos al examen de proyectos de leyes que, en especial atención, tengan referencia al combate a la pobreza y exclusión social;<sup>228</sup> b) porque lograrían empoderarse, es decir, construir su capacidad para planificar, monitorear y evaluar políticas públicas; construir alianzas y responsabilidades conjuntas con otros sectores sociales; obtener mayor información y herramientas necesarias para facilitar y asegurar la toma de decisiones.

Ahora bien, con base a las experiencias analizadas de consejos socioeconómicos, consideramos fundamental tomar en cuenta los siguientes criterios generales de representación.<sup>229</sup> En primer lugar, resulta indispensable que se incorporen al organismo personas que ejerzan responsabilidades efectivas en sectores de actividad diversa, designados directamente por la organización a quien se representa. Así, al adoptar el criterio de “mandato imperativo” en los consejeros, la representación será exclusiva-

<sup>228</sup> Como se expondrá en páginas posteriores, nuestra tesis propone que la agenda de trabajo del Consejo mexicano debe versar tanto en la formulación de propuestas y recomendaciones hacia las políticas públicas en materias sociales y económicas implementadas por el gobierno, como en la formulación de anteproyectos de leyes y/o reformas normativas, como proceso previo a la facultad legislativa propia del presidente como del Poder Legislativo (artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

<sup>229</sup> En relación a la remuneración que pudieran percibir los consejeros, vale mencionar el reconocimiento que el Consejo Económico y Social de Francia, en el artículo 22 de la Ley del CES (1958) le otorga a esta prerrogativa: “Los consejeros reciben una remuneración igual al tercio de la dieta parlamentaria, completada con indemnización representativa de gastos”.

mente de las organizaciones y no de los individuos. Esto quiere decir, pues, que los miembros del Consejo se les insta a defender los intereses de las organizaciones a quienes representan, flexibilizando, a su vez, sus pareceres, previo consentimiento de la organización, al interés general en el proceso decisorio de acuerdos (García Ruiz, 2009).

De esta manera, el mandato de consejero será incompatible con la calidad de diputado o senador por tres razones: a) los consejeros no poseen facultades parlamentarias (es decir, legislativas), debido que el Consejo, por su naturaleza jurídica, se fundamenta como “organismo público autónomo” con facultades orientativas y consultivas de políticas públicas y anteproyectos de leyes. Por tanto, debe entenderse que los consejeros no deliberarán, discutirán y votarán sobre el proyecto gubernamental (política pública y/o ley) sino sobre el proyecto presentado por los grupos temáticos y/o de trabajo constituidos a su interior; b) las obligaciones asumidas por los consejeros son incompatibles con las del legislador. Es decir, en tanto que las obligaciones de los legisladores con respecto a sus electores, no los ligan jurídicamente, es decir, dejan subsistir su plena libertad de opinión, de palabra y de voto (Carré de Malberg, 1922: 960); en cambio, las obligaciones de los consejeros, bajo la lectura del principio de “mandato imperativo”, sí son vinculantes a los intereses a quienes representa, en tanto que los miembros son designados exclusivamente para ese propósito; c) los consejeros, al no ser parlamentarios, no poseen la facultad de fuero,<sup>230</sup> en tanto que esta facultad es reservada exclusivamente a funcionarios públicos (legisladores, gobierno federal, estatal) (artículo 61 de la Constitución Política, 1917), luego entonces se

<sup>230</sup> Rivera Estrada (2005: 55) define el fuero como “un privilegio, que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones”. El fuero tiene un doble aspecto: fuero como inviolabilidad, es decir, como privilegio y garantía, que es temporal, de conformidad a la duración del cargo, y relativo debido a que sí se integra una averiguación previa pero no se llevan a cabo las formalidades en tanto no lo decide el órgano legislativo.



entenderá que la remoción del cargo quedará a cargo por las organizaciones a quienes se representa.

Bajo este marco, identificamos a nuestro criterio diversas agrupaciones (que deberán ser incorporadas tanto en igualdad numérica, o proporcional, de consejeros, como en representación equitativa por género) como referentes para la conformación del Consejo Económico y Social de México,<sup>231</sup> considerando la inclusión del tercer sector, en tanto que implica la inclusión de organizaciones de defensa de derechos a sectores sociales más vulnerables y excluidos.

1) Sector empresarial: Consejo Coordinador Empresarial, Confederación Patronal de la República Mexicana, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Cámara de Comercio de la Ciudad de México, Cámara Nacional de la Industria Editorial, Cámara Nacional de la Industria del Vestido, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara Nacional de Empresas de Consultoría, Cámara Minera de México, Cámara de la Industria de las Artes Gráficas, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, Asociación de Bancos de México, A. C., Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, A. C., Consejo Nacional Agropecuario, Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A. C., Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, A. C., Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A. C.<sup>232</sup>

2) Sector sindical: Confederación de Trabajadores de México, Unión Nacional de Trabajadores, Confederación

<sup>231</sup> A criterio del autor, esta lista es propuesta tomando en cuenta la relevancia que estos actores han desempeñado a nivel nacional. Esto quiere decir que no implica un listado abarcador de la totalidad de organizaciones de la sociedad civil mexicana, por lo que se encuentra abierto a la inclusión de otras más.

<sup>232</sup> Sectores empresariales contemplados en el listado de “organismos empresariales” del Consejo Coordinador Empresarial; <http://www.cce.org.mx/sitios-de-inter/C3%A9s>. Visita realizada el 20 de octubre de 2010.

Revolucionaria de Obreros y Campesinos, Confederación Regional Obrera Mexicana, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Sindicato Mexicano de Electricistas, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, Sindicato de Trabajadores de la Construcción, Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, Sindicato Único Nacional de Trabajadores Universitarios.

3) Tercer sector: confederaciones campesinas, obreras y populares, organizaciones no gubernamentales (de derechos humanos, de defensa a los derechos de los pueblos indígenas, de equidad y género, medioambientalistas, consumidores, etcétera),<sup>233</sup> y toda asociación y/u organización social que pueda coadyuvar en la planeación económica y social del país, enfatizando la inclusión de representaciones de colectivos tradicionalmente marginados de las deliberaciones públicas. Considerando que una de las principales lagunas de diversos consejos socioeconómicos radica en la ausencia de grupos representativos de colectivos que padecen pobreza, nuestro estudio considera que la presencia de agrupaciones de derechos humanos, obreras y campesinas, indígenas al interior del Consejo propuesto (es decir, aquellas que no han podido ejercer una incidencia política real en la voluntad de los poderes públicos y que, de cierta forma, representan o defienden intereses de colectivos socialmente marginados y empobrecidos), deberá asegurarse mediante un marco regulatorio que garantice equitativamente su representación, participación y deliberación, justamente para

<sup>233</sup> La participación política y social de los pueblos indígenas se ven constituidas en el artículo 2 constitucional donde se estipula que, para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades tienen la obligación de “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales [articulándose con el artículo 26] y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

equilibrar sus voces e incidencia frente a los demás sectores sociales, sobre todo, con los poderes públicos. Así, bajo estas bases, la incorporación de estos grupos puede traducirse como la oportunidad de obtener herramientas efectivas para su empoderamiento, como son: a) asignación de autoridad y responsabilidad sobre las actividades propias del Consejo: como formar parte de comisiones temáticas o la presentación de propuestas relativas a sus intereses, etcétera; b) entrega de información y herramientas que fomenten su capacidad de negociación con los demás actores y que faciliten su participación en la toma de decisiones en las comisiones y ante el Pleno; c) desarrollar una cultura de diálogo y de alianzas con empresarios, sindicatos y demás agentes sociales, a modo de proyectar conjuntamente la concreción y avance de acuerdos y propuestas relacionados con la planeación estratégica nacional, enfatizando aquellas relacionadas a políticas públicas dirigidas a superar la pobreza.

Aunque sea un tema de carácter jurídico administrativo, nuestra tesis no soslaya enunciar aquellos posibles órganos del Consejo, tanto colegiados como unipersonales. Nos basamos para este propósito, en la iniciativa de Ley del Consejo Económico y Social de México, presentada ante el Cuarto Foro de Diálogo entre la Sociedad Civil y las Instituciones de Gobierno de México y la Unión Europea en junio de 2010:

1) Colegiados: a.1.) Pleno: como órgano supremo de decisión del Consejo; a.2) Comité Directivo: encargado de vigilar y garantizar la transparencia en la elección de consejeros; coordinar el personal técnico y administrativo del Consejo; elaborar el proyecto de presupuesto y someterlo a consideración del Consejo; presentar el informe anual de labores ante el presidente y el Congreso de la Unión; a.3.) Comisiones de Trabajo: para cumplir con los objetivos del Consejo se integrarán Comisiones de Trabajo, en correspondencia a los sectores que componen los diversos intereses de la sociedad mexicana, en razón de temas relevantes

de la problemática social y de las consultas al Consejo que realice el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Las Comisiones de Trabajo estarán constituidas cuando menos por un consejero de cada sector. Dichas comisiones serán responsables de analizar y resolver los asuntos que le sean turnados por el presidente del Consejo así como presentar los dictámenes, informes y memorias a la Asamblea General del Consejo para su aprobación.

2) Unipersonales: b.1.) presidente: representante legal del organismo; encargado de presidir las sesiones del Consejo, así como de presentar ante el Ejecutivo y al Legislativo, las propuestas del Consejo; b.2.) secretario general: fungirá como representante ante la ausencia del presidente; encargado de la supervisión y operatividad técnico-administrativa del Consejo.

En relación al proceso decisorio, consideramos que, gracias a las lecciones aprendidas de los consejos socioeconómicos estudiados, el Consejo propuesto debe formalizar disposiciones normativas que aseguren la igualdad y eficiencia participativa y deliberativa de los miembros; es decir, que los consejeros puedan expresar sus opiniones, presentar sus propuestas, fomentar el diálogo entre ellos y participar en los procesos decisorios en términos de equidad. En primer término, consideramos que se deberán primar los acuerdos por “consenso” en los trabajos de los grupos temáticos o de trabajo (los cuales estarían conformados por un miembro de cada sector). Esto daría lugar a que los acuerdos sobre proyectos de ley, o bien, los relacionados a propuestas de políticas públicas, puedan reflejar la aceptación del interés general. Este criterio es importante destacar, pues consideramos que a través de este sistema decisorio, los acuerdos no exclusivamente deben partir de acuerdo a los intereses de la mayoría de los participantes, sino también resolver o atenuar las objeciones de la minoría.

### Esquema 8. Organigrama del Consejo



Fuente: elaboración propia.

Así, nuestra tesis opta por un sistema decisorio de acuerdos por consenso pues, como se señaló en el primer capítulo, se busca alcanzar una planeación conjunta, más que de tipo parcial (Woltjer, 2006), de modo que ningún interés representado quede fuera del pacto.<sup>234</sup> En segundo término, es menester considerar que la normativa del Consejo estipule que las decisiones finales ante el Pleno (como órgano supremo de gobierno del organismo), se lleven a cabo por mayoría de votos en la sesión, es decir, con más del 50% de los miembros del Consejo. En este sentido, consideramos que, para ejercer una mayor influencia y publicidad de sus actos, el Consejo deberá extender la invitación a medios de información, así como a miembros del Gobierno y del Poder Legislativo, en las sesiones de trabajo. En relación a los miembros de los poderes públicos, proponemos que su participación se ejerza con el derecho a voz, mas no del voto en los debates. Por tanto, los secretarios de Estado y miembros del Poder Legislativo, enterados de los informes y dictámenes que les interesan, asistirán, en calidad de invitados, a la asamblea plenaria y participarán, de acuerdo al orden del día que elabore el Consejo, en el debate general.

Finalmente, consideramos que la institucionalización del Consejo mexicano haría posible la generación de diálogo con sus contrapartes regionales. Por ejemplo, como parte de la red de diálogo entre consejos económicos y sociales del mundo y como miembro de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS), organismo internacional cuya misión es favorecer y promover el diálogo entre interlocutores económicos y sociales en el mundo.<sup>235</sup> O bien, como interlocutor con organizaciones internacionales tales como

<sup>234</sup> Haciendo alusión a la tesis de “pacto social”, según Rawls (1971), y que hemos referido en el primer capítulo. El autor señala que una sociedad democrática se distingue por vincular a todos los individuos en el pacto, sin que ninguno quede excluido de él (2001).

<sup>235</sup> Consultar <http://aicesis.org/>.

la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>236</sup> o el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Ecosoc)<sup>237</sup> y también el Comité Económico y Social de la Unión Europea.<sup>238</sup>

En el caso del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, consideramos relevante la presencia del Consejo mexicano, a razón de que México fue electo en la Asamblea General como integrante del organismo multilateral en octubre de 2010. Ahí, el Estado mexicano participa en los análisis de temas de la crisis financiera y alimentaria, así como del impulso al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. En este sentido, el Consejo mexicano puede participar como mecanismo proveedor de insumos para la vinculación entre los que generan indicadores sobre dichos objetivos y los formuladores de políticas públicas, con el fin de definir estrategias que garanticen el cumplimiento de las metas establecidas.<sup>239</sup> Por otro lado, siendo la creación del consejo socioeconómico mexicano un constante exhorto desde la constitución del Primer Foro de Diálogo México Unión Europea (2002), su institucionalización haría posible entablar formalmente el diálogo

<sup>236</sup> Tomando en consideración los compromisos suscritos por México en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998: 12), que obliga a los Estados, por el simple hecho de pertenecer a la OIT a respetar los canales de diálogo social.

<sup>237</sup> El Consejo es el foro de debate sobre cuestiones internacionales de índole económica y social en el marco de las Naciones Unidas, y ahí se formulan recomendaciones de políticas dirigidas a los estados miembros y al sistema en su conjunto, con los objetivos de promover niveles de vida más elevados, pleno empleo y progreso económico y social, facilitar la cooperación cultural y educativa, así como fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales. *Cfr.* [www.un.org/es/ecosoc/](http://www.un.org/es/ecosoc/).

<sup>238</sup> El Comité es un órgano consultivo de la Unión Europea. Esta labor se realiza por medio de dictámenes centrados en las propuestas legislativas de la UE. Su cometido principal es servir de puente entre las instituciones de la UE y la sociedad civil organizada. Contribuye a reforzar el papel de las organizaciones de la sociedad civil mediante el establecimiento de un diálogo con estos grupos en los Estados miembros de la UE y en otros países de todo el mundo; [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu).

<sup>239</sup> *Cfr.* *Milenio Diario*, 28 de octubre de 2010; <http://impreso.milenio.com/node/8855767>.

con su contraparte en la Unión Europea, esto es, con el Comité Económico y Social, con el objeto de incluir las opiniones y recomendaciones de la sociedad civil mexicana en las agendas de trabajo bilaterales del Comité Conjunto, como son, por ejemplo, los relacionados a derechos humanos, diálogo político, aspectos económicos.<sup>240</sup>

#### *E. Competencias: dictámenes, memorias e informes*

La presente tesis propone que los cauces formales de expresión del Consejo Económico y Social de México se reflejen a través de tres instrumentos jurídicos: los dictámenes, las memorias y los informes,<sup>241</sup> los cuales quedarían bajo la tutela de los grupos temáticos o de trabajo, para su posterior debate y aprobación ante el Pleno. Tales instrumentos, que tendrían por objeto ejercer influencia en las decisiones que tomen los poderes Ejecutivo y Legislativo, los visualizamos con las siguientes características generales: a) de carácter no vinculatorio a los poderes públicos;<sup>242</sup> y

<sup>240</sup> Cfr. “Diálogo México- Unión Europea”, Secretaría de Relaciones Exteriores; [http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia\\_socialambito\\_regional\\_multilateral/relaciones\\_internacionales\\_de\\_mexico/mexue/4to\\_foro/documentos\\_de\\_apoyo/resumen\\_ejecutivo\\_dialogo\\_sc\\_mexue\\_septiembre\\_2010.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_socialambito_regional_multilateral/relaciones_internacionales_de_mexico/mexue/4to_foro/documentos_de_apoyo/resumen_ejecutivo_dialogo_sc_mexue_septiembre_2010.pdf). Así como las recomendaciones de la sociedad civil en el III Foro de Diálogo México-Unión Europea (2009); [http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia\\_socialambito\\_regional\\_multilateral/relaciones\\_internacionales\\_de\\_mexico/mexue/3er\\_foro/respuesta\\_recomendaciones\\_3er\\_foro.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_socialambito_regional_multilateral/relaciones_internacionales_de_mexico/mexue/3er_foro/respuesta_recomendaciones_3er_foro.pdf).

<sup>241</sup> Nos basamos en la tipología de instrumentos jurídicos de los consejos económicos y sociales, propuesta por García Ruiz (2003.: 52-63).

<sup>242</sup> El carácter vinculatorio no es facultad incluso de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque ello implicaría invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades y servidores públicos, incluso las del Poder Judicial. Podría atentar, incluso, contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria. La fuerza que deben tener las recomendaciones está basada en el respeto que le merezca a la sociedad el CES por sus actuaciones de alto nivel técnico y profesional, por el prestigio que tenga el organismo, ganado por el desempeño impecable de sus directivos, por la excelencia formal y de fondo de las propias recomendaciones y por su dedicación constante e intransigente a la defensa de los derechos de la población.



b) en caso de que los poderes públicos no asuman las resoluciones del organismo, que el Consejo solicite con carácter obligatorio la presentación de razones declinatorias,<sup>243</sup> con el fin de reforzar la rendición de cuentas.

A continuación, se enuncian las características de los instrumentos propuestos:

1) Dictámenes: pareceres del Consejo en materias sociales y económicas con carácter preceptivo y facultativo. Esto implicaría, por un lado, consultas sobre proyectos de leyes que el Gobierno turnaría al Consejo con carácter obligatorio, previo debate y aprobación en las cámaras legislativas. En otro sentido, los dictámenes pueden reflejarse como consultas facultativas del Consejo (esto es, sin ser consultas obligadas por el Gobierno), en cuanto a que expresarían recomendaciones dirigidas tanto a propuestas de leyes como a políticas públicas implementadas por el Gobierno. Como ejemplo de lo anterior, podemos enunciar los incentivos para mayor gasto público en programas sociales destinados a combatir la pobreza; o bien, políticas públicas sobre equidad y género; educación; salud pública; agricultura, etcétera.<sup>244</sup> Es decir, temas que competen a los intereses represen-

<sup>243</sup> Este criterio es retomado de acuerdo a la normatividad del Cesjal, por el cual solicita formalmente los motivos declinatorios del Gobierno estatal a las recomendaciones del organismo (artículo 6, Ley del Cesjal). De igual manera, esta disposición, como mencionábamos en páginas anteriores, es de obligado ejercicio a las autoridades cuando se nieguen a aceptar las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En este sentido, consideramos la incorporación de este principio al Consejo, a razón de que permitiría fomentar la rendición de cuentas del gobierno mexicano, esto es, la obligación de informar sobre sus decisiones y de justificarlas al público.

<sup>244</sup> Para este caso, nos hemos basado en la tipología de dictamen del Consejo Económico y Social de España, en cuanto a que encontramos una mejor definición del papel que desempeña este instrumento jurídico en el sistema deliberativo del Consejo. Agregamos, entre sus competencias, recomendaciones sobre políticas públicas, de acuerdo a los criterios de los acuerdos facultativos del Consejo brasileño, esto es los “pareceres” y “mociones”, pues enuncian recomendaciones dirigidas a políticas públicas definidas.

tados en el Consejo, sobre todo los referentes al combate a la pobreza.

2) Memoria: el Consejo tendrá la facultad de elaborar una memoria anual sobre la situación coyuntural de México en materias socioeconómicas y laborales. En este sentido, el Consejo como órgano colegiado y ciudadano obtendría la facultad de emitir juicios de valor sobre estos contextos, como pueden ser los niveles y estadísticas de pobreza;<sup>245</sup> el grado de cumplimiento, impacto y tratamiento del presupuesto público,<sup>246</sup> entre otros. La memoria puede presentarse como un dictamen general sobre la situación socioeconómica del país, a partir de la visión de los intereses ciudadanos representados en el organismo. Como se ha analizado en el segundo capítulo, las memorias se rigen por el nivel de aceptación científica entre la sociedad civil y los poderes públicos que las consultan (Montequín, 2007: 23). A partir de ello, consideramos indispensable el acceso a la información necesaria para su elaboración, (invitación extendida a las diversas entidades públicas y no públicas), con el objeto de formular juicios fundados tanto en la elaboración de este documento como de los dictámenes e informes.

3) Informes: estos documentos los reflejamos como estudios de implicancia social y análisis de largo plazo, elabo-

<sup>245</sup> Debido a que el Gobierno federal otorga al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), órgano descentralizado de la administración pública, el encargo de medir y evaluar la pobreza en el país (artículo 134 de la Constitución) con la finalidad de que el gobierno federal revise anualmente las zonas prioritarias (artículo 30 de la Ley de Desarrollo Social), proponemos una línea colaborativa de información entre este órgano con el Consejo Económico y Social de México, con objeto de ampliar la visión que se tiene sobre estas realidades.

<sup>246</sup> Como ejemplo, la Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de España (2008), del Consejo Económico y Social de España, y que delinea objetivos estratégicos en la lucha contra la pobreza y exclusión social.

rados por cuenta propia o por indicación del gobierno.<sup>247</sup> Nuestra tesis considera que, a la par de aquellos informes dedicados a temas coyunturales y relevantes, se formule aquel que demuestre el estado que guardan los derechos económicos y sociales del país,<sup>248</sup> a modo de impulsar el cumplimiento, dentro del territorio nacional, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.<sup>249</sup>

### Informe de derechos económicos y sociales

La presentación de informes de esta índole se basa en el supuesto de que el Estado mexicano puede mejorar, como expresa Wieseberg: “su capacidad de proteger y promover los derechos de todas las personas y grupos bajo su jurisdicción y, especial-

<sup>247</sup> Los informes más significativos han sido los relativos a la pobreza y exclusión social (1996 y 2001), elaborados por el Consejo Económico y Social español.

<sup>248</sup> Consideramos la pertinencia de elaboración de un “informe de derechos económicos y sociales”, mas no de un dictamen, debido a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es por ley la encargada de emitir recomendaciones en la materia a los poderes públicos con carácter no vinculatorio (artículo 6.III de la Ley de la CNDH, 1992). Por tanto, nuestra tesis identifica el “informe” como “estudios y/o exámenes de la situación de derechos económicos y sociales”, como modelo de los informes periódicos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (como organismo observador de la aplicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) hacia los Estados, dirigidos a revisar políticas públicas de desarrollo y combate a la pobreza, en el marco de derechos humanos.

<sup>249</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (1966); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), al estipular el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de asuntos públicos (artículo 25); la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1971); la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), entre otros.

mente, los derechos de los grupos más vulnerables, mediante un diálogo franco y abierto con los expertos en derechos humanos; dicho diálogo debe basarse en un examen serio y detallado de la situación de los derechos humanos, de los mecanismos nacionales destinados a la protección y al recurso y los obstáculos que deben superarse para alcanzar un verdadero cambio” (Wiseberg, 1998: 51).<sup>250</sup> La elaboración y presentación de informes es un proceso que, más allá de significar el cumplimiento de una ineludible obligación jurídica nacional e internacional, debe ser concebido como instrumentos dirigidos a orientar acciones que cumplan el alto objetivo de lograr la vigilancia de derechos humanos económicos y sociales. En este sentido, el enfoque del Consejo hacia el fenómeno de la pobreza fundado en derechos humanos puede hacer especial hincapié en las obligaciones del Estado mexicano de dar cuenta de su actuación en relación con las normas internacionales sobre la materia.<sup>251</sup>

<sup>250</sup> El PIDESC (1966) señala: “para que cada Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas por falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas” (Observación General núm. 3, párrafo 10). De igual manera, en *Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction (2004)* se señala que el principio de progresividad y de no regresividad de derechos humanos, llama a adoptar medidas utilizando el máximo de los recursos disponibles, de modo que progresivamente se satisfaga el goce y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales. La importancia de abordar el papel del Consejo sobre el comportamiento del Estado en ese campo, desde una perspectiva más amplia, debe incluir el análisis de presupuestos y distribución del gasto social.

<sup>251</sup> El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y diversas convenciones de la OIT son, al ser ratificados, acuerdos obligantes a los Estados de proteger derechos y reglas, tanto como sea posible: PIDESC, art. 2 (1): “cada representante de Estado en el presente pacto asume actuar individualmente y a través de asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica, al máximo de sus recursos disponibles, con miras a alcanzar progresivamente la completa realización de los derechos reconocidos en el presente pacto por todos los medios apropiados, incluyendo en particular la adopción de medidas legislativas”.

En este sentido, vemos pertinente la constitución del Comité de Derechos Económicos y Sociales del Consejo mexicano,<sup>252</sup> en tanto que sea el encargado de la elaboración del informe, y remitirlo ante el Pleno del Consejo para su posterior aprobación.<sup>253</sup> Este informe detallará el estado que guardan los derechos económicos y sociales del país, a modo de recordar al Estado el papel de asumir la protección de uno o más de esos derechos en la ejecución de políticas públicas.

La fundamentación del Comité de Derechos Económicos y Sociales del Consejo puede observarse a través de las siguientes recomendaciones dirigidas a México:

1) El III Foro México-Unión Europea de la Sociedad Civil de 2008, en donde se recomienda la creación de un Comité de Derechos Humanos dentro del diálogo político, que incluya a la sociedad civil.<sup>254</sup>

2) El informe “La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)” recomienda que las comisiones de derechos humanos deben acompañar los procesos de diagnóstico y elaboración de programas de derechos humanos, apoyados en la interlocución del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales” (2008: 43).

<sup>252</sup> El Comité deberá estar integrado por integrantes de los tres sectores representados al interior del Consejo con derecho a voz y voto; así como por miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, funcionarios públicos entre otros invitados, con derecho a voz.

<sup>253</sup> De acuerdo a las funciones normativas del presidente, este se encargará de remitir el Informe al presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Consideramos pertinente la estipulación de contestación obligatoria a las observaciones enunciadas en el Informe.

<sup>254</sup> En el Foro (2008) se señaló la importancia de crear un observatorio sobre el desarrollo, la cohesión y la justicia social. Y que la cohesión social sea el referente para el diseño de políticas públicas de desarrollo social en ambas regiones. De igual manera, se sugiere la creación de un mecanismo permanente de seguimiento y evaluación de la cooperación en el marco de la institucionalización del diálogo México-UE.

Considerando que es menester que los derechos humanos se tengan en cuenta en procesos de formulación de políticas públicas, esta tesis propone una línea corresponsable y colaborativa entre los trabajos de las organizaciones nacionales e internacionales de protección de derechos humanos, como es el Comité de Derechos Económicos y Sociales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas del que México forma parte, en cuanto que ahí se formulan recomendaciones de políticas dirigidas a los Estados miembros y al sistema en su conjunto, con los objetivos de promover niveles de vida más elevados, así como fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Vale apuntar que, en relación a la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México como organismo encargado de supervisar los derechos humanos del país,<sup>255</sup> hemos de considerar que, desde su creación, no se ha emitido informe, recomendación y/o memoria referida al estatus de los derechos económicos y sociales en México.<sup>256</sup> Sobre esto, el papel más notorio sobre la materia se deposita en las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.<sup>257</sup> Por tanto, los informes pro-

<sup>255</sup> Entre sus atribuciones, la CNDH tiene la obligación de impulsar la observancia de los derechos humanos en el país; la promoción del estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional (artículo 6, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992).

<sup>256</sup> El informe “La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)” señala que las faltas de la Comisión se centran, entre diferentes asuntos, “por su falta de transparencia”, así como “por la discriminación que realiza entre los diversos temas” en materia de derechos humanos. A raíz del combate al crimen organizado por parte del gobierno federal, la CNDH se ha dedicado principalmente a emitir recomendaciones a las violaciones cometidas por la Secretaría de la Defensa Nacional, al acusársele de múltiples violaciones de derechos humanos a civiles (entre ellos, a indígenas) (López Ugalde, 2009).

<sup>257</sup> Nos referimos en especial al informe “Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México” (2003) realizado por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU en colaboración con numerosas organiza-

puestos no pretenden menoscabar las funciones de la Comisión, sino ofrecer mayores criterios del estado de los derechos económicos y sociales del país, a partir de la visión de un organismo conformado por la sociedad civil.

### *F. Propuesta de agenda de trabajo*

En relación a nuestra propuesta de agenda de trabajo, deben precisarse diversos criterios. Según hemos expuesto, México posee altos niveles de pobreza que conllevan a la exclusión social de ciudadanas y ciudadanos. Tales hechos revisten importancia y prioridad en la agenda nacional de desarrollo. Por tanto, nuestra propuesta de Consejo se presenta como un canal idóneo de expresión y de diálogo entre diversos sectores sociales (sobre todo de grupos representativos de ciudadanas y ciudadanos en condiciones de pobreza), para la generación de acuerdos<sup>258</sup> relacionados con temáticas económicas y sociales que son trascendentes para el desarrollo del país (como las relacionadas al combate a la pobreza), con el objeto de incitar a la voluntad de los poderes públicos en concretar acciones que tengan efectos reales.

De esta manera, nuestra tesis considera que la agenda de trabajo del Consejo deberá contemplar la viabilización de políticas públicas y/o de anteproyectos de leyes<sup>259</sup> que sean fundamentales

ciones no gubernamentales. En dicho informe se da cuenta del estado que guardan los derechos civiles, políticos, económicos y sociales del país, en especial a grupos en desventaja social: mujeres, pueblos indígenas, grupos de vulnerabilidad y de discriminación.

<sup>258</sup> Articulados en función de los intereses sociales y económicos representados al interior del organismo consultivo, sobre todo los relativos a los sectores tradicionalmente excluidos de las negociaciones cupulares, como son organizaciones defensoras de derechos humanos, medioambientalistas, de defensa de derechos de los pueblos indígenas, o incluso, de sectores privados y productivos que carecían de privilegios en el sistema corporativista mexicano.

<sup>259</sup> Refiriéndonos al Consejo Económico y Social de España, analizado en el segundo capítulo, y por el cual tiene atribuido la función de emitir consultas sobre anteproyectos de leyes.

para fomentar el desarrollo y combatir la pobreza. Es decir, las consultas y asesoría deben extenderse tanto al marco regulatorio, que compete al Poder Legislativo, como a políticas públicas, en cuya ejecución queda a cargo del gobierno. Los acuerdos del Consejo, por tanto, deberán versar, básicamente, en analizar de qué manera la ley impide que la eficacia de la política pública funcione; es decir, si existen temas que deben observarse desde el ámbito regulatorio o bien, de la productividad. En opinión de Lejarza (entrevista, 2009): “Existen tanto presupuestos públicos como facultades gubernamentales para su gestión que resultan suficientes para tener efecto importante sobre la cantidad y la calidad de los resultados económicos del país”. Esto implica, pues, la adopción de medidas gubernamentales que utilicen el máximo de recursos disponibles para paliar las condiciones de pobreza de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, y de esta manera, ampliar los alcances de la obligación que posee el Estado mexicano de mejorar progresivamente el goce y ejercicio de los derechos humanos (Summary of the Draft Guideliness on A Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004).

En este sentido, Lejarza (entrevista, 2009) señala que para un efectivo desempeño tanto del gasto público como en la proyección legislativa en México, “resulta indispensable que el Consejo obtenga la facultad vinculatoria a la asignación de presupuestos nacionales; es decir, participar e incidir en la operatividad de los recursos públicos; de igual manera, debe considerarse el derecho a veto al Consejo, en cuanto a que le permitiría hacer observaciones o rechazar proyectos de leyes aprobados por el Congreso”.<sup>260</sup>

Sin embargo, tales tesis merecen ser matizadas: en primer lugar, ningún Consejo socioeconómico estudiado ha normado

<sup>260</sup> El veto es un derecho legislativo facultativo del presidente por el que se le permite rechazar las resoluciones emanadas de ambas cámaras del Congreso. Dicho en otros términos, el veto sirve para regresar al Congreso iniciativas que a juicio del presidente no mejoran el orden legal vigente, cualesquiera que sean los objetivos o motivaciones. En México, el presidente cuenta con poder de veto total (Ugalde y Díaz Rebolledo, 2002).



alguna atribución vinculatoria a los presupuestos públicos, en cuanto a que es competencia exclusiva de los gobiernos y cámaras legislativas;<sup>261</sup> en tal caso, puede estipularse una participación “orientativa de presupuestos nacionales”, siendo esta una disposición facultativa a las funciones del Consejo, es decir, que el gobierno, sin obligación jurídica de por medio, pueda solicitar al organismo consultas al Anteproyecto Federal de Presupuesto, previo envío a la Cámara de Diputados;<sup>262</sup> en segundo lugar, porque, como señalamos en el segundo capítulo, dotar de facultades propias de las cámaras legislativas a los consejos socioeconómicos, supone comprometer el riesgo de convertirlos en terceras cámaras parlamentarias, y esto, a nuestra consideración, supone el riesgo de ofrecer poder a intereses sectoriales parciales e interesados, como puede ser el caso de los empresarios; en tercer lugar, porque de adoptarse estas facultades, implicaría invadir la esfera competencial de poderes o niveles de gobierno definidos para

<sup>261</sup> En el caso del Consejo Económico y Social de España, esto queda estipulado en el artículo 7.1.1 de la Ley; en el CDES de Brasil, aunque esta disposición no encuentra expresa su normativa, el artículo 48.2 de la Constitución de Brasil de 1988 dispone esta atribución al Congreso Nacional que lo conforma la Cámara de Diputados y Senadores; de igual manera sucede con el Cesjal, al ser competencia exclusiva del gobierno del Estado y cámaras legislativas del Estado (artículo 50 y 89 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 1917).

<sup>262</sup> Algunos consejos socioeconómicos poseen prerrogativas de consulta hacia presupuestos nacionales. El Consejo Nacional de Planeación Económica y Social de Nicaragua, creado en 1997, tiene la atribución de hacer recomendaciones al Proyecto de la Ley Anual de Presupuesto (Lacayo, 2003: 13, 16, 27). En este sentido, habrá que hacer algunas matizaciones, pues el Consejo “puede” recibir presentaciones sobre la ejecución presupuestaria de los ministerios, lineamientos para la inversión pública y capacitación por parte de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Es decir, la facultad orientativa de presupuestos es facultativa (no obligatoria) a las funciones del Consejo. Por tanto, debe entenderse que el organismo puede o no recibir consultas sobre esta materia. Igual sucede con el Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia, fundado en 1957, el cual puede, a petición del gobierno, examinar en el periodo extraordinario de sesiones el informe de previsión y planificación que el Ministerio de Hacienda y de Planeación Económica están obligados a presentar al Parlamento (artículo 99 de la Constitución de la República Italiana de 1957).

la elaboración de presupuestos federales,<sup>263</sup> o bien, del derecho de vetar leyes.<sup>264</sup> En ese sentido, consideramos que al Consejo mexicano no puede otorgársele poderes de tercera cámara parlamentaria, en cuanto a que son competencias exclusivas del Poder Legislativo y del Ejecutivo. Por tanto, enfatizamos que sus funciones deben simplificarse por el valor científico, técnico y jurídico de las recomendaciones, orientaciones y propuestas de la sociedad civil representada en el organismo, hacia políticas públicas y proyectos de leyes y/o reformas; o bien, como expusimos con anterioridad, recomendaciones a los anteproyectos de presupuestos anuales de la Federación, como función facultativa, mas no obligatoria, por parte del Gobierno.

En definitiva, el Consejo “tendría que iniciarse en temas de consulta obligada, las cuales se elegirían según el contexto, por tanto, para que exista equidad en el proceso de elección de temas, sería oportuno que la agenda deba debatirse entre los sectores a razón de acordar las prioridades más necesarias para el país” (Lejarza, entrevista, 2009). Los temas prioritarios planteados por nuestro entrevistado son: reforma laboral, Ley de Competitividad,<sup>265</sup> Ley de Telecomunicaciones, Ley de Partici-

<sup>263</sup> Disposición otorgada a la Cámara de Diputados de acuerdo al artículo 2. B. IX y 74 de la Constitución Política.

<sup>264</sup> La Constitución dice en su artículo 72: “b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles, a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido... c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido por esta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación”. La redacción del artículo 72 faculta al Ejecutivo para que sus observaciones a una iniciativa versen sobre todo el proyecto o parte de él.

<sup>265</sup> Se debe definir una competitividad de mercado interno y de mercado exterior. En este sentido, se deben definir qué factores impiden su desarrollo, tanto en el marco legislativo como la incapacidad del gobierno o del ramo industrial.

pación Ciudadana, así como consultas referidas a derechos humanos, medio ambiente, equidad y género y consumidores. Este debate, pues, deberá definir qué temas son urgentes y necesarios. Es decir, si son necesarios y urgentes entonces rendirían las dos categorías. Si son solo necesarios pero no urgentes, entonces se visualizaría con mayor claridad los temas torales para el desarrollo económico y social del país.

En definitiva, por encima del tipo de resultados que, en el porvenir mediato arroje el Consejo Económico y Social de México, resulta fundamental enunciar en nuestras conclusiones, además de observaciones generales a este capítulo, las debilidades, amenazas y fortalezas del organismo propuesto.

## 5. Conclusiones

Mediante la conducción articulada y metodológica de nuestras conclusiones, incluyendo las experiencias aprendidas de consejos socioeconómicos analizados, el presente capítulo se propuso orientar el Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza, desarrollando una función no sustitutiva de los poderes públicos, sino complementaria, auxiliar e integradora.<sup>266</sup> A continuación se exponen las tesis centrales de nuestra propuesta de Consejo:

1) Un sistema de representación de intereses y de canalización de demandas sociales tiene bases democráticas de participación ciudadana. Por el contrario, la estructura corporativa enfrenta una subrepresentación de intereses, de tal forma que el poder de negociación que tiene frente al Estado lo capacita para excluir, y sus prácticas se tornan antidemocráticas.

<sup>266</sup> Este carácter transversal participa del exhorto del Comité Económico y Social Europeo, en el Marco Estratégico del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010), de implicar la participación estratégica entre consejos económicos y sociales, Estados y sociedad.

Tabla 8. Consejo Económico y Social de México

Naturaleza	El Consejo Económico y Social de México es un organismo público autónomo, compuesto por la sociedad civil, que se crea para ser consultado por el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a quienes les emite recomendaciones sobre proyectos de leyes y/o reformas, así como en la elaboración de políticas públicas, con el objeto de colaborar en la planificación estratégica de desarrollo del país.	
Funciones	Dictámenes, pareceres y recomendaciones en materia social y económica con carácter preceptivo y facultativo, sobre proyectos de leyes y políticas públicas. Informes: Estudios dirigidos a temas económicos y sociales con carácter de relevancia coyuntural. Memorias: Dictamen general sobre la situación económica y social de México, emitido anualmente.	
Composición	Compuesto por miembros de la sociedad civil: sindicatos, empresarios y tercer sector, elegidos por las organizaciones a quienes se representan. Cuando el Consejo lo disponga, el gobierno participará como invitado, con derecho a voz, ante el Pleno o en los grupos temáticos o de trabajo.	
Órganos	Colegiados: Pleno Comité Directivo Comisiones de Trabajo  Unipersonales: Presidente Secretario general Tres vicepresidentes	Funcionamiento: Procurará formalizar sus deliberaciones por consenso en los grupos temáticos o de trabajo, los cuales serán sometidos al Pleno, para su votación, la cual se tomará por mayoría de sus miembros.  Los acuerdos serán remitidos al presidente de la República y su gabinete, dependiendo del ramo del que se trate, así como al Poder Legislativo.

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el Consejo propuesto se presenta como contraposición al sistema corporativista mexicano, que es, por sí mismo, antidemocrático y monopolizador de negociaciones. Nuestra propuesta, entonces, se perfila como un espacio de participación ciudadana, representativo de sectores que han sido excluidos de las negociaciones corporativistas y que, por tanto, no han podido obtener una incidencia política real en la toma de decisiones públicas.

2) En el sistema constitucional mexicano, la planeación democrática del desarrollo es una garantía fundamental, y deberá ser siempre de carácter social en su toma de decisiones, tal y como se dispone en los artículos 25 y 26 de la Constitución de la República, al incorporar la participación de los sectores sociales al Plan Nacional de Desarrollo. Estas normas, junto con el derecho fundamental de asociación, justifican la existencia de organismos públicos autónomos, integrados por los sectores sociales, que propongan las políticas para la competitividad y desarrollo económico en el país. De este modo, formulamos el Consejo como organismo público autónomo (esto es, descentralizado del gobierno federal), compuesto por la sociedad civil (sindicatos, empresarios y tercer sector, haciendo énfasis en sectores representativos de ciudadanas y ciudadanos que padecen pobreza), y por el cual buscaría 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.

3) El desequilibrio de representación, participación y deliberación que experimentan diversos consejos socioeconómicos, difícilmente genera condiciones democráticas. Los intereses, las demandas y las interpretaciones de todos los sectores deben estar representadas, escuchadas y deben ser tenidas en cuenta en los debates y acuerdos que tengan por objeto generar un impacto en la voluntad de acción de los

gobiernos. Para revertir las experiencias suscitadas en los consejos socioeconómicos estudiados, subrayamos la importancia que reviste la igualdad representativa, participativa y deliberativa en los procesos decisorios con el objeto de primar el diálogo, el debate y el intercambio de información entre los consejeros, y asegurar la integración de los intereses sociales en los acuerdos y/o tareas propias al organismo. Estas prácticas son útiles y necesarias para robustecer la democracia, favorecen la voz y los derechos de las minorías, y son instrumentos para oponerse a mandatos de autoridad. Además, de que impulsan y recrean la discusión pública y la reflexión de asuntos cada vez más urgentes de solucionar (como es la superación de la pobreza) y terminan fortaleciendo el consenso constitucional sobre bases legítimas.

4) Hemos hecho mención de diversos informes y documentos que hacen constar diversos factores que imposibilitan la satisfacción de derechos humanos económicos, sociales y culturales en el país: ampliación del seguro social, así como de programas sociales implementados por el Gobierno dirigidos a combatir la pobreza; adquisición de vivienda; reducción de gasto público; niveles elevados de discriminación indígena y de género, etcétera. En su conjunto, estas inquietudes y demandas deberán ser consideradas como articulaciones en los trabajos propios del Consejo Económico y Social de México (tales como los dictámenes, informes y memorias), como una forma de contrarrestar la subrepresentación o debilitamiento de estos intereses ante los poderes públicos. De esta manera, creemos necesario que los derechos humanos económicos, sociales y culturales sean un discurso patente en los trabajos del Consejo, de ahí nuestra propuesta tanto de creación del Comité encargado de emitir el Informe que detalle el estado que guardan estos derechos en el país, a modo de evaluar, vigilar y orientar políticas públicas en el marco del respeto a los

derechos fundamentales; como de la agenda de trabajo, en tanto que se constituyan temáticas de interés a los grupos ahí representados.

Consideramos que la condición fundamental para la creación del Consejo Económico y Social mexicano como agente colaborador para el desarrollo, combate a la pobreza y exclusión social se centra, básicamente, en la voluntad política del Estado, agencias públicas, Poder Legislativo, empresarios, sindicatos y organizaciones civiles. Nos referimos, pues, a la concientización política ciudadana y social de que estos hechos no son solo responsabilidad del Estado, sino también de la sociedad en general.

Por tanto, partimos de la premisa de que no hay diálogo en un sistema en donde el pluralismo no se puede expresar ni desarrollar. No hay democracia, incluso, en un sistema que discrimina la participación de aquellos a quienes se les ha dejado fuera de las articulaciones consensuales y/o negociadoras. Y más cuando aquellas articulaciones inciden directamente en las vidas de a quienes se les margina de la participación. En este sentido, el diálogo social representa uno de los nuevos terrenos de expresión e interlocución de las sociedades con sus gobiernos y de consensos para la gobernabilidad y estabilidad. No es una opción desechable, es, por el contrario, un instrumento central de las democracias modernas.

Así pues, el carácter democrático de un sistema político no es solo parte del reconocimiento al pluralismo ideológico existente en una sociedad, sino por reconocer la necesidad de erigir mecanismos que permitan que esa pluralidad esté representada en las decisiones políticas, y en los que mediante una interacción respetuosa y pacífica, las mismas se procesen. Eso tiene una razón de ser: permitir que las minorías se expresen y sus argumentos puedan ser escuchados y hasta recogidos en una decisión consensuada.

Es en este marco, en que la participación de los “olvidados” (grupos indígenas, campesinos, organizaciones civiles, etcétera) ha surgido como reclamo. La participación y el diálogo social se

convierte en un criterio más para entender la constante necesidad de las personas en condiciones de pobreza, de integrarse en la toma de decisiones, de ser parte de la vida política y de configurar acciones que afecten, en cualquier sentido (político, económico o social), su entorno y forma de vida.

En este sentido, México no debe agotar su realización en lo representativo y electoral, sino trascender hacia una cultura deliberativa, de integración y cohesión social. Estas medidas requieren ser incluidas en el entramado institucional mexicano para fortalecer y activar la participación y la deliberación de los asuntos comunes con el propósito de que el espacio de lo público tenga el vigor democrático que a las endebles instituciones y prácticas mexicanas les falta. Dicho en otros términos, es imprescindible corregir las deformaciones del modelo representativo y apostar por un modelo participativo-deliberativo que vincule a los ciudadanos con la cosa pública, particularmente los grupos en situación de pobreza. Para hacer posible la exigencia de sus derechos, es factible si se erigen mecanismos de diálogo social donde puedan estar representados, como es el Consejo Económico y Social de México propuesto en la presente tesis doctoral.