

Hacia el Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza

FERNANDO
MONTOYA VARGAS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



HACIA EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE MÉXICO COMO AGENTE COLABORADOR
PARA EL COMBATE A LA POBREZA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 243

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos

Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez

Cuidado de la edición y formación en computadora: Jaime García Díaz

FERNANDO MONTOYA VARGAS

HACIA EL CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE MÉXICO
COMO AGENTE COLABORADOR
PARA EL COMBATE
A LA POBREZA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2014

Primera edición: 21 de abril de 2014

DR © 2014, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-5536-6

*Para Sebastián y Patrick,
con el deseo de un mundo mejor para ustedes*

El mundo está detenido ante el hambre que asola a los pueblos. Mientras haya desequilibrio económico, el mundo no piensa. Yo lo tengo visto. Van dos hombres por la orilla de un río. Uno es rico, otro es pobre. Uno lleva la barriga llena, y el otro pone sucio el aire con sus bostezos. Y el rico dice: “¡Oh, qué barca más linda se ve por el agua! Mire, mire usted el lirio que florece en la orilla”. Y el pobre reza: “Tengo hambre, no veo nada. Tengo hambre, mucha hambre”. Natural. El día que el hambre desaparezca, va a producirse en el mundo la explosión espiritual más grande que jamás conoció la humanidad.

Federico GARCÍA LORCA, Madrid,
7 de abril de 1936.

CONTENIDO

| | |
|---|-----|
| Introducción | 1 |
| I. Marco teórico. | 25 |
| 1. Introducción | 25 |
| 2. Pobreza y exclusión social. | 27 |
| 3. Empoderamiento e incidencia política de grupos vulnerables y excluidos | 69 |
| 4. Diálogo social | 97 |
| 5. Conclusiones | 112 |
| II. El Consejo Económico y Social de España y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil | 117 |
| 1. Introducción | 117 |
| 2. Consejo Económico y Social de España | 118 |
| 3. Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil. | 151 |
| 4. Conclusiones | 177 |
| III. Consejo Económico y Social de México | 185 |
| 1. Introducción | 185 |
| 2. Participación de la sociedad civil y combate a la pobreza en el marco de derechos humanos. Funda- mentos jurídico-constitucionales del Consejo Eco- nómico y Social de México | 187 |

| | |
|---|-----|
| 3. Antecedentes de consejos socioeconómicos en México: Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos y Consejo Económico y Social de Jalisco | 202 |
| 4. Consejo Económico y Social de México | 232 |
| 5. Conclusiones | 267 |
| Conclusiones | 273 |
| Bibliografía | 287 |

INTRODUCCIÓN

1. *Presentación*

La presente tesis de doctorado pretende proponer un espacio participativo y deliberativo en el Estado mexicano, conformado por los sectores empresarial, productivo, sindical y tercer sector. Nuestra propuesta busca que estos actores, sobre todo los colectivos tradicionalmente excluidos, incidan en políticas públicas y anteproyectos de leyes que tengan como referencia el desarrollo socioeconómico y la lucha contra la pobreza.

La realización de esta tesis ha suscitado en el autor nuevos y numerosos interrogantes. La voluntad de resolverlos supondrá, con toda seguridad, la elaboración de nuevos trabajos dirigidos a darles respuesta. En este sentido, la presentación de este trabajo no supone tanto la culminación como el inicio de nuevas etapas de investigación.

Esta tesis ha sido posible gracias a la beca recibida por el programa Erasmus Mundus External Cooperation Lot 18 (México), así como por la dirección y observaciones de la doctora Cristina de la Cruz Ayuso y el doctor Felipe Gómez Isa, de la Universidad de Deusto.

2. *Antecedentes y justificación de la tesis*

El antecedente inmediato de la actual tesis es la realizada para la obtención del grado de Maestría en Filosofía Política en la Universidad Nacional Autónoma de México en julio de 2008. Dicha tesis lleva por título “La pobreza en el marco de los derechos humanos”. Tal estudio nace por el interés de participar en

uno de los temas más importantes dentro del ámbito de la filosofía política y la ética, esto es, el debate existente entre derechos humanos y pobreza:

Indudablemente la pobreza se vincula con la economía, pero también con aspectos éticos relacionados con la forma en que las personas se consideran a sí mismas [...] Aplicando la perspectiva de los derechos humanos desde una visión filosófica al análisis de la pobreza, nos permite entender mejor la interrelación entre ambos [...] El vigoroso nexo que los une revela la necesidad de integrar medidas para reducir la pobreza y acciones que aseguren los derechos humanos. Estas medidas pueden llevarse a cabo a través de diversos ámbitos: instituciones públicas, organizaciones internacionales, pero aún más allá, a través de la participación activa de la ciudadanía. Si lo que se busca es precisamente un desarrollo integral, entonces resulta fundamental la implementación de estrategias de desarrollo que incorporen la participación de las ciudadanas y ciudadanos en la definición de políticas de superación de la pobreza [...] Se trata, pues, de reconocer la condición de los sujetos como protagonistas de su propia vida [2008: 4, 5].

En este sentido, el estudio considera, en sus conclusiones, que los consejos económicos y sociales pueden observarse como herramientas efectivas para el desarrollo y combate a la pobreza, en cuanto que posibilitan la participación de las ciudadanas y ciudadanos en la implementación de recomendaciones hacia políticas públicas y anteproyectos de leyes que pueden ser necesarias tanto para garantizar el acceso y respeto de los derechos humanos como para reducir los niveles de pobreza y marginación (2008: 111).

Por estas razones, la presente tesis, referida a nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza, se justifica a la luz de tres importantes circunstancias: 1) actualmente, la superación de la pobreza es uno de los mayores retos que enfrenta México: 52 millones de personas padecen pobreza patrimonial y

alimentaria.¹ Si traducimos esta cifra al discurso de los derechos humanos, constatamos la existencia de violaciones sistemáticas hacia tales derechos: alimentación, vivienda, educación, atención de salud, seguridad social, así como el derecho a la participación política, observado como derecho humano político y civil.² En este sentido, discriminar la participación de las ciudadanas y ciudadanos más vulnerables y en riesgo de exclusión en asuntos públicos, puede traducirse como una violación flagrante hacia un derecho humano, ya que les imposibilita acceder a negociaciones y deliberaciones cruciales para resarcir sus condiciones de vida; 2) la pobreza en México, producto de contextos históricos y macroeconómicos, es leída, además, como la incapacidad del aparato estatal de aplicar medidas efectivas para superarla. Entre las múltiples medidas se encuentra la ausencia de un espacio de participación y deliberación de la sociedad civil que sea reconocido por el Estado mexicano, y que tenga por objeto incidir en políticas públicas y leyes que afectan su condición de vida, como pueden ser las referidas a combatir la pobreza. La falta de un espacio de intervención ciudadana en asuntos públicos es un hecho que, incluso, ha impactado desfavorablemente en la participación e influencia de grupos tradicionalmente excluidos en la planeación estratégica para el desarrollo, los cuales, históricamente, han sido cooptados por un sistema político corporativista; 3) la última circunstancia se refiere a que el combate a la pobreza y exclusión social en México han sido poco abordados desde el enfoque de derechos humanos. Con base en las obligaciones del Estado mexicano de asegurar el contenido de derechos huma-

¹ 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. Cabe mencionar que no hubo crecimiento final en 2012 debido al estancamiento de los salarios y al alza de precios de productos básicos (“Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”, 2012).

² 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.

nos, establecidos y reconocidos en los instrumentos internacionales y en la legislación del país, nuestra tesis propone al Consejo Económico y Social mexicano como organismo partícipe, entre las variadas instituciones defensoras de derechos humanos,³ en la formulación de informes que detallen el estado que guardan los derechos económicos y sociales del país, a modo de hacer patente el cumplimiento de estándares de derechos humanos en políticas estatales dirigidas al desarrollo y erradicación de la pobreza.

3. *Objetivos de la investigación e interrogantes planteados*

La pobreza puede ser considerada como un elemento que facilita la exclusión social. En México, las alarmantes cifras de pobreza constituyen un problema que no sólo se relaciona con la estabilidad y el desarrollo económico, sino también con obstáculos que impiden que las personas influyan en el ámbito público.

En la actualidad, diversos países han formalizado la representación de intereses de la sociedad civil a través de la constitución de consejos socioeconómicos. Tales organismos tienen por objeto influir en políticas socioeconómicas y anteproyectos de leyes ejercidos desde el ámbito público. En este sentido, la ausencia de un espacio de participación y deliberación social en México (esto es, el Consejo Económico y Social) agrava la posibilidad real de incidencia política de la ciudadanía (sobre todo de los sectores más empobrecidos y marginados) hacia políticas públicas y anteproyectos de leyes que fomenten el desarrollo y la superación de condiciones de pobreza.

En este sentido, el propósito principal de esta tesis doctoral consiste en ver si un organismo como el Consejo Económico y Social de México puede ser un espacio idóneo para propiciar el diálogo y *la participación de sectores que tradicionalmente han sido exclu-*

³ Nos referimos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo público autónomo del Estado mexicano, encargada de indagar hechos y delitos relacionados con esta materia.

dos del diálogo social, así como en ser una herramienta colaborativa en el combate a la pobreza. Se trata, fundamentalmente, de ofrecer criterios teóricos que orienten la participación activa de la sociedad mexicana en asuntos públicos, así como indagar en experiencias de diversos modelos de consejos socioeconómicos para, finalmente, formular nuestra propuesta.

Para abordar este estudio se han planteado diversos interrogantes que han dado lugar a la definición de distintos objetivos que, a su vez, constituyen los ejes principales de la actual tesis:

1) El primero de estos objetivos pretende definir cómo y cuáles tienen que ser los mecanismos de participación, cómo las dinámicas para el diálogo social y cuáles los criterios para que una institución como *el Consejo Económico y Social pueda llegar a ser en México un instrumento de lucha contra la pobreza*.

Para abordar esta cuestión, la investigación se plantea varios interrogantes: a) *en primer lugar se pregunta en qué medida la pobreza se vincula con los conceptos de ciudadanía y derecho a la participación*. En este sentido, se cuestiona qué se entiende por exclusión social; cuáles son las diversas dimensiones de exclusión y cómo se relacionan con la participación; de qué modo la pobreza y exclusión social pueden observarse como problemas de redistribución y reconocimiento. Asimismo, se pregunta de qué manera el discurso de los derechos humanos puede brindar estrategias que faciliten tanto la participación ciudadana como la superación de la pobreza; b) en segundo lugar se pregunta cuáles son los criterios de participación que permitan generar la influencia efectiva de los grupos más vulnerables y marginados en asuntos públicos. Se trata de conocer cuáles son las diversas escalas, grados y formas de participación, y cuáles los criterios y condiciones que favorecen el empoderamiento e incidencia política de las ciudadanas y ciudadanos más empobrecidos y excluidos; c) finalmente, un tercer elemento que se plantea es la articulación del diálogo social como herramienta de participación

y consenso entre la sociedad civil con los poderes públicos. Asumiendo que la incidencia política de los sectores más vulnerables y marginados dependerá en buena medida de las relaciones que se establezcan entre los distintos sectores sociales, se pregunta cuáles son los criterios y condiciones del diálogo social que permitan facilitar la influencia de estos colectivos en las decisiones públicas.

2) El segundo objetivo trata de analizar en qué medida los consejos socioeconómicos, como organismos de diálogo social y conformados por intereses de la sociedad civil, ofrecen lecciones para considerarlos herramientas efectivas para el desarrollo y combate a la pobreza. En este sentido, nuestra tesis analiza las experiencias del Consejo Económico y Social de España y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil.

Para abordar esta cuestión, la investigación se plantea dos interrogantes: a) el primero de ellos se refiere en saber cómo se componen los consejos socioeconómicos mencionados; paralelamente a esta cuestión, nos preguntamos cuál es su funcionamiento, funciones y/o competencias. Para resolver estos interrogantes se plantean diversas preguntas específicas: bajo qué contextos jurídicos y políticos fueron creados; qué autonomía gozan de los gobiernos; qué sectores se encuentran representados; cuáles son los instrumentos jurídicos que imprimen los pareceres y recomendaciones de los miembros en materias socioeconómicas; bajo qué disposiciones se lleva a cabo la participación de los consejeros y bajo qué criterios los acuerdos. En este sentido, deberá analizarse los niveles de eficiencia participativa y deliberativa de los miembros, si existen desequilibrios de representación que obstaculizan la participación e influencia de diversos sectores al interior del organismo y si existe algún control y/o intromisión gubernamental en el desarrollo de las actividades de los consejos y que pueda afectar la influencia de

los intereses sociales ahí representados en las decisiones gubernamentales y/o públicas; b) *el segundo de los elementos que se plantea es analizar el desempeño de estos organismos en la lucha contra la pobreza*. Por tanto, se cuestiona, primeramente, sobre la existencia de la participación de colectivos representativos de ciudadanas y ciudadanos empobrecidos y marginados en los consejos socioeconómicos a estudiarse. Finalmente, la investigación se pregunta qué impacto han tenido los trabajos de los organismos en el combate a la pobreza y exclusión social.

3) El tercer y último objetivo pretende analizar qué criterios y condiciones fundamentan nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México como agente colaborador en el combate a la pobreza. Para conseguir este objetivo, resultará necesario contar con el reflejo de los criterios teóricos expuestos a lo largo de nuestra tesis, así como de las lecciones aprendidas de los consejos económicos y sociales estudiados.

Para abordar esta cuestión, planteamos las siguientes interrogantes: a) el primer elemento hace referencia a la percepción existente de la pobreza en México en el marco de los derechos humanos. Asimismo, se pregunta sobre cuáles son las obligaciones que el Estado mexicano posee para garantizar la participación ciudadana en la planeación estratégica para el desarrollo y combate a la pobreza. En ese sentido, se trata de indagar cuáles son los preceptos constitucionales y cuáles los compromisos suscritos por México ante organismos internacionales de derechos humanos que dan cuenta de estas obligaciones; b) el segundo elemento está dirigido a indagar antecedentes históricos de consejos socioeconómicos en México. Para resolver esta interrogante, nuestra tesis presenta los casos del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos y el Consejo Económico y Social de Jalisco, como primeras experiencias de este mode-

lo de organismos en territorio mexicano. Como sucede con los consejos socioeconómicos y sociales de España y Brasil, buscaremos responder a las siguientes interrogantes: bajo qué contextos jurídicos y políticos fueron creados; cuál es el nivel de autonomía que gozan frente al ámbito gubernamental; qué sectores se ven representados; cómo participan los sectores más empobrecidos y marginados a su interior; cuáles son sus instrumentos jurídicos y qué funciones tienen; cuáles son las dinámicas de participación y cómo se llevan a cabo los acuerdos; qué desempeño han tenido en el desarrollo y combate a la pobreza; c) el planteamiento de estas cuestiones lleva, finalmente, a preguntarse cuál es la percepción existente del Consejo Económico y Social de México. En este sentido, indagaremos sobre qué antecedentes inmediatos han proyectado su constitución.

Una vez respondidas estas cuestiones, nos preguntamos cuáles son los preceptos constitucionales y cuáles las obligaciones estatales contraídas ante tratados de derechos humanos que logren fundamentar la naturaleza jurídico-constitucional del organismo propuesto. Paralelamente, a través de las lecciones aprendidas de los consejos socioeconómicos estudiados, nos preguntamos cuál es la composición, funcionamiento y/o estructura, competencias y funciones que puedan considerarse idóneos para nuestra propuesta de Consejo. En este sentido, se buscará responder las siguientes cuestiones: qué sectores conformarían la estructura del organismo, lo cual implica tomar en cuenta la representación de sectores que representan a colectivos vulnerables y marginados históricamente de las decisiones públicas; qué criterios de representación deben tomarse en cuenta para la membresía de los consejeros; cómo deben llevarse a cabo las dinámicas de participación y deliberación entre los consejeros y que resulten adecuados para las actividades propias del Consejo; cuáles serían los instrumentos jurídicos

que pueden considerarse como herramientas efectivas para incidir en la voluntad política de los poderes públicos, y que por tanto puedan considerarse colaborativas en la lucha contra la pobreza.

La definición de estos objetivos y de los interrogantes a los que se pretende dar respuesta guiará la investigación a realizar, trazando el desarrollo de ésta y definiendo la metodología más adecuada para conseguir el propósito que esta tesis doctoral se plantea.

4. *Hipótesis de trabajo*

A partir de los objetivos y los interrogantes planteados en el apartado anterior, el desarrollo de esta tesis se realizará con base en una hipótesis general que a su vez dará lugar a varias hipótesis específicas.

La hipótesis general afirma que la propuesta del Consejo Económico y Social de México servirá como una herramienta efectiva para la lucha contra la pobreza, en cuanto a que la sociedad civil, en especial los grupos representativos de ciudadanas y ciudadanos más empobrecidos y marginados, pueden articular sus intereses, defender sus opiniones, consensuar acuerdos, fijar metas comunes e influir en políticas públicas y anteproyectos de leyes referidos a materias socioeconómicas.

Esta hipótesis quiere explorar la importancia que tiene nuestra propuesta de Consejo Económico y Social para los sectores más representativos de la sociedad mexicana, sobre todo de los sectores más desfavorecidos de la población, en tanto que se presenta como un espacio de participación y deliberación reconocido por el Estado mexicano, y que les puede ofrecer la oportunidad de incidir políticamente en asuntos públicos que contribuyan a la disminución de su grado de pobreza, así como al fomento general del desarrollo.

Para validar esta hipótesis es necesario formular otras hipótesis más específicas:

1) La primera hipótesis sostiene que en un contexto en el que las personas que padecen pobreza, el empoderamiento y la participación devienen como importantes estrategias en tanto que les posibilita a estos colectivos la obtención de habilidades, recursos y medios indispensables para lograr una efectiva incidencia política en las decisiones que se gesten en el ámbito público.

2) La segunda hipótesis sostiene que los consejos socioeconómicos son poseedores de mecanismos, dinámicas y estrategias que posibilitan el empoderamiento a sectores y/o grupos sociales que no han tenido oportunidades de influir en el ejercicio público.

3) La tercera hipótesis señala que los consejos socioeconómicos, como organismos de participación y diálogo social, están conformados por la variedad de intereses de la sociedad civil y que, paralelamente, articulan la defensa de sectores más empobrecidos y marginados.

4) La cuarta hipótesis sostiene que los consejos socioeconómicos tienen un importante papel en el desarrollo y combate a la pobreza, debido a que sus instrumentos jurídicos, como son informes, dictámenes y memorias, articulan pareceres, recomendaciones y consultas hacia los poderes públicos, con base en los intereses sociales y económicos ahí representados.

La validación de este conjunto de hipótesis se llevará a cabo, en mayor parte, a través de las lecciones que puedan ofrecer el Consejo Económico y Social de España, el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil, el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos y el Consejo Económico y Social de Jalisco que se estudiarán en la presente tesis. La constitución de estos organismos como espacios de representación, participación y diálogo social, y su desempeño en el desarrollo y combate a la pobreza, deben permitir enfrentar esta investigación con base en los objetivos y las hipótesis planteadas con ciertas garantías de aprobación.

5. *Estructura del trabajo*

De acuerdo con los objetivos y las hipótesis planteadas, esta investigación se estructura en una introducción general, tres capítulos temáticos, conclusiones finales y bibliografía. La presente introducción expone una breve presentación de la tesis doctoral, la justificación de la investigación, los objetivos e interrogantes planteados, las hipótesis de trabajo y la metodología utilizada.

El primer capítulo (I. Marco teórico) comprende la parte teórica de la investigación. En este epígrafe se han construido las bases teóricas y conceptuales de la tesis. En él se analizan la relación entre la pobreza, la exclusión social, la participación ciudadana y los derechos humanos. Después de realizar una exploración sobre estas cuestiones se hace un análisis de las nociones de empoderamiento e incidencia política como estrategias de superación de la pobreza y exclusión social. Finalmente, se identifica al diálogo social como instancia sistemática que permite incluir a los sectores más vulnerables con los distintos grupos que interactúan en una relación social. Sobre estas bases se desarrollará el análisis que ha dado lugar al resto de capítulos de este trabajo.

El segundo capítulo (II. El Consejo Económico y Social de España y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil) analiza dos experiencias de organismos de diálogo social: el Consejo Económico y Social de España y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil. Se realiza un examen y valoración de su institucionalización, composición, funcionamiento, funciones y competencias. Asimismo, se realiza un análisis de sus alcances en el combate a la pobreza.

El tercer capítulo (III. Consejo Económico y Social de México) aborda el objetivo general de la tesis. 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. Se realiza un examen de 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, con la

finalidad de indagar en su composición, funciones, competencias y desempeño como agentes colaboradores en el desarrollo nacional y regional, respectivamente. A partir del marco teórico analizado a lo largo de la tesis, así como a través de las lecciones de los consejos socioeconómicos estudiados, se presenta nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México como organismo orientativo y colaborativo del Estado mexicano para el combate a la pobreza.

Nuestra tesis finaliza con una sección de conclusiones en donde, por un lado, se exponen los resultados de la investigación y se validan, o no, las hipótesis formuladas al inicio de este trabajo, y, por otro, se realizan algunas consideraciones y reflexiones surgidas a partir de la propia investigación.

La tesis se completa con un apartado dedicado a la bibliografía.

6. *Metodología*

La elección de la metodología de análisis se erige como uno de los principales retos al encarar una investigación. De su acierto dependerá, en buena parte, el éxito del trabajo realizado. Asimismo, de su aplicación dependerá en buena medida que se alcancen los objetivos establecidos. Para el desarrollo de esta tesis se ha optado, fundamentalmente, por técnicas de carácter cualitativo, descriptivo y documental. En las próximas páginas se exponen las diferentes técnicas usadas para el desarrollo de esta investigación. Su aplicación responde, como se expondrá más adelante, a la voluntad de establecer una complicidad entre ellas de tal forma que, si bien cada una responde a un objetivo específico, la finalidad última de su aplicación es la complementariedad. Antes de realizar esta exposición de las técnicas empleadas, de todos modos y para justificar su idoneidad, se realiza una breve discusión sobre su pertinencia y su oportunidad.

A. *Métodos, técnicas y fases de la investigación*

Tal como señalan Taylor y Bogdan (1994: 16) en su obra *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*: “el término metodología designa el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas”, aplicándose a la forma de realizar las investigaciones. Los supuestos, los intereses y los propósitos de una investigación llevarán al investigador a elegir una u otra metodología.

El autor de esta investigación ha tomado la decisión de abordar esta tesis con métodos de carácter cualitativo, descriptivo y documental. La investigación cualitativa es inductiva. Por ello, este trabajo desarrolla intelecciones y comprensiones a partir de los datos recogidos en el escenario objeto de estudio.

La elección de este método ha significado la elaboración de un diseño de investigación flexible. Ello ha supuesto que el estudio se iniciara con interrogantes, objetivos e hipótesis los que, a su vez, se fueron concretando a lo largo de la investigación. Dicha concreción se llevó a cabo después de un largo periodo de investigación documental. En este sentido, los interrogantes, objetivos e hipótesis presentados en los tres capítulos de esta tesis, corresponden a esta fase de concreción.

Para desarrollar esta investigación, el autor de la tesis ha debido realizar un esfuerzo para apartar sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones con el objetivo de influir lo mínimo posible en los resultados obtenidos.

Para la recopilación de datos se han utilizado dos técnicas de investigación: la investigación documental y la entrevista de investigación social.

La primera de ellas, la investigación documental, consiste en la revisión de aquellos documentos escritos o de otra índole que permitan al investigador obtener información recopilada, procesada y sistematizada que pueda ser útil a los fines de la investigación (Del Rincón *et al.*, 1995). Para la realización de esta investigación, esta técnica se ha basado fundamentalmente en la

revisión de libros, publicaciones diarias y periódicas, informes técnicos, estudios y/o informes académicos, documentos oficiales o institucionales, leyes y normatividad, entre otros.

La segunda de las técnicas de investigación utilizadas, la entrevista de investigación social, es una técnica en la que se establece una interacción entre dos personas, una de las cuales, el investigador, formula determinadas preguntas relativas al tema de investigación, mientras que la otra, el entrevistado, proporciona verbalmente o por escrito la información que le es solicitada. Mediante esta técnica se obtiene información de primera mano sobre los hechos o fenómenos que son objeto de investigación (Taylor y Bogdan, 1994). La realización de las entrevistas de investigación social se ha desarrollado mediante la técnica de “entrevista en profundidad”. Esta técnica tiene la finalidad de comprender la opinión que tienen los entrevistados acerca de un tema particular, su terminología y sus juicios (Olaz, 2008).

Para obtener una información exhaustiva, variada y fiable se han utilizado conjuntamente las diferentes técnicas de recogimiento de datos ahora mencionadas. Ello ha permitido a la investigación protegerse de las tendencias e ideas predeterminadas del investigador, y de confrontar y someter a control recíproco relatos de diferentes informantes. El investigador ha utilizado las diversas técnicas señaladas, la investigación documental y la entrevista de investigación social, de forma coordinada y complementaria, aproximándose progresivamente al objeto de investigación.

El desarrollo de la investigación se desarrolló con base en tres grandes fases de trabajo. En la primera de ellas el objetivo principal fue definir criterios, condiciones y dinámicas de participación para que nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México pueda llegar a ser un instrumento de lucha contra la pobreza. El objetivo de la segunda fase fue analizar en qué medida el Consejo Económico y Social de España y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil han ofrecido lecciones para considerarlos herramientas efectivas para el desarrollo y combate a la pobreza. Y la tercera de las fases tuvo como objeto analizar

qué criterios y condiciones fundamentan nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México como agente colaborador en el combate a la pobreza.

Cada una de las fases de investigación se desarrolló mediante la utilización de las diversas técnicas metodológicas citadas en los párrafos anteriores. Con la investigación documental se obtuvo una primera aproximación a la temática del objeto de estudio, y las entrevistas a profundidad permitieron conocer las percepciones sobre el Consejo Económico y Social de Jalisco y el Consejo Económico y Social de México.

Todas estas técnicas permitieron no sólo la obtención de información, objeto final de la aplicación de dichos instrumentos metodológicos, sino, y especialmente, el control de la veracidad de esta información.

Para el desarrollo de la investigación se realizó una estadía en la Universidad de Deusto, desde marzo de 2008 a diciembre de 2010, para efectuar los estudios doctorales y la presente tesis. Durante dicha estadía se llevó a cabo la mayor parte de las tres fases de investigación. De esta manera se hizo una intensa investigación documental; se realizaron, a distancia, las entrevistas a profundidad con expertos en México, y se mantuvieron conversaciones con diversos actores relacionados con los consejos socioeconómicos, en especial con el Consejo Económico y Social de España, con sede en Madrid, y el Consejo Económico y Social del País Vasco, con sede en Bilbao. Las conversaciones obtenidas con los actores de estos dos consejos socioeconómicos fueron instructivas y orientativas, pues se obtuvo información amplia y necesaria para el estudio y análisis del Consejo Económico y Social de España.

La segunda y última estadía tuvo lugar entre enero y abril de 2011 en la ciudad de México. Durante ésta se terminó el trabajo iniciado en la primera. Así, se realizó nuevamente una intensa investigación documental y tuvieron lugar diversas conversaciones con expertos.

B. *Investigación documental*

Una estrategia básica de investigación consiste en revisar fuentes bibliográficas en busca de la información concerniente al objeto de estudio que otros autores han reunido. La revisión documental de investigaciones teóricas y empíricas sobre el tema concreto de estudio figura en los preliminares de cualquier investigación, en tanto que proporciona una síntesis del conocimiento existente sobre un tema específico, contribuye a familiarizarse con el tema de estudio, sus antecedentes y la metodología ya ensayada, y permite estructurar las ideas originarias del estudio en un diseño de investigación concreto, señalando los aspectos a tratar y las estrategias de recogimiento de datos y de análisis a aplicar tras los resultados y experiencia adquirida en indagaciones precedentes. En este sentido, la revisión documental, realizada adecuadamente y con corrección, ayuda a concretar la selección del problema y a situar los resultados del estudio en un contexto específico. Tal como señalan Del Rincón, Arnal, Latorre y Sans (1995), sin la revisión documental sería difícil construir un cuerpo de conocimientos sobre cualquier cuestión.

Por todo ello, una de las primeras tareas realizadas en el marco de la elaboración de esta tesis ha sido una revisión exhaustiva de todos aquellos trabajos teóricos o empíricos que pudieran aportar conocimientos útiles para el desarrollo de esta investigación. Por ello, en primer lugar se definió la clase de documentos que podían ser susceptibles de ser consultados, y en segundo término, las estrategias de acceso a la documentación que debían desarrollarse para acceder a ella.

Para el desarrollo de la investigación documental se consideró necesario consultar los siguientes tipos de documentos:

- 1) Documentos e investigaciones publicados en libros y revistas.
- 2) Documentos e investigaciones publicados por organismos públicos, privados e internacionales.

3) Datos estadísticos publicados por organismos públicos, privados e internacionales.

La inexistencia de investigaciones similares a la que plantea esta tesis hizo sospechar desde un principio, hecho que se corroboró a lo largo del desarrollo de este trabajo, que el material documental que podía ser útil para plantear y desarrollar este estudio estaría muy disperso. Por ello, la búsqueda bibliográfica se organizó en dos direcciones distintas y complementarias entre sí.

La primera de ellas consistió en realizar una búsqueda sistemática de información bibliográfica en bases de datos y catálogos informatizados, en centros de documentación especializados y en organismos e instituciones públicos, privados e internacionales, tales como Redalyc, Latindex, Catálogos UNAM, Sociological Abstracts, Sociological Reviews, Google Books, Consejo Económico y Social de España, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, Aicesis, Organización Internacional del Trabajo, United Nations, European Economic and Social Committee, Cesjal.

En segundo lugar se visitaron diversos centros de documentación especializados en algunas de las materias objeto de estudio como la Biblioteca de la Universidad de Deusto, la Biblioteca de la Universidad del País Vasco, la Biblioteca de la Diputación Foral de Bizkaia en Bilbao, Centro de Documentación del Consejo Económico y Social del País Vasco, la Biblioteca del Consejo Económico y Social de España en Madrid, la Biblioteca de la Universidad de Granada, el Centro Cultural Brasil-México de la Embajada de Brasil en México, la Biblioteca Central de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Biblioteca de México “José Vasconcelos”, la Biblioteca General del H. Congreso de la Unión.

Con esta metodología de búsqueda se accedió a la mayor parte de los documentos e investigaciones publicados y citados

en esta tesis doctoral. Buena parte de las consultas realizadas mediante esta estrategia de búsqueda de información bibliográfica se realizaron a través de sistemas informatizados. Ello permitió realizar una búsqueda selectiva mediante la identificación de referencias con dos o más descriptores, utilizando terminología específica, actualizada y controlada, buscar paralelamente en múltiples bases de datos y ceñir el rastreo bibliográfico a unos periodos temporales determinados en función de la temática de los documentos a localizar.

Finalmente, vale mencionar que el proceso de localización de material documental útil para la realización de esta investigación se apoyó con la realización de una búsqueda derivada. Una vez encontrados los estudios de interés para la investigación (libros, artículos, informes...) se localizaron nuevas referencias bibliográficas mediante las bibliografías adjuntas de los documentos consultados. Ello permitió encontrar material de interés para esta tesis que no había sido localizado con los sistemas de búsqueda ahora citados. A su vez, esta estrategia de búsqueda permitió identificar los documentos más citados por los diversos autores, lo que fue de gran utilidad para reconocer los trabajos más valorados por cada uno de las temáticas objeto de estudio de esta tesis.

La revisión y el análisis de documentos presentan indudables ventajas. Facilita el acceso a un mayor volumen de información, procedente de amplias y diversas fuentes. A su vez, permite cubrir amplios periodos de tiempo proporcionando información retrospectiva que no puede ser observada debido a que los hechos se produjeron en el pasado. Finalmente, ayuda al diseño y realización de un estudio, desde los inicios de un proyecto de investigación (la formulación del problema, las cuestiones a plantear, las hipótesis a comprobar...) hasta su conclusión (la interpretación de los resultados).

Sin embargo, esta metodología de investigación presenta numerosos inconvenientes. Entre ellos cabe citar la falta de control y/o conocimiento del proceso de obtención y registro originario

de la información, limitando la evaluación de la calidad de los datos y su interpretación. También es común que a falta de estudios sobre alguna temática en particular, o bien, el hallazgo de estudios realizados a menor escala, no permitan caracterizar niveles de detalle deseables. Otro inconveniente es que los hechos recogidos en un documento nunca aparecen en estado “puro”, en tanto que siempre pasan por el tamiz de quien los ha registrado. Finalmente, puede ser que los documentos presenten sesgos importantes e incluso falsedades.

Por todo ello, esta tesis doctoral ha complementado la investigación documental con otras técnicas de análisis, planteando una investigación donde las carencias de una técnica (investigación documental) sean suplidas por las ventajas que ofrece otra más (entrevista a profundidad). En este sentido, la investigación documental presentada en este apartado debe considerarse como complemento a la información recabada mediante la otra estrategia de investigación empleada en este estudio, como son las entrevistas a profundidad.

C. *Entrevista a profundidad*

Por entrevistas en profundidad entendemos encuentros dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto a sus experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras (Taylor y Bogdan, 1994). La entrevista en profundidad es una de las estrategias más utilizadas para obtener información en la investigación social. Permite recoger información sobre acontecimientos y aspectos subjetivos de las personas que de otra manera no estarían al alcance del investigador (Ruiz Olabuénaga, 1996).

Las entrevistas en profundidad deben entenderse como complementarias de otras técnicas de carácter cualitativo, como la investigación documental. Las informaciones de los entrevistados deben contrastarse con los resultados obtenidos mediante otras técnicas de investigación, tales como la revisión documental.

Es difícil determinar a cuántas personas entrevistar en un estudio cualitativo. Según manifiestan algunos autores (Taylor y Bogdan, 1994), el número de “casos” estudiados carece relativamente de importancia. Lo importante es el potencial de cada “caso” en tanto que será este hecho el que en realidad ayudará al investigador al desarrollo de las comprensiones teóricas. Después de completar las entrevistas con varios informantes, se diversifica deliberadamente el tipo de personas entrevistadas hasta descubrir toda la gama de perspectivas de las personas en las cuales estamos interesados. Uno percibe que ha llegado a este punto cuando las entrevistas con personas adicionales no producen ninguna comprensión auténticamente nueva. Para esta investigación se realizaron dos entrevistas a profundidad y una serie de conversaciones informales. Estas entrevistas y conversaciones se llevaron a cabo durante la estadía en la Universidad de Deusto (2009-2010); y otras más durante la estadía en la ciudad de México (2011). Las entrevistas a profundidad se realizaron con base en un guión preestablecido de acuerdo a la temática a tratar. La selección de los entrevistados fue desarrollada con base al alto conocimiento y experiencia sobre temas relacionados a los consejos socioeconómicos de Jalisco y México.

Las entrevistas se llevaron a cabo mediante videoconferencias. Las entrevistas se grabaron y posteriormente se transcribieron durante la misma estadía en que se realizaron; finalmente se analizaron e interpretaron. Dicha fase persigue un fin específico: la comprensión de los temas objeto de investigación, tal y como lo percibe el propio entrevistado (Ruiz Olabuénaga, 1996). En este sentido, para el desarrollo de esta fase de la investigación se realizó, en primer lugar, un trabajo de sistematización, de reestructuración y de reconstrucción de lo expresado por las diversas personas entrevistadas. A continuación se desarrolló un trabajo de elaboración teórica y, en cierta forma, de modelización, con base en los contenidos de dichas expresiones y a los objetivos planteados en la investigación. Finalmente, se inició la fase de redacción de los resultados obtenidos.

Dichos resultados se encuentran fundamentalmente en el capítulo tercero de esta tesis. Como se puede comprobar en dicho capítulo, se intercalan fragmentos de las diversas entrevistas efectuadas con el objetivo de exponer aquella información más ilustrativa y trascendente para esta investigación.

Cada entrevista a profundidad se realizó con base en un “guión de entrevista” estructurado diferenciadamente de acuerdo al tema a tratar. Éste contiene preguntas que deben cubrirse de acuerdo con los objetivos informativos de la investigación. En las entrevistas a profundidad interesa, además, recoger el flujo de información particular de cada entrevistado, así como captar aspectos no previstos en el guión.

El guión relacionado al Consejo Económico y Social de Jalisco se estructuró en cinco preguntas, siguiendo los objetivos perseguidos por la investigación. En el primero de ellos se pretendía conocer el desempeño del organismo en el combate a la pobreza, desde su creación en el 2004. Dicha pregunta estaba orientada, básicamente, a la obtención de una primera información que permitiera al entrevistador obtener un panorama general sobre este rubro. La segunda pregunta hacía referencia a cuestiones más específicas relacionadas a la pregunta anterior. En este sentido se preguntó sobre las iniciativas de ley generadas por dicho consejo socioeconómico regional en relación al combate a la pobreza. La tercera pregunta pretendía indagar sobre la inclusión de agentes sociales al interior del organismo consultivo que, tradicionalmente, no han obtenido una representación formal en organismos de deliberación pública. Esta pregunta fue clave para obtener información que pudiera adecuarse con los objetivos generales de esta tesis doctoral. En la cuarta pregunta se abordó la cuestión del impacto de las comisiones ciudadanas regionales propuestas por el Cesjal y su participación en programas sociales. Finalmente, la quinta y última pregunta de la entrevista estuvo dirigida a la obtención de información sobre las fortalezas y debilidades actuales del organismo.

En cuanto a la entrevista relacionada al Consejo Económico y Social de México, el guión se formuló de acuerdo a una dinámica no directiva, no estandarizada y abierta (Taylor y Bogdan, 1994). Este guión de las preguntas no estuvo predeterminado, el entrevistador tuvo la libertad para ordenar y formular las preguntas a lo largo del encuentro de la entrevista. En dicha entrevista se obtuvo información relativa a los antecedentes más inmediatos del Consejo Económico y Social de México, la percepción general del entrevistado sobre la creación del organismo, oportunidades políticas, riesgos y fortalezas.

Finalmente, durante las estadias realizadas en Bilbao y en la ciudad de México se produjeron un sinnúmero de conversaciones informales sobre los temas de investigación. Se entiende por conversaciones o entrevistas informales (Patton, 1987; Valles, 1997) aquellas que se caracterizan por el hecho de que el surgimiento de éstas y su realización se da en forma espontánea, sin que haya una selección previa de temas ni una redacción previa de preguntas. En este sentido, las cuestiones emergen del contexto inmediato y se formulan durante el curso natural del fenómeno.

Dichas entrevistas se produjeron en una gran diversidad de contextos y situaciones tales como las visitas al Consejo Económico y Social de España en Madrid, y al Consejo Económico y Social del País Vasco en Bilbao, las instituciones y organizaciones visitadas en algún momento de la investigación, en reuniones informales con líderes sindicalistas, dirigentes de organizaciones civiles, políticos y académicos relacionados con las temáticas objeto de estudio a los que el investigador asistía, conferencias, etcétera.

Dichas conversaciones permitieron intercambiar percepciones, opiniones y formulaciones teóricas sobre el tema objeto de estudio. Asimismo, también fueron comunes las entrevistas o conversaciones informales con personas próximas al investigador, ya sea en el ámbito académico o en el personal.

En todos los casos, dichas conversaciones aportaron elementos que fueron recogidos por el investigador y que fueron de gran utilidad, ya sea para establecer contactos con personas de interés

para la investigación, para reflexionar sobre el enfoque dado a algunos aspectos de ésta, para redefinir los contenidos del estudio y los resultados de éste o para obtener información sobre bibliografía, estudios realizados, informes técnicos, etcétera.

I. MARCO TEÓRICO

1. *Introducción*

La aproximación a la inclusión, la integración y la cohesión sociales se mide, entre otros, a partir de la igualdad de oportunidades de las ciudadanas y ciudadanos para participar en asuntos públicos que afectan su condición de vida. Desde nuestro punto de vista, este ejercicio es posible si se permite y garantiza el acceso de todas las personas a canales democráticos de participación y deliberación que tienen por objeto incidir en la voluntad política de los poderes públicos, como son los consejos económicos y sociales.

Tal como se verá a profundidad en los próximos apartados, la pobreza, entendida como la insuficiencia de recursos que impide a los que la sufren satisfacer sus necesidades básicas, puede ser considerada como un elemento que dificulte el ejercicio de la ciudadanía. Efectivamente, por su condición económica las personas empobrecidas son uno de los grupos sociales con más riesgo de exclusión social. Esta condición los excluye no solo del acceso a bienes y servicios considerados básicos, sino que les limita, cuando no les impide, dotarse de las herramientas necesarias (educación, salud, etcétera), para superar dicha condición de pobreza. En este sentido, en tiempos donde cada vez es necesaria la participación de la sociedad civil en la planeación estratégica para el desarrollo, la inclusión de los grupos representativos de colectivos que padecen vulneraciones a sus derechos económicos y sociales en mecanismos de participación ciudadanos como son los consejos económicos y sociales, puede leerse tanto como un derecho legítimo en poder incidir políticamente en la toma de decisiones de los gobiernos, y por tanto, como un factor esencial

para la superación de la pobreza y exclusión o en la persistencia de estas.

Este capítulo pretende explorar cómo y cuáles tienen que ser los mecanismos de participación, cómo las dinámicas para el diálogo social y cuáles los criterios para que una institución como el Consejo Económico y Social pueda llegar a ser en México un instrumento de lucha contra la pobreza. Para ello, hemos recurrido a dos conceptualizaciones a nivel general: la participación y el diálogo social, con el objetivo de sustentar teóricamente la incidencia política de las ciudadanas y ciudadanos más vulnerables y excluidos de México en el mencionado organismo.

Inicialmente, analizamos diversas conceptualizaciones de la exclusión social. Realizamos un análisis de la pobreza y exclusión social como problemas de redistribución y reconocimiento. En este sentido, la naturaleza del estudio hace indispensable un acercamiento al problema de la pobreza y exclusión social desde el enfoque de los derechos humanos, pues su discurso nos remite a que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer la legitimidad de su derecho a la participación en las decisiones públicas. Lo anterior nos lleva a revisar principios subyacentes de los derechos humanos en las políticas públicas de combate a la pobreza, como criterios que pueden orientar los trabajos del Consejo Económico y Social de México, en materias socioeconómicas del Estado relacionadas con el combate a la pobreza y exclusión social.

El segundo cuerpo del capítulo, se dirige a presentar el empoderamiento y la incidencia política como estrategias de superación de la pobreza y exclusión social. Por consiguiente, el primer paso consiste en analizar distintas definiciones del término “participación”, así como sus escalas, grados y formas, centrándonos principalmente en la participación ciudadana. Lo anterior nos lleva a revisar los conceptos de empoderamiento, entendido como el grado más avanzado de la participación y la incidencia política, como proceso planificador de la ciudadanía para influir ante autoridades estatales o de poder.

Finalmente, hacemos un acercamiento analítico del diálogo social pues su conceptualización entraña la consulta, la comunicación y la negociación entre diversos agentes sociales con el gobierno, a través de canales formales o institucionalizadas. Vinculamos el diálogo social con la profundización de la democracia deliberativa y representativa, pues posibilita la creación de mecanismos concretos de participación y deliberación de la sociedad civil, como son los consejos económicos y sociales. A grandes rasgos, estos apartados nos servirán para justificar la inclusión participativa de colectivos social y económicamente vulnerables en el Consejo Económico y Social de México, de modo que influyan en el desarrollo de políticas públicas y/o leyes que afectan sus vidas.

2. *Pobreza y exclusión social*

Si bien los términos de pobreza y exclusión social son usados cotidianamente no significa que, incluso en los ámbitos científicos, tengan un mismo significado para todos aquellos que lo usan. El debate intelectual sobre los significados de estos términos todavía sigue abierto de tal forma que actualmente es frecuente la utilización de diversos términos para referirse a un mismo concepto y de la asociación de diversos conceptos a un mismo término.⁴

Los siguientes apartados, presentados en este primer bloque temático, pretenden mostrar la posición del autor en este debate indicando cuáles son los significados de pobreza y exclusión social y su vinculación con los conceptos de ciudadanía y derecho a la participación, sobre los cuales se sustentará esta tesis. Se incorpora un análisis sobre la noción de “reconocimiento”

⁴ Como analizaremos en páginas posteriores, en este debate se inscriben autores como Giner (1998); Gaciatúa y Davis (2000); Tohá (2000); Collado (2007); Clert (2000); Trouillot (2000), para quienes la exclusión se centra, principalmente, en cuatro dimensiones: económica, social, política y cultural.

como criterio y condición de fondo para la identificación y corrección de derechos ciudadanos vulnerados, como es el derecho a la participación. Este punto nos lleva a una discusión sobre el enfoque de la pobreza y exclusión social con los derechos humanos, a través de diversos marcos conceptuales y jurídicos, pues su discurso nos orienta a legitimar la incidencia política de hombres y mujeres que padecen pobreza y exclusión social en mecanismos de participación de la sociedad civil, como es el Consejo Económico y Social que pretendemos fundamentar, con el objeto de desarrollar la resocialización y la inclusión de estos colectivos en procesos planificados y negociadores entre diversos agentes sociales para influir sobre las decisiones de los poderes públicos.⁵ Dicho análisis, asimismo, se trasladará a la revisión de principios que subyacen al discurso de los derechos humanos en las políticas públicas de combate a la pobreza, como criterios que permitan orientar los trabajos del Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza y exclusión social.⁶

A. *Definición de exclusión social*

El término “exclusión social” apareció por primera vez en 1965 en la obra *L'exclusion sociale. Étude de la magnalité dans les sociétés occidentales* de J. Klanfer como una nueva conceptualización de la problemática de los grupos que quedaban al margen de la diná-

⁵ Para nuestro estudio, adoptamos la definición que Montalvo Correa (2005: 2) hace de estos organismos al referirlos como “órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales, y cuya finalidad es orientar e influir con sus opiniones en políticas públicas de materias socioeconómicas y laborales”.

⁶ Como expondremos con mayor detalle en el capítulo segundo, a los consejos de este tipo se les ha atribuido tradicionalmente 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. Las más comunes son la emisión de dictámenes, propuestas, recomendaciones, informes y memorias, que tienen por objeto expresar la voz de los organismos en materias socioeconómicas y laborales, para, de esta manera, influir en las políticas públicas orientadas a estos propósitos (Montalvo Correa, 2005).

mica de crecimiento económico del occidente industrial (Klanfer, 1965). El concepto de exclusión social consiguió imponerse a partir de los años noventa, de tal forma que cada vez más autores lo utilizan para hacer referencia a las “fisuras relacionadas con el estatus y la praxis ciudadana, la identidad, la pertenencia y la participación ciudadana en los circuitos de la sociedad del bienestar” (Lemkow *et al.*, 2000: 25).

En este sentido, el Consejo Económico y Social de España define la exclusión como la acumulación de desventajas medidas a partir de las privaciones respecto a los bienes considerados básicos (CES, 2001: 10). En esta misma línea se inscribe Salvador Giner (1998: 232) cuando define la exclusión social como “el proceso social de separación de un individuo o grupo respecto a las posibilidades laborales, económicas, políticas y culturales a las que otros sí tienen acceso y disfrutan”, refiriéndose a una situación de privación en la que se encuentran determinados individuos o colectivos expulsados del mercado de trabajo y del consumo económico, que padecen serias dificultades para mantener un mínimo de relaciones sociales y que no tienen acceso a determinadas bases culturales. Alrededor de esta misma cuestión gira el concepto de exclusión social de Rosa Mur (2003: 50), al referirse como “fenómeno de falta de acceso, de no-pertenencia o de inclusión, que puede ser unidimensional o afectar varias esferas vitales de los individuos o comunidades, por ejemplo, la salud, la educación, el trabajo, la familia, la vivienda”.

Atkinson (1998: 7 y 8), analizando la utilización frecuente del concepto de exclusión social, reconoce la presencia de tres elementos que son recurrentes: relatividad, agencia y dinámica. El primer elemento intenta señalar que la exclusión se entiende como una situación que tiene coordenadas de tiempo y espacio, y que no atañe a individuos aislados; la exclusión no se entiende observando solo las circunstancias individuales, sino que debe tomar en cuenta las actividades de los otros. El segundo elemento refiere a que la exclusión implica un acto, una acción, donde están involucrados otros agentes y remite directamente a la idea

de agencia, la que a su vez refiere a la idea de falta de responsabilidad individual de los excluidos con respecto a su situación personal. Finalmente, el elemento dinámico se refiere a la falta de perspectiva futura para el afectado por la exclusión y para las generaciones que lo sucedan.

De igual manera, la exclusión social se explica tanto por las propias capacidades y necesidades de los individuos como por las características sociales, económicas y políticas del lugar donde residen. Así lo señalan Sen⁷ y Nussbaum⁸ (1993: 71): si las personas se encuentran sistemáticamente por debajo del umbral en alguna de las “capacidades básicas” o “humanas centrales” (salud, vivienda digna, acceso a la justicia, participación social y política, derechos sobre la propiedad, igualdad de oportunidades laborales), esto debería ser considerado “como una situación tanto injusta como trágica”. La exclusión social expresa, pues, una condición contextual de desventaja que imposibilita el desarrollo de las capacidades de las personas y los grupos en formar parte de la vida de la comunidad, en tanto funcionamiento básico para una vida decente.

⁷ Amartya Sen ha argumentado sobre el núcleo absoluto de la pobreza, al establecer que existen algunas “capacidades básicas” o “elementales” (extendidamente llamadas “necesidades básicas”) sobre las cuales se puede afirmar que existen consensos en relación con que estas requieren satisfacción urgente. Dichas capacidades incluyen tener una nutrición adecuada, evitar enfermedades prevenibles y mortalidad prematura, contar con un hábitat adecuado, tener educación básica, ser capaz de asegurar la seguridad de la persona, tener acceso equitativo a la justicia, tener capacidad de ganar el sustento y tomar parte en la vida de la comunidad (Sen, Amartya y M. Nussbaum, 1993: 36 y 37).

⁸ Nussbaum aborda esta cuestión presentando su lista de “diez capacidades funcionales humanas centrales” (Sen y Nussbaum, 1993: 78, 79): vida, salud corporal, integridad corporal, sentidos, imaginación y pensamiento, emociones, razón práctica, afiliación, otras especies, capacidad para jugar, control sobre el entorno de cada uno (o sobre el medio ambiente), las cuales son “categóricamente una lista de componentes separados. No podemos satisfacer la necesidad de uno de ellos ofreciendo una mayor cantidad de otro. Todos son fundamentalmente importantes y todos tienen calidades distintas” (1993: 81).

La Comisión Europea introduce una nueva variable a las nociones de exclusión: el concepto de ciudadanía y derechos ciudadanos. Así, define la exclusión social como “el alejamiento total o parcial del campo de aplicación efectiva de los derechos del ser humano” (Comisión Europea, 1994: 25). Esta definición se enmarca dentro del concepto de ciudadanía social que propone Marshall (1950), que implica derechos civiles y políticos, derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad, y derecho a participar plenamente del patrimonio social y a vivir con niveles dignos de vida.⁹

Dimensiones de la exclusión social

Tal como se ha señalado, la exclusión social se puede definir como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional. Con base en esta definición se puede afirmar que el concepto de exclusión social es multidimensional y contiene aspectos materiales e inmateriales de participación económica, social, política y cultural en la sociedad. En este sentido, a nivel

⁹ El sociólogo británico T. H. Marshall, en su obra *Citizen and Social Class* (1950), diferencia tres niveles de derechos ciudadanos: la dimensión civil, la dimensión política y la dimensión social. La dimensión civil, donde estarían contemplados los derechos a las libertades individuales, se relaciona con las libertades de expresión, asociación, creencias y libertades esenciales. La dimensión política, que parte del derecho a la autodeterminación y la participación en el ejercicio del poder político, se relaciona con las oportunidades de elección y representación política. Y la dimensión social, constituida por el derecho a un mínimo bienestar económico y social, alude a un rango que va desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económica hasta el derecho de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de acuerdo con los cánones prevalentes de la sociedad. El planteamiento inicial de Marshall fue contemplado más tarde por Bottomore (1998) distinguiendo el concepto de ciudadanía formal, definida como la pertenencia a un Estado, del de ciudadanía sustantiva, referida a la disposición de derechos y a su capacidad de ejecución con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall (1950), esto es, la civil, política y social.

conceptual, la mayor parte de los autores están de acuerdo en identificar cuatro dimensiones de la exclusión social: económica, social, política y cultural (Gacitúa y Davis, 2000; Clert, 2000; Trouillot, 2000).

La dimensión económica se refiere a la incapacidad de un individuo o un grupo social para generar ingresos suficientes y estables que garanticen la satisfacción de las necesidades consideradas básicas (Gacitúa y Davis, 2000; Clert, 2000). De este modo, la pobreza hace referencia a la dimensión económica de la exclusión. Efectivamente, si la exclusión está definida por los procesos y mecanismos que determinan que ciertos sectores sociales no tengan las mismas oportunidades de estar integrados que otros, la pobreza juega un papel importante en dichos procesos. La expresión de la desventaja, que grupos sociales experimentan como resultado de prácticas que discriminan o erosionan la satisfacción de sus derechos, está íntimamente relacionada con la situación de pobreza que viven determinados sectores de la población.

A fin de precisar el alcance de este debate, es adecuado considerar que la pobreza, en todas las variantes que se postule, no es el único problema social, sino una de las formas en que se expresan los problemas sociales. La pobreza suele presentarse conjuntamente con otras formas de privación de elementos esenciales para que las personas puedan desarrollarse de forma “normal” en la sociedad (Lo Vuolo *et al.*, 1999). Por caso, las situaciones de marginalidad, de desempleo y de exclusión social que transitan grupos de individuos, a los cuales muchas veces se le suele atribuir relaciones transitivas entre los distintos conceptos: desempleo implicaría pobreza, pobreza sería sinónimo de exclusión social, exclusión social sería causa y efecto del desempleo, bajo nivel educativo sería otra causa de la pobreza. Sintéticamente, los ejes del debate se inscriben en que la exclusión es una consecuencia de la dinámica de desarrollo de las sociedades modernas, la cual se caracteriza por aislar, apartar, separar a gran parte de la población del sistema de relaciones sociales consideradas

“típicas”, descargando los costos de su desarrollo sobre los más subordinados.¹⁰

En este mismo sentido, si consideramos los factores de exclusión como el conjunto de procesos sociales que pueden identificarse como generadores de situaciones de marginación: participación, organización y cooperación (IGOP, 2002), la condición de pobreza, o de riesgo permanente de caer en esta, se considera como un factor participante de la exclusión social (Tohá, 2000). Así, lado a lado con la pobreza económica, existe, en paralelo, una pobreza política. Generalmente, las personas empobrecidas no participan en los procesos de toma de decisiones, tienen dificultades para expresar sus intereses y ser oídos, tienen poca fuerza de negociación al no estar organizados o representados ante las esferas de decisión pública.

En su dimensión social, la exclusión implica la pérdida de la ubicación social, de la dignidad y de los vínculos con el resto de la sociedad (Alianza Social Continental, 1999). Esta dimensión se refiere a la precaria o incluso carencia de inserción en las redes sociales extra familiares, que incluyen contactos estrechos con parientes y vecinos, así como la participación en organizaciones sociales de la sociedad civil o relaciones con las instituciones sociales proveedoras de los distintos servicios públicos (Clert, 2000).

La dimensión cultural está referida al riesgo de exclusión de un individuo o un grupo social derivado de la no pertenencia y/o desconocimiento de los valores, las actitudes, el idioma, de la cultura dominante de la sociedad (Clert, 2000). Este tipo de ex-

¹⁰ Esta situación ha dado paso a la denominada “nueva cuestión social” que, a juicio de Rosanvallón (1995), la novedad radica en que los nuevos conflictos que estructuran a la sociedad ya no son únicamente de reparto, en una óptica de lucha de clases. En la actualidad se trataría de conflictos de “interpretación sobre el sentido de la justicia”. En gran medida, la discusión sobre la cuestión social se traslada al contenido, en las sociedades modernas, de la noción de justicia distributiva. Para ello, pone en énfasis que la inserción por el trabajo debe seguir siendo la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. No se trata de asistir, sino de otorgar empleo para que de esta forma los individuos se sientan que ocupan un lugar en la sociedad (1995: 122).

clusión, como lo señala la propia Clert (2000: 256), se da, por ejemplo, entre los niños indígenas en su proceso de aprendizaje debido a su falta de familiaridad con el idioma dominante. Asimismo, también es común entre las personas que han emigrado del campo a la ciudad. Dichas dificultades les obstaculizan o impiden participar plenamente de la acción cultural que se desarrolla a su alrededor. El género aparece como factor de exclusión en aquellas sociedades donde los roles de cada uno de los sexos están estrictamente definidos y dejan poco lugar a la flexibilidad (Tohá, 2000). En este sentido, los papeles de género tradicionales tienden a excluir a la mujer en cuestiones tan esenciales para el desarrollo personal y colectivo como la educación o las oportunidades laborales.

Lejos de entenderse como una clasificación de las diferentes modalidades o formas de exclusión social, la multidimensional sugiere la necesidad de comprender cómo interactúan estas dimensiones y cómo estas interacciones mantienen o arrastran a una persona a una situación de desventaja social a través de un proceso acumulativo.

En este sentido, la Comisión de las Comunidades Europeas califica la exclusión social como “un proceso y no como un resultado concreto” (Flacso *et al.*, 1995). Así, señala que la exclusión se refiere a los mecanismos por los cuales las personas y los grupos son rechazados de la participación en los intercambios, las prácticas y los derechos sociales constitutivos de la integración social. De la misma forma se expresan la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EFILWC) como Michel-Rolph Trouillot cuando afirman que la exclusión social es el proceso a través del cual las personas y grupos son total o parcialmente excluidos de su completa participación en la sociedad en la que viven (EFILWC, 1995) o que la “exclusión social es tanto un proceso acumulativo como circular” (Trouillot, 2000: 27).

Nuestro estudio se enfocará en la dimensión política de la exclusión (también denominada “institucional”), la cual se refiere a

la carencia de derechos civiles y políticos que garantizan la participación ciudadana en asuntos públicos (Gaciatúa y Davis, 2000; Marshall, 1950). Dicha dimensión hace referencia a la marginación por la que padecen diversos grupos (mujeres, minorías étnicas o religiosas, migrantes, etcétera) del derecho a participar y tener representación política en los procesos de toma de decisiones públicas que afectan su vida. Es decir, se trata de prácticas sociales que disminuyen la satisfacción de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, porque niegan funciones básicas del ejercicio de la política.

Por tanto, la exclusión social se puede representar como la acumulación en el tiempo y en el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, económicos, sociales, políticos, culturales) y la integración del grupo social afectado con su medio o sociedad. En palabras de Borja (2001: 391-396) “la ciudadanía es un estatus, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general de base territorial y cultural”. Según el autor, dicha condición de ciudadanía supone la igualdad de todos los ciudadanos que conviven bajo unas mismas leyes y un mismo territorio. En consecuencia, la pérdida de la condición de ciudadanía, esto es, de los derechos ciudadanos establecidos, conduce a la desigualdad social (Borja, 2001).

Partiendo de estas concepciones, nuestra tesis adopta la definición de ciudadanía como el disfrute de una serie de derechos y valores que suponen integración y participación del individuo con su medio. Siguiendo este esquema, definimos a la exclusión social como la imposibilidad de un sujeto o un grupo social para insertarse en la sociedad, y ser así ciudadano pleno.¹¹ De la mis-

¹¹ Cabe decir que los derechos son siempre un umbral que no se alcanza plenamente en tanto que el logro de unos crea nuevas necesidades y presenta nuevos objetivos. Es decir, no debe entenderse la idea de ciudadanía plena como un fin a alcanzar sino como un escenario donde la ciudadanía dispone de recursos (acceso a la información, capacidad organizacional, apertura de canales

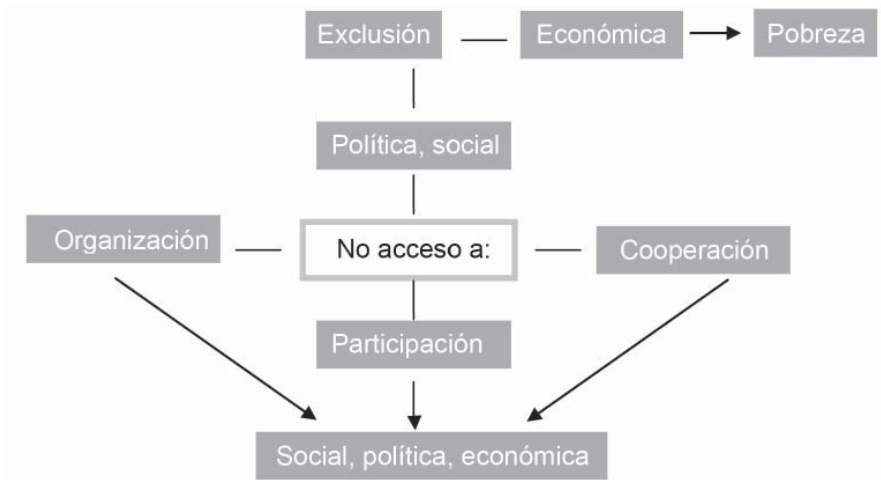
ma forma, partiendo de la idea de que el concepto de exclusión supone la ausencia de derechos, definimos la exclusión social como el proceso dentro del cual grupos enteros de la sociedad son privados de una participación real. Así, aquellos que no gozan de las libertades y de los derechos del común de los ciudadanos, como son los que padecen pobreza, pueden ser considerados excluidos de la sociedad (figura 1).

B. Pobreza y exclusión social como problemas de redistribución y reconocimiento

Una vez definidas y discutidas las diversas concepciones y dimensiones de la exclusión social, este apartado se dedica a analizar la pobreza y la exclusión social como problemas de redistribución y de reconocimiento. ¿Por qué? Porque consideramos que, en principio, la lucha por la inclusión y el reconocimiento se da en un contexto donde persiste una extrema inequidad material, por lo que además de plantearse la búsqueda por la igualdad de oportunidades (no solo entre hombres y mujeres sino entre distintos grupos sociales) en el acceso a los bienes económicos, debe también plantearse en forma paralela el reconocimiento del derecho a la participación de las ciudadanas y ciudadanos en condiciones de pobreza y exclusión social en espacios adecuados y efectivos de reclamo de derechos. En este sentido, consideramos que los pensamientos de John Rawls, Axel Honneth y Nancy Fraser nos ofrecen principios teóricos orientados a justificar el reconocimiento de la participación de los mencionados grupos en mecanismos diseñados para el diálogo y la cooperación entre diversos agentes de la sociedad civil, y que tienen por objeto incidir en la voluntad política de los poderes públicos, como son los consejos económicos y sociales.

democráticos de expresión y participación, entre otros) para confrontar los déficits observados y propiciar su superación.

Esquema 1. Pobreza y exclusión social



Fuente: elaboración propia.

a. Tesis de Rawls

En principio, consideramos que la teoría de la justicia de Rawls (1971)¹² nos plantea criterios conducentes para una concepción amplia de la justicia, la participación en términos de igualdad y la cooperación social, indispensables para formular principios básicos de cómo debe llevarse a cabo la participación y la actuación de los agentes sociales en el Consejo Económico y Social de México.

Para el autor, una concepción de la justicia (piénsese, por ejemplo, en la justicia distributiva de los recursos disponibles, los bienes producidos y la riqueza disponible) debe ser tal que pueda ser respaldada por “al menos una mayoría sustancial de ciudadanos políticamente activos”, capaces de generar el apoyo de un consenso “entrecruzado” (Rawls, 1971: 68), que no es meramente consenso sobre la aceptación de ciertas autoridades, o sobre el acatamiento de ciertas disposiciones institucionales grupales, sino aquello “en donde cada uno reconoce sus conceptos, principios y virtudes como el contenido compartido en el que coinciden sus diversas concepciones particulares” (Rawls, 2001: 268).

Dicho de otro modo, para llegar al consenso se requiere ante todo la disposición de los ciudadanos para adoptar acuerdos aceptables para todos los involucrados y así constituir una planeación conjunta (Woltjer, 2006: 6); por tanto, se implica un

¹² Rawls señala que una sociedad justa no solo es conveniente, sino también racional. Para fundar una sociedad bien ordenada, los individuos, en una situación de incertidumbre llamada “velo de la ignorancia”, si fuesen racionales, escogerían los siguientes principios (o contenidos) de justicia: 1) cada persona tiene igual derecho al más amplio esquema de libertades iguales básicas compatible con un esquema similar de libertades para todos (principio de igualdad); 2) las desigualdades económicas y sociales han de satisfacer dos condiciones: a) ser para el mayor beneficio de los miembros favorecidos de la sociedad y b) estar adscrita a cargos y posiciones para todos en condición de equitativa igualdad de oportunidades (principio de equidad y justa distribución); (Rawls, 1971: 189). Si bien en la obra de Rawls no existe una profundización del diálogo, su pensamiento nos aporta contenidos al proceso dialógico en su faceta social.

punto de vista más allá del observador o del participante en el discurso, e involucra un “nosotros” representativo de los ciudadanos en una deliberación pública, donde se discuten y deciden sobre los temas públicos políticos como aquellos que tienen que ver con los elementos constitucionales esenciales y los asuntos de justicia básica. De este modo, en una sociedad democrática, el poder del público (en referencia a los ciudadanos) debe ser capaz de demostrar razones que expliquen su concepción política en los casos que susciten cuestiones públicas fundamentales para lograr el consenso (Rawls, 1971: 131).¹³

¿Y cuál sería el precepto que daría sostén al “consenso entrecruzado”? Rawls (1999) se valdrá del “pacto social”,¹⁴ el cual debe participar de un principio de respeto a los derechos tales como la libertad y la igualdad.

Por tanto, si deseamos que el pacto se lleve a cabo, deberíamos evitar dos situaciones: la primera consistiría en no permitir que ningún ciudadano se quede fuera de él (esta sería una condición de vinculación e inclusión); la segunda sería reforzar las condiciones del pacto, debido a las desigualdades que puedan surgir por el ejercicio de ciertas capacidades o habilidades personales. Para reforzar el pacto, se debe generar “un sistema equitativo de cooperación social¹⁵ [que trascienda] a lo largo del tiempo de una generación a la siguiente” (Rawls, 2001: 28), con objeto de que

¹³ A este proceso, el autor lo denomina como “razón pública” (Rawls, 1971: 132) que es aquella forma de razonamiento propia de los ciudadanos que se imponen a sí mismos, como cuerpo colectivo para la generación de reglas que cuentan con el respaldo del Estado.

¹⁴ El contrato (o pacto) social implica que un orden social y político es legítimo únicamente cuando puede ser representado como el objeto de un acuerdo entre los individuos que viven bajo él, pues solo el consentimiento “hipotético” de estos hace que sea moralmente permisible la imposición coactiva de dicho orden sobre ellos (Rawls, 1999).

¹⁵ Rawls sitúa a la “cooperación social” en términos de “reglas y procedimientos [vinculantes] públicamente reconocidas que los cooperantes aceptan como apropiadas para regular su conducta” (2001: 29), de ahí que, en términos de justicia distributiva, los ciudadanos cooperan equitativamente para producir los recursos sociales sobre los que luego dirigen sus exigencias (2001: 82).

las leyes, las normas y todo aquello que tenga injerencia en lo público esté permanentemente basado en los principios originados en el pacto.

Las tesis enunciadas por Rawls (1971), como son el “consenso entrecruzado”, el “pacto social” y el “sistema equitativo de cooperación social”, ofrecen una visión de cómo puede llevarse a cabo el proceso de inclusión y participación de los sectores excluidos en los asuntos públicos. En la lógica analítica referida a estas cuestiones exponemos la siguiente premisa: si apelamos a que debemos ser justos a la hora de pactar cierta situación (principio de respeto a la igualdad y libertad), los consensos y consecuencias producto del pacto habrán de ser igualmente justos (por ejemplo, una distribución equitativa de la riqueza, combate a la pobreza, etcétera), gracias al ejercicio del “sistema equitativo de cooperación social” (como condición de no exclusión y, por tanto, de paridad participativa).

b. Tesis de Honneth y Fraser

Para Axel Honneth (1996: 5), a comparación de Rawls (1971), la cualidad moral de las relaciones entre ciudadanos no solo puede ser medida a través de la distribución justa o equitativa de bienes materiales.¹⁶ Por el contrario, para enriquecer la idea de justicia el autor propone una “fenomenología de las

¹⁶ Para Rawls, el principio de la diferencia (esto es, que las desigualdades económicas y sociales tienen que ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad) incluye una simplificación para la base de las comparaciones interpersonales, puesto que dichas comparaciones se hacen en función de las expectativas de los bienes sociales primarios (1995: 95). Afirma que los bienes primarios están íntimamente conectados con una determinada concepción de la persona que, a su vez, conduce a una determinada concepción de la unidad social (1971: 187). Por el contrario, Habermas (2001: 60) señala que tal cualidad moral no debe ser medida de acuerdo a la distribución de los bienes materiales en la sociedad: “nuestros principios de justicia se institucionalizan a través de una constitución democrática [...] Los principios específicos de justicia distributiva deberían estar sujetos a una evaluación democrática más

heridas morales” que tiene por objeto patentizar hechos injustos como claves para aclarar la relación interna entre moral y reconocimiento (1996);¹⁷ dicho de otro modo, se pretende generar una idea de justicia social en los sujetos en la medida en que se reconozcan mutuamente unos a otros e identifiquen “heridas morales” (o injusticias morales) (Honneth, 1996: 8) que van desde el maltrato y violencia (integridad física) y la desposesión de derechos y exclusión (integridad social).¹⁸ Este ejercicio, desde la óptica de Honneth (1996), no solo enriquecería las ideas de justicia e igualdad (como sugiere Rawls, 1971), sino permitiría conminar a los poderes públicos a corregir las “heridas” y asumir responsabilidades por las consecuencias negativas que puedan provocar tanto sus políticas, como las actividades económicas de las empresas y otros agentes con sede en su territorio.

Su teoría crítica propone al “reconocimiento” como una categoría más pertinente para desentrañar las experiencias sociales de injusticia (“heridas morales”) en su conjunto, como pueden ser la pobreza y exclusión social. Según el autor (Honneth, 1996: 205), las luchas sociales y las demandas de justicia presentes en

que a una especulación teórica sobre cómo funcionan o dejan de funcionar los mercados”.

¹⁷ Este último concepto se define como una “reacción a cualidades valiosas de una persona o grupo” (Honneth, 1996), esto es, una afirmación que parte de la razón privada para dirigirse a la razón pública, poniendo de manifiesto valores que son intrínsecos a los sujetos. Teoría que se presenta, incluso, como reminiscencia del pensamiento de Popper (2001: 3), para quien el “reconocimiento y tolerancia” entre dialogantes, son claves para una mejor “búsqueda de la verdad”.

¹⁸ Una “injusticia moral” será, para el autor, aquella “conmoción psíquica” por la cual el sujeto es víctima de una decepción o una expectativa. Las heridas morales que enuncia el autor son: a) el arrebató de la seguridad a una persona para disponer su bienestar físico; b) no respetar la autoconciencia moral de las personas y c) cuando existe la creencia de que las facultades de los sujetos no merecen reconocimiento alguno, lo cual lesiona el sentimiento de poseer significación social en una comunidad concreta (1996: 8), y cita a Habermas al referir que “los hombres son vulnerables a la moral, [por lo que] deben su identidad a la constitución de una autorreferencia práctica subjetiva (Honneth, 1996: 9).

nuestras sociedades surgen ante ciertas experiencias de menosprecio, es decir, de falta de reconocimiento. Por tanto, consideramos que las experiencias de injusticia, como es el caso de la exclusión social, son en el fondo experiencias de una falta de reconocimiento tanto social como institucional, y que deben ser corregidas a través de una idea de justicia social que tenga como criterio central el reconocimiento de derechos de las y los ciudadanos marginados de la participación real.

Para Nancy Fraser (1997) los fenómenos de subordinación, como es el caso de los grupos vulnerables y marginados de la sociedad, implican, en la mayoría de los casos, tanto una mala distribución de recursos, como un reconocimiento erróneo.¹⁹ Por tanto:

la justicia de hoy precisa de dos dimensiones: redistribución y reconocimiento... esto significa también teorizar acerca de cómo las formas en las que la desigualdad económica y la falta de respeto cultural se encuentran en estos momentos entrelazadas, respaldándose mutuamente. Únicamente articulando el reconocimiento y la redistribución podremos construir un marco crítico teórico que se adecue a las demandas de nuestra era (1997: 28).

Para ilustrar su pensamiento, Fraser (2006) se vale del género (constante en su obra), el cual ofrece una justificación hacia la “fenomenología de las heridas morales” (Honneth, 1996), por ser las mujeres un grupo en continua marginación económica, social y cultural. Es decir, se presenta como una forma bivalente de colectividad, pues no constituye una clase social (como son los desfavorecidos y los ricos) ni un estatus de grupo (como las minorías étnicas) sino una “categoría híbrida”, enraizada tanto

¹⁹ En este sentido, Fraser (1997) distingue dos tipos de luchas: a) redistribución (igualitaria): haciendo referencia a situaciones de explotación, pretendiendo abolir el orden de cosas que genera la especificidad grupal de los desfavorecidos económicos; b) reconocimiento (de las diferencias): que hace referencia a la dominación cultural y simbólica sobre la especificidad de algún grupo o minoría y afirma su valor. Por tanto, se busca promover la diferenciación.

en la estructura económica de la sociedad como en la jerarquía valorativa que le es propia. Por tanto, “comprender y reparar la injusticia de género requiere atender tanto a la distribución como al reconocimiento” (Fraser, 2006: 28). Incluye aspectos económicos que lo sitúan en el terreno de las luchas redistributivas, pero no obstante también incluye aspectos valorativos y culturales que lo llevan al ámbito de las luchas por el reconocimiento (social y cultural), como de derechos (carácter de ciudadano),²⁰ incluyendo los de participación.

En definitiva, consideramos que la pobreza y la exclusión social se encuentran arraigadas al mismo tiempo en la estructura económica y en el orden de estatus de la sociedad. La subordinación es resultado de la interacción entre la deficiente realidad económica, por un lado, y la simbólica, por el otro. Por ejemplo, en ciertos casos la precariedad económica impide la movilización a favor del reconocimiento genuino (piénsese, por ejemplo, la pobreza económica de la población indígena y a la par el deficiente acceso a la justicia). De igual forma, la falta de reconocimiento puede derivar en efectos negativos en la distribución, al generar, por ejemplo, obstáculos para ingresar al mercado laboral. La deconstrucción de esos sistemas debe dar lugar a la construcción de formas de convivencia social donde los grupos vulnerables y marginados puedan tener su propia visión de la realidad, su propia cosmovisión, y en todos los casos ser respetados a través de una convivencia pacífica, donde se respeten los principios de igualdad y de no discriminación. Esto implica, por ejemplo, la promoción de la paridad participativa como forma de actuación política de

²⁰ Para sostener esta tesis, Fraser (1997: 64-69) enumera cinco principios: 1) antiexplotación de personas vulnerables. Principio fundamental para lograr la equidad de género una vez superado el salario familiar; 2) principio de igualdad en el ingreso; 3) principio de igualdad en el tiempo libre; 4) principio de igualdad de respeto; e) principio de automarginación: las políticas sociales deberían promover la plena e igual participación de la mujer... desmantelar las culturas de trabajo machistas y los entornos políticos hostiles a las mujeres, 5) principio de antiandrocentrismo: romper con los patrones de vida de los hombres representa la norma de lo humano.

estos grupos para que sean respetados en sus potencialidades, partiendo del reconocimiento de sus derechos ciudadanos y de su relación con la política y el gobierno.

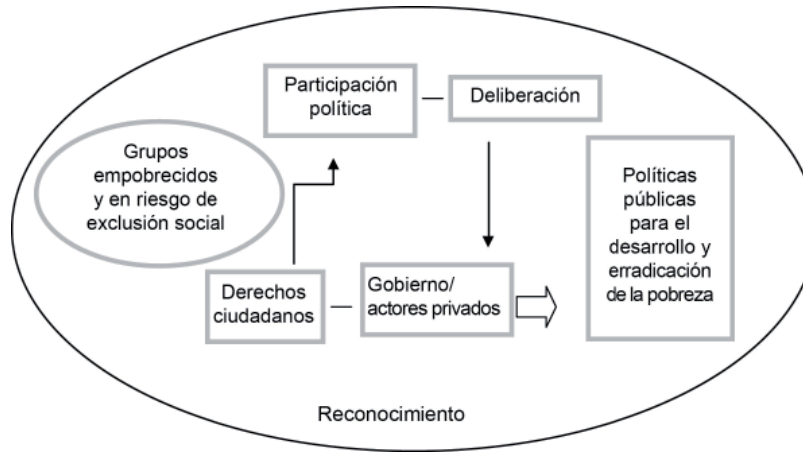
El reconocimiento de derechos se presenta, pues, como criterio y condición de fondo para generar el empoderamiento de aquellas ciudadanas y ciudadanos a quienes se les ha excluido de la participación y deliberaciones que tengan referencia hacia asuntos públicos. Por tanto, reconocer el derecho a la participación supone una corrección transformativa en cuanto a que a través de su ejercicio se busca asegurar el acceso y disfrute de derechos fundamentales (figura 2).²¹ Así se hace saber, por ejemplo, en los objetivos y principios directores del “Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión Social” (2010),²² al referir, por un lado, el esfuerzo por promover el reconocimiento y acceso de derechos fundamentales de las personas que padecen pobreza y exclusión social, a vivir con dignidad y a desempeñar un papel activo en la sociedad, implicando la participación y debate entre actores públicos, privados y personas con experiencia en temas de pobreza; así como la sensibilización sobre las ventajas de erradicar la pobreza, de la distribución justa de la riqueza y de la lucha contra la marginación.²³

²¹ En este sentido, los remedios dirigidos para corregir injusticias (Fraser, 1997: 63), pueden ser observados mediante dos vertientes: afirmativos y transformativos. Los primeros se centran en cambiar un determinado ordenamiento social sin alterar la estructura subyacente que los genera; los segundos, a cambiar un determinado sistema social precisamente por reestructuración de las estructuras subyacentes que los generan. En este sentido, nuestro estudio considera adoptar la segunda vertiente, en cuanto que se dirige tomar medidas transformativas, y comenzará por el reconocimiento de derechos a individuos y grupos empobrecidos y excluidos socialmente.

²² Que se enmarca en los trabajos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010) y de la Resolución por la que se proclama el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2015).

²³ Para mayor información, consúltese: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2008:298:0020:0029:ES:PDF>.

Esquema 2. Reconocimiento del derecho a la participación política de los grupos vulnerables y excluidos



Fuente: elaboración propia.

*C. La pobreza y exclusión social desde el enfoque
de los derechos humanos*

Existen diversas opiniones que refieren que vivir en la pobreza supone la negación de los derechos humanos en su conjunto. Con la aprobación de los Objetivos del Milenio, cuyo primer postulado compromete a los Estados a “erradicar la pobreza extrema y el hambre”,²⁴ se activaron importantes manifestaciones y prácticas en el contexto internacional, tendentes a la exigibilidad de los derechos económicos y sociales.

Varios organismos internacionales desarrollaron aproximaciones conceptuales para profundizar los vínculos entre pobreza y derechos humanos e incidir en la definición de políticas públicas de superación de la pobreza que vinculen la perspectiva de derechos humanos. En esta dirección, en 2001, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos el desarrollo de una guía para la integración de los derechos humanos en las estrategias para reducción de la pobreza (Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004).²⁵ La idea central que impulsó estos trabajos es que la pobreza constituye una violación de derechos humanos.²⁶

²⁴ Los Estados parte que han suscrito los Objetivos (2000) están llamados a comprometerse a “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día”.

²⁵ Este documento, como se verá en el siguiente apartado, nos sirve de base para analizar principios subyacentes de derechos humanos en las estrategias de implementación de políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza, a modo de justificar la incidencia política del Consejo Económico y Social de México en estas materias.

²⁶ Por mencionar un ejemplo, la Comisión de las Comunidades Europeas, en el Reporte de las Acciones Específicas Comunitarias sobre los Programas para Combatir a la Pobreza, señala que: “Pobres son aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los obliga a estar excluidos de una forma de vida mínimamente aceptable en los Estados en los que viven” (citado por Atkinson, 1996: 126). De igual manera, véase “Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty

A nivel mundial, 1,400 millones de personas viven cada día con solo 1.25 dólares diarios, de acuerdo al Informe sobre la Pobreza Rural 2011 del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). De los 1,400 millones de personas en condiciones de pobreza, al menos el 70% de esta población vive en los países en vías de desarrollo (2010: 1-13). Aunque las estadísticas no proporcionan una visión completa de la pobreza, estas cifras denotan violaciones masivas y sistemáticas de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los dos pactos internacionales (tanto el de Derechos Civiles y Políticos, como el referente a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), así como de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.²⁷

El reto consiste, indica la Declaración, en conectar a los impotentes, y en la capacidad de los derechos humanos de potenciarlos. La aplicación del marco normativo internacional en materia de derechos humanos a esas cuestiones contribuye a garantizar que diversos elementos fundamentales de las estrategias para combatir la pobreza, como la no discriminación, la igualdad, la participación y la atribución de responsabilidades, reciban la atención continua que merecen.²⁸

Reduction Strategies”, 2002; “Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy”, 2004.

²⁷ La adopción del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye un paso importante para avanzar en la exigibilidad y justiciabilidad en los casos de vulneración de derechos humanos de la pobreza. Para mayores referencias a las declaraciones internacionales de derechos humanos, confrontar *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Firmados y Ratificados por México 1991-2003* (2003).

²⁸ En 1948, se estableció en la Declaración Universal de Derechos Humanos que la pobreza es un problema relacionado con los derechos humanos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (donde uno de sus fines es erradicar la pobreza extrema y el hambre; el de reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día, así como el de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre) es un proyecto, el más reciente,

La postura del Comité de Derechos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas frente a la pobreza mundial, basándose en los principios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es clara y contundente. En su Declaración del 4 de mayo de 2001, denominada “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”,²⁹ el Comité expresa que si bien el Pacto no utiliza expresamente el término de pobreza,³⁰ sin duda es un problema relacionado con los derechos humanos: “implica la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.

En este sentido, al abordar la pobreza y la exclusión social desde una perspectiva de derechos humanos, se vinculan aspectos tanto económicos como éticos (Dieterlen, 2003: 19-49). Mientras el enfoque económico da cuenta de privaciones materiales que resultan en una situación caracterizada como pobreza, la mirada ética se relaciona con aquellos aspectos que coexisten con una privación social, cultural, política, civil y vulneran la libertad

aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2001, y aplicado a través de los esfuerzos de naciones y organizaciones subsidiarias de la ONU.

²⁹ Si bien el valor de la Declaración (2001) no radica en la pretensión de “formular un programa ni un plan de acción detallado para combatir la pobreza, sino en definir en forma concisa la contribución específica que esos derechos pueden aportar a la erradicación de la pobreza en el plano internacional”.

³⁰ El término “pobreza” no figura en ninguno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. En el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el preámbulo común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se hace hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean “liberados... de la miseria”. Para un informe reciente de las Naciones Unidas sobre los vínculos entre los derechos humanos, el desarrollo y la pobreza, véase el Informe sobre Desarrollo Humano (2000).

e igualdad de los sujetos. Así, en tanto cada persona es un fin en sí mismo, la importante restricción que supone vivir en situaciones de pobreza y exclusión social para el desarrollo de cada vida puede leerse como una vulneración multidimensional de derechos humanos.

Según Feinberg (1979: 31), dañamos a un hombre o a una mujer cuando le negamos o le quitamos algo que necesita. La pobreza y la exclusión social son condiciones que impiden que se satisfagan las necesidades básicas de las personas y que participen plenamente en la sociedad. Lesiona a las personas no solo por las carencias materiales que implica, sino porque limita las posibilidades de desarrollo de sus capacidades humanas básicas (Sen y Nussbaum, 1993). Dieterlen, por su parte, señala que: “la pobreza disminuye la posibilidad de las personas de ejercer su racionalidad, su voluntad, de plantearse fines y de buscar los medios más adecuados para llevarlos a cabo” (2003: 48). En palabras de Margalit, una sociedad que permite que existan casos de pobreza extrema es una sociedad que humilla, y que, por lo tanto, no es “decente” (1997: 71).

El aspecto ético es relevante a la hora de entender la autonomía de los individuos y sus posibilidades de elección y participación, y una aproximación de derechos humanos al problema de la pobreza tiene como base este principio. Desde este enfoque, los bienes y recursos de tipo económico no serían fines en sí mismos sino medios para alcanzar una vida digna y una sociedad justa, en la cual prime el respeto por y entre las personas, y se expandan los niveles de autonomía y libertad para poder elegir el curso de la propia vida (Dieterlen, 2003). Las personas en situación de pobreza no solo tienen necesidades de distinto tipo sino que son titulares de derechos que les deberían habilitar para alcanzar una vida digna. Esta aproximación supera la mirada exclusivamente economicista, y recupera una perspectiva ética acerca de las personas. Modifica la relación de la ciudadanía frente al Estado, al reconocer a las ciudadanas y ciudadanos empobrecidos la potestad de reclamar por el cumplimiento del conjunto de sus

derechos:³¹ la superación de la pobreza, a partir de esta óptica, no sería solo conveniente o funcional para el desarrollo económico, sino que constituye un imperativo moral para efectivamente alcanzar la igualdad de derechos.

Más allá de que los diversos marcos conceptuales sobre el enfoque de derechos parten de variados fundamentos políticos y filosóficos, comparten la idea de que las situaciones de pobreza y exclusión social determinan la privación de algunas libertades básicas, tanto positivas como negativas, tales como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo;³² y que la pobreza depende tanto de factores económicos como de condicionantes culturales, sociales, legales y políticos (Fraser, 1997). Si bien la pobreza está relacionada con la insuficiente disposición de recursos económicos, entre ellos los ingresos personales, por ejemplo, ello no entraña forzosamente la primacía de factores económicos como causantes de la pobreza. Ciertas prácticas culturales, así como marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra grupos particulares, como los indígenas o minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclu-

³¹ Esta perspectiva subraya que el Estado tiene obligaciones para garantizar a la ciudadanía el ejercicio de derechos. De modo que el Estado no podría “justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política” (Abramovich, 2002: 20). La definición de políticas públicas tendientes al cumplimiento de derechos, deben acompañarse con mecanismo de tutela, garantía y responsabilidad por parte de los Estados.

³² Allí cobra fuerza el enfoque de las capacidades desarrollado por Sen (1985), que define a la pobreza como la ausencia o realización inadecuada de ciertas libertades básicas (tales como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo), otorgando parte de la responsabilidad a la falta de manejo sobre los recursos necesarios para el desarrollo de estas capacidades. Considera que las oportunidades de vida de las personas se refieren a su capacidad para desenvolverse (funcionar) dentro del sistema social que le toca vivir, es decir, lo que una persona puede “hacer” [*can do*] o puede “ser” [*can be*]. La capacidad refleja la libertad para escoger entre diferentes maneras de vivir, resultando el acceso a determinados bienes sociales un aspecto clave en dicha elección.

sión social que causan o contribuyen a causar pobreza en la línea de la subordinación de estatus.³³

El debate parte precisamente por destacar que con la utilización del término exclusión, se da a entender que los afectados por los problemas sociales están fuera de la sociedad, cuando la realidad es que su situación se explica principalmente porque son alcanzados por la dinámica social. Además, se entiende que de esta forma se puede construir una imagen que representa a la sociedad dividida en dos polos, como así también que solo existiría un atributo que marcaría la línea divisoria. Por el contrario, las divisiones sociales son más difusas y también son variados los atributos que definen la situación de cada persona. Con base en estos argumentos, se propone que en lugar de pensar en una fuerza expulsora que excluye, el problema debería pensarse como un reflejo centrífugo, asimismo se propone, como analizaremos en páginas posteriores, el concepto de “incidencia política”. Este concepto pretende dar cuenta del proceso planificado de la ciudadanía para influir en la esfera pública (Ballón, 2007: 12). Es decir, no se trata de asistencia, sino de buscar la incidencia política de las personas en un régimen común con los demás miembros de la sociedad.

³³ Véase, en tal sentido, *Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction*, 2004. En igual sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “La pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con la democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por un uso apropiado de esos recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos” (CIDH, 2000: 17).

Al introducir el concepto de incidencia política se procura cambiar la lógica asistencialista pública, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino ciudadanos y ciudadanas con derecho a participar para demandar determinadas prestaciones y conductas, así como la satisfacción de sus derechos fundamentales: “Un ciudadano significa además de ser un portador de derechos y deberes, un portador del derecho a opinar para determinar las políticas del Estado, tener el derecho de influir sobre la actividad del Estado y de participar en la definición y la administración de la ley que el Estado debe proteger” (Bauman, 1990: 165). Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos.³⁴ Este punto es importante destacar: en materia de derechos humanos, el Estado es el principal responsable de respetar, proteger y promoverlos, pues es este el que ratifica los tratados internacionales y asume sus obligaciones.³⁵ Sin embargo, los ordenamientos internacionales y nacionales aseguran un papel preponderante a la ciudadanía en la vigilancia de los derechos humanos. Los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) reflejan una visión de ciudadanía ligada a valores de igualdad y libertad.³⁶

³⁴ Confrontar artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos, al referirse a la participación de las personas en la dirección de asuntos públicos.

³⁵ Tal y como se establece en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): “Considerando que los Estados miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre”.

³⁶ “Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a

El principio de igualdad genera ciudadanos, y el de libertad promueve el ejercicio de la ciudadanía. Bajo este marco, mujeres y hombres en su calidad de ciudadanos iguales y libres, conscientes e informados de sus derechos humanos, actuarán políticamente hacia acuerdos comunes. La visión de ciudadanía que se desprende de la Declaración provoca la aparición del ciudadano político interesado en modificar la correlación de fuerzas (sociedad-Estado), en cuanto atiende a los derechos humanos como discurso legítimo para la causa.³⁷

En este sentido, pensar en derechos como condición de ciudadanía supone considerar su carácter multidimensional: civil, político, económico, social y cultural.³⁸ Dicho de otro modo, si los ciudadanos son individuos con derechos políticos, se abarca solo un conjunto de derechos humanos.³⁹ Por tanto, resulta más

tal discriminación [...] Artículo 29. 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

³⁷ El artículo 21 de la Declaración expresa: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

³⁸ La ciudadanía surge como una construcción histórica, colectiva y con especificidad política, resultado de experiencias donde el disenso ha sido el motor del avance de ideas sociales. Bajo esta perspectiva, la ciudadanía es una atribución política que implica un proceso de lucha social históricamente dado y comprobado, y expresa la desconcentración de los atributos políticos del Estado. La ciudadanía aparece como “un ámbito de creación jurídica que iguala a las personas a pesar de sus diferencias: por un lado, está el individuo hecho ciudadano por una disposición jurídica; por el otro, el ciudadano que lucha por hacer cumplir las aspiraciones contenidas en sus derechos” (González Luna, 2002: 95).

³⁹ De acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), estos derechos incluyen: equidad procesal en la ley; protección por motivos de sexo, religiosas, raciales u otras formas de discriminación; libertad de creencia, expresión, asociación, libertad de prensa, celebración de asambleas. Tales

convinciente contemplar la ciudadanía como el “derecho a tener derechos”, y esto significa “pertenecer a algún tipo de comunidad organizada” (Arendt, 1998: 375). De esta manera, los derechos humanos aparecen como aspiraciones de la ciudadanía.

El marco de aislamiento social en el que se instala la exclusión, caracterizada por la pérdida de referencias de ciudadanía, reconoce sin embargo un canal de comunicación con la sociedad que nos permite aún registrarlos —aunque con limitaciones— como “ciudadanos”.⁴⁰ En el marco de la democracia, los excluidos tienen derechos políticos, gozan de la igualdad de derechos aunque permanezcan “afuera” de la sociedad.

En líneas generales, el enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos (Comisión Europea, 1994). No solamente es afirmar y corregir un problema exclusivamente cuantitativo como es el combate a la pobreza, sino un problema de tipo cualitativo: el reconocimiento de la legítima participación e incidencia política de los grupos excluidos, como ciudadanas y ciudadanos con derechos en mecanismos de participación y representación política, como pueden ser los consejos económicos y sociales (Montalvo Correa, 2005).⁴¹

derechos han sido traducidos jurídicamente en diversas Constituciones políticas (como es el caso de México), en garantías individuales.

⁴⁰ Desde el punto de vista estrictamente técnico jurídico, la utilización de la noción de ciudadanía como punto de referencia o centro de imputación de derechos humanos, resulta cuestionable. Los derechos humanos no son del ciudadano, sino de la persona: “Si los derechos humanos son los esenciales a la persona humana como tal, mal puede limitarse su titularidad a los ciudadanos [...] La ciudadanía, que restringe su espectro al Estado nacional, es insuficiente para dar cuenta de esta extensión universal de los derechos humanos” (Ermida Uriarte, 2006: 3).

⁴¹ Como analizaremos en el siguiente capítulo, los consejos económicos y sociales permiten que los ciudadanos y ciudadanas participen en el sistema político, no solo mediante la emisión de su voto en las elecciones, sino también a través de las organizaciones que representan sus intereses socioeconómicos. Es decir, los consejos cumplen una función de complementar la representación

Principios subyacentes de los derechos humanos en las políticas públicas de combate a la pobreza

El presente apartado tiene como finalidad analizar qué principios subyacentes de los derechos humanos en las políticas públicas de combate a la pobreza nos sirven como criterios que orienten los trabajos del Consejo Económico y Social de México, en materias socioeconómicas del Estado relacionadas con la lucha contra la pobreza y exclusión social, a modo de justificar la incidencia política del organismo en estos procesos.⁴²

En principio, el cuerpo de reglas, estándares y principios que componen el ámbito de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no solo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas (Abramovich y Pautassi, 2006: 9). Esto significa que se ha definido con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales.⁴³ Para Abramovich (2004) no hay una asociación unívoca y excluyente entre derechos económicos, sociales y culturales, sino considerar la pertinencia y la necesidad de vincular la promoción y respeto de derechos civiles y políticos: “los derechos no restringen el contenido de las polí-

popular de los parlamentos mediante la representación de intereses de la sociedad civil organizada (Montalvo Correa, 2005).

⁴² Como se ha mencionado, existen diversas competencias de los consejos económicos y sociales que justifican su función consultiva hacia los gobiernos, como son la emisión de dictámenes, informes y memorias (De Vega, 1993; Montalvo Correa, 2005).

⁴³ No resulta difícil descubrir, cuando se observa la estructura de estos derechos, la existencia concomitante de obligaciones de no hacer: el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud; el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación; el derecho a la preservación del patrimonio cultural implica la obligación de no destruir el patrimonio cultural. Es por ello que muchas de las acciones tendentes a la aplicación judicial de los derechos económicos, sociales y culturales se dirigen a corregir la actividad estatal, cuando esta incumple con obligaciones de no hacer.

ticas, pero sí pueden decirnos algunas cosas sobre su orientación general y nos brindan un marco de conceptos que debe guiar su formulación y su implementación” (2004: 8). En tal sentido, los derechos humanos no son pensados tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas, señala que “la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un contrato o pacto social que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas” (CEPAL, 2006: 14). Agrega que resulta fundamental contar con organismos del Estado que sean competentes política y técnicamente, “a fin de que los derechos sean más exigibles, es decir que se garantice la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que las personas puedan exigir la titularidad de sus derechos” (CEPAL, 2006: 14).

A grandes rasgos, el enfoque de derechos humanos conlleva implicaciones a la hora de diseñar e implementar políticas públicas de lucha contra la pobreza. Si la pobreza no constituye exclusivamente una privación de índole económica sino también de reconocimiento,⁴⁴ las políticas que busquen erradicarla deberán ofrecer medios para eliminar barreras de acceso a los derechos, de modo que permitan fomentar la participación y autonomía como formas de establecer planes de vida propios (Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, 2002).

⁴⁴ Como hemos señalado, se relaciona directamente con la disparidad entre los agentes sociales activamente participativos y aquellos a quienes se ha excluido.

En Summary of the Draft Guideliness on a Human Rights Approach to Poverty Reduction (2004: 6) se señalan dos diferentes formas en que los derechos humanos pueden ser pertinentes en las estrategias de desarrollo o reducción de la pobreza: la constitutiva y la instrumental. Algunos derechos tienen pertinencia constitutiva cuando corresponden a las capacidades consideradas básicas por una sociedad determinada, y si su falta de cumplimiento obedece a la disposición insuficiente de recursos económicos; por ejemplo: el derecho a la alimentación⁴⁵ o salud.⁴⁶ Otros derechos tienen pertinencia instrumental por facilitar procesos sociales de consulta y evaluación, indispensables para la definición de cualquier política o estrategia de reducción de la pobreza, tales como el derecho a la participación,⁴⁷ o bien, el de la información.⁴⁸

Un punto común en los diferentes marcos conceptuales expuestos es la adopción del principio de interdependencia entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos a considerar y las prioridades se definen, por lo general, en función de las diversas estrategias de desarrollo, y sin considerar *a priori* la preeminencia de ninguna categoría de derechos por sobre la otra. No existe una única “receta” para el modelo de desarrollo, pero sí existe un mínimo irrenunciable y obligatorio de derechos a ser incorporados en dicha estrategia. De igual manera, solo con políticas de corte universal se garantizan mínimos comunes irrenunciables, que a la vez promueven mejores garantías de igualdad y no discriminación (Sum-

⁴⁵ Artículo 25-I de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

⁴⁶ Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

⁴⁷ Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁴⁸ Artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1998) y 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

mary of the Draft Guideliness on a Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004). Los tratados de derechos humanos y su interpretación por los órganos internacionales brindan un marco explícito, claro, reconocido por todos los países, y además “con una fuerte legitimidad social y política, que puede mejorar el grado de eficacia de las estrategias de desarrollo, así como la posibilidad de articulación de actores estatales y no estatales en el escenario local, nacional e internacional” (Abramovich y Pautassi, 2009: 25).

El principal aporte que deben ofrecer las estrategias de desarrollo y el proceso de formulación de políticas sociales, reside en la vinculación de los derechos con la “entrega de poder” a los sectores empobrecidos, y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad, a partir del uso de la infraestructura institucional internacional y nacional que sostiene el campo de los derechos humanos. En opinión de Gómez Isa (2002: 4): “Muchas veces son las estructuras políticas, sociales, económicas, culturales... a nivel interno y en la esfera internacional, las que se esconden detrás de gravísimas violaciones de los derechos humanos”, por tanto, para que los derechos humanos sean realmente efectivos es necesario contar con cambios estructurales tanto nacionales como internacionales. Lo anterior se encuentra dispuesto en el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual expresa que: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Es decir, no basta con reconocer, incluso constitucionalmente, los derechos humanos, es imperante que los Estados comiencen a implementar proyectos en los cuales efectivamente se reproduzcan condiciones adecuadas para el acceso a los bienes básicos que cada individuo necesita para asegurar un nivel de vida digno, que los Estados mismos creen instituciones que se encarguen de prestar servicios para suplir las necesidades de los individuos, y que la comunidad internacional se compro-

meta política, social y económicamente con el sostenimiento y la viabilidad de dichas instituciones.⁴⁹

Consideramos que el enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a ese otorgamiento de poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducida esta perspectiva en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida utilizado para la formulación de una política no consiste en solo reconocer la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros, y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Es decir, se procura cambiar la lógica de la relación entre el Estado (o los prestadores de bienes y servicios) y aquellos que se benefician con las políticas. No se trata solo de personas con necesidades que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (Alsop y Norton, 2004).

- Igualdad, participación, capacidad organizacional y rendición de cuentas como estrategias para el desarrollo y reducción de la pobreza

Para el Summary of the Draft Guideliness on a Human Rights Approach to Poverty Reduction (2004), algunos de los

⁴⁹ Tal como establece el artículo 5 de la Declaración de Viena adoptada en la Conferencia de Derechos Humanos (1993): “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

principios subyacentes al marco de derechos humanos permiten vincular imperativos morales a las políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza y la exclusión social:

1) Igualdad y no discriminación: constituyen elementos fundamentales del derecho internacional de derechos humanos,⁵⁰ y resultan relevantes en el diseño, implementación y análisis de las políticas de superación de pobreza y exclusión social. La pobreza constituye una causa de discriminación, pues detenta menores posibilidades de acceso a recursos sociales, económicos e institucionales para acceder a servicios fundamentales (educación, salud, justicia, vivienda), por tanto, toda política social deberá contemplar las siguientes premisas: a) trato igualitario a sus destinatarios; b) adopción de medidas de inclusión; c) al derivarse criterios de distribución del presupuesto y gasto social, orientar recursos públicos bajo principios de justicia distributiva (Abramovich, 2004).

El principio de inclusión que suele regir políticas de desarrollo, puede resultar enriquecido al vincularse con los estándares legales sobre “igualdad y no discriminación” (Summary..., 2004: 14). No solo se requiere del Estado una obligación de no discriminar, sino también en algunos casos la adopción de acciones positivas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados, y se presume en cierta medida el carácter discriminatorio de una medida restrictiva o de una polí-

⁵⁰ Por ejemplo, en los dos pactos de derechos humanos (1966); la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, (1963); la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (1967); la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (1986); el Convenio Número 100 relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, Ginebra (1951), etcétera.

tica que establece diferencias de trato basadas en cuestiones étnicas o de sexo.

Otro valioso aporte se desprende del artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) el cual leído a la luz del deber de garantía de los Estados respecto a los derechos de la Convención, no solo exige no implementar políticas y medidas discriminatorias, sino “proteger frente a prácticas y conductas discriminatorias” que pudieran desplegar agentes públicos o actores no estatales.⁵¹ Este último punto extiende considerablemente las obligaciones de los Estados en relación con la tutela del principio de igualdad ante la ley, imponiendo un claro rumbo que obliga a formular políticas preventivas, sobre todo frente a prácticas extendidas o situaciones estructurales de discriminación, aun cuando provengan de particulares.

Por lo demás, una de las principales obligaciones de los Estados es la determinación de cuáles son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, y la incorporación de medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus planes de acción.⁵² De manera que, además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina, con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social, cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria al momento de formular sus políticas (por ejemplo, los habitantes de determinada área

⁵¹ “Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

⁵² Así lo ha establecido, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU respecto a varios derechos, en especial sobre el derecho a la vivienda (OG número 4, punto 13) y a la salud pública (OG número 14, puntos 43 f y 53).

geográfica), y fije medidas para compensarlos o afirmar sus derechos.

La obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir (Abramovich y Pautassi, 2009: 41). La producción de información debidamente desagregada para determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es solo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria.⁵³ Asimismo, constituye un factor clave en dirección a los indicadores incorporados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000).⁵⁴

2) Participación: una de las características más importantes del enfoque de derechos humanos en las estrategias de

⁵³ Como señala el documento *Realising Human Rights for Poor People* (2000: 29) “en la mayoría de los países en desarrollo, la información desagregada relativa a pobreza no suele estar disponible con base en la condición social, religión, etnia o al lugar de residencia. Cuando la información ha sido revelada, los gobiernos deberían buscar hacerla ampliamente accesible. Los países más pobres pueden tener mínima capacidad de revelar información estadística. Esto hace mucho más difícil al gobierno y a los ciudadanos identificar en qué medida la imposibilidad de la población de ejercer sus derechos puede estar asociada con procesos de exclusión social e inequidades estructurales. En algunos casos, hay información separada sobre hombres y mujeres, pero en el presente, la sistemática recolección de información en los países en desarrollo sobre la base de otras diferencias sociales no es posible. Este déficit de información podría ser parcialmente superado si las instituciones nacionales de estadística desarrollan e implementan procesos de búsqueda de información, orientados a indicar el alcance con el cual diferentes sectores de la población están crecientemente gozando de sus derechos”: http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/tsp_human.pdf.

⁵⁴ Refiriéndonos a los indicadores señalados en el objetivo 8 (“Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”), como son “atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo”.

reducción de la pobreza es que estas deben ser participativas por naturaleza. Una participación activa e informada de los grupos más vulnerables en las etapas de formulación, ejecución y seguimiento de una estrategia de reducción de la pobreza es imperativa porque el marco internacional de derechos humanos demanda la participación de las personas en la dirección de asuntos públicos.⁵⁵

La participación puede ser diversa. No siempre se tiene la voluntad de participar directamente en los debates políticos, a razón de ser una acción emprendida voluntariamente. Algunos se hallarán más susceptibles a la participación directa, otros a la participación indirecta, o bien, representativa.

Para que la genuina participación sea posible, las ciudadanas y ciudadanos en condiciones de pobreza deben estar “empoderados” (*empowered*) para reclamar sus derechos y para participar en el proceso de toma de decisiones: “El proceso de empoderamiento puede ser complejo y lento debido a las asimetrías de poder que existen en muchas sociedades” (Abramovich, 2004: 15).⁵⁶

Bajo la lectura de los derechos humanos, la creación de un entorno que empodere a los empobrecidos a través de la participación, se encuentra supeditado al cumplimiento de derechos civiles y políticos: derecho a la información, libertad de expresión, asociación, acceso a la justicia y el derecho de participar en la conducción de asuntos públicos.⁵⁷ Dado que la participación y el “empoderamiento” no

⁵⁵ Con base en lo señalado en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵⁶ Las organizaciones de la sociedad civil han sido, en un primer momento, agentes que han coadyuvado al “empoderamiento” de los grupos menos favorecidos.

⁵⁷ Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

pueden ser posibles sin la realización de estos derechos, las medidas para garantizarlos deben formar parte de las estrategias de reducción de la pobreza en el enfoque de derechos humanos. En otras palabras, un enfoque de derechos humanos en el combate a la pobreza tiene que reconocer la interdependencia entre los derechos económicos, sociales y culturales, con los civiles y políticos.

3) Progresividad y no regresividad de los derechos humanos: la satisfacción de la mayoría de los derechos humanos se encuentra limitada debido a la disponibilidad de recursos, y como el límite no puede ser eliminado de manera inmediata, el marco jurídico internacional de derechos humanos permite la realización progresiva de los derechos.⁵⁸ El enfoque de derechos humanos en la reducción de la pobreza es coherente con el reconocimiento de que esta se encuentra muy arraigada en muchas sociedades, por tanto, no es realista esperar que su eliminación sea inmediata. Los principios de progresividad y no regresividad ponen en juego la cuestión de la justicia en la distribución de recursos que son escasos.⁵⁹

En el plano de las obligaciones estatales, el principio de progresividad y de no regresividad llama a adoptar medidas utilizando el máximo de los recursos disponibles, y ampliando los alcances de la obligación que posee el Estado de mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.⁶⁰ En esta

⁵⁸ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

⁵⁹ Como refiere el informe *Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: a Comprehensive Strategy* (2004): “la cuestión del imperativo moral de abolir la pobreza genera problemas fundamentales relacionados con cómo y con qué velocidad es moralmente aceptable institucionalizar un nuevo orden para obtener los objetivos deseados”.

⁶⁰ Artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

dirección, de acuerdo con el informe Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies (2002), habría al menos tres condiciones para orientar el comportamiento del Estado en relación con la progresividad de los derechos:

a) Tomar acciones inmediatas para satisfacer todo derecho que no dependa de la disposición de recursos.

b) Priorizar operaciones fiscales de modo que coadyuven a la reducción de la pobreza.

c) Desarrollar planes que vislumbren límites de tiempo para la realización progresiva de superación de la pobreza.

Estas tres condiciones, según el Draft Guidelines... (2002: 14) pueden dar respuestas oportunas para ampliar el acceso a bienes y servicios que no requieren de erogaciones adicionales a las que realiza el Estado, como también priorizar la reducción de la pobreza y el trabajo planificado hacia su superación. Se coloca en el terreno de las decisiones políticas la planificación y administración de recursos a fin de superar la pobreza.

4) monitoreo y rendición de cuentas: una de las principales cuestiones para explorar la potencialidad de la relación entre derecho y políticas sociales está en los mecanismos de rendición de cuentas, pues la lógica de los derechos implica necesariamente mecanismos de exigibilidad que contribuyan a reforzar los espacios de fiscalización y control de las políticas, los servicios públicos y las acciones de los gobiernos, así como de los demás actores sociales involucrados en las estrategias de desarrollo (Abramovich y Pautassi, 2009: 44).

Los derechos implican deberes y demandan responsabilidad para que los portadores de obligaciones en su cuidado puedan rendir cuentas por acciones u omisiones. Si entendemos que la pobreza es una indicación de que uno o algunos actores han desatendido sus deberes, el Estado

es el mayor portador de obligaciones dentro de su jurisdicción, pero la comunidad internacional también posee responsabilidades en su erradicación (Pogge, 2005a). De esta manera, el proceso de monitoreo y rendición de cuentas debe incluir no solo a los Estados sino también a los actores globales (Summary of the Draft Guideliness on a Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004).

Cuando hablamos de mecanismos de exigibilidad de los derechos no nos referimos exclusivamente a los sistemas de administración de justicia, aun cuando estos tengan un rol de importancia, sino que incorporamos en el concepto los espacios de reclamo para usuarios y consumidores, las instancias de control político en los parlamentos, las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales —como las defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia—, la posibilidad que los propios destinatarios de políticas y programas sociales puedan asentar reclamos y reclamar judicialmente (inciso). De igual manera, la idoneidad de los diversos mecanismos para fiscalizar y exigir el respeto de derechos por las políticas públicas no obedece tan solo a una cuestión de diseño institucional, sino que está ligada a la apropiación por las organizaciones sociales, y al desarrollo de actores en la sociedad civil con vocación y recursos para utilizarlos (Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, 2003).

El reconocimiento de que esas políticas y servicios responden al cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, conduce a reconocer la necesidad de contar con mecanismos adecuados y efectivos de reclamo de estos derechos de índole individual y colectiva. Nuestra tesis considera que este es un tema central para fortalecer el acceso a la jurisdicción y la participación social en la fiscalización de las políticas estatales. La participación ciudadana como

ejercicio de incidencia política, puede actuar como vía para la observancia social de políticas, y al mismo tiempo sirve para activar procesos de rendición de cuentas y sistemas de freno y contrapeso entre los mismos órganos del Estado. En estas acciones, organizaciones ambientales, de consumidores, pueblos indígenas, organizaciones de mujeres y de derechos humanos, pueden incidir a través de la actuación de mecanismos de participación, como pueden ser los consejos económicos y sociales en la orientación de políticas sociales.

A esta altura del análisis hemos podido presentar fundamentos acerca de cómo se trazan puentes y relaciones entre el campo de los derechos humanos y los principios que suelen orientar o guiar las políticas sociales, económicas y estrategias de combate a la pobreza. El potencial encuentro entre estos ámbitos dependerá, en gran medida, de la decisión de cambiar la lógica de formulación de ciertas políticas públicas y sus niveles de universalidad, transparencia y fiscalización.

Sin embargo, en este potencial encuentro también será fundamental el rol que puedan jugar órganos consultivos de participación y representación de la sociedad civil organizada, como son los consejos económicos y sociales, “cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y/o económicas” (Montalvo Correa, 2005: 2), como pueden ser las relacionadas al combate a la pobreza y exclusión social. En este sentido, los principios enunciados en este apartado fijan estándares precisos que sirven de guías para los acuerdos y opiniones del Consejo Económico y Social de México, de modo que puedan servirle al Estado mexicano como marco para la definición, implementación y evaluación de sus políticas públicas sociales. Esta lógica es complementaria, pues permitiría facilitar la observancia de esas políticas por la sociedad civil organizada representada al interior del organismo, sobre todo por los sectores más vulnerables y excluidos, a fin de que, en este proceso, se busque incidir en quienes toman las decisiones.

Como se ha mencionado, existen diversos instrumentos jurídicos que hacen posible manifestar la voluntad y parecer de los consejos en materias socioeconómicas y laborales, como son los informes, dictámenes y memorias, y que sirven para reforzar su presencia e incidencia política con el conjunto del sistema (Montalvo Correa, 2005); en este sentido, los principios subyacentes de derechos humanos en políticas públicas para el combate a la pobreza pueden ser bases para las consultas y opiniones del Consejo mexicano, precisamente porque puede convertirse en un atento observador y voz de alarma de realidades desfavorables. Es decir, estos criterios permiten justificar una función revisora sobre las normas y principios generales que directa o indirectamente refieren a los estándares de derechos y a principios como son: a) igualdad y no discriminación: es decir, como principios aplicables a, por ejemplo, el estudio y revisión sobre el trato igualitario y no discriminatorio a destinatarios y beneficiarios de programas sociales destinados a combatir la pobreza en México, como Progres-a-Oportunidades, en la dirección de promover sociedades más equitativas;⁶¹ b) participación e inclusión: a través, por ejemplo, de una revisión de estándares participativos de la población desaventajada en estos programas sociales;⁶² c) monitoreo y rendición de cuentas: como expresión de opiniones sobre el impacto socioeconómico de la puesta en marcha de presupuestos y de esta manera, participación consultiva y planifica-

⁶¹ El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cosas, que los recursos económicos que dispongan los estados y los municipios se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que serán evaluados por instancias técnicas.

⁶² Progres-a-Oportunidades se apoya en el reconocimiento de que los hogares en condiciones de pobreza deben desempeñar un papel más significativo en la superación de sus condiciones de vida: “con ese fin se les concedió a los hogares mayor libertad para decidir cómo debían gastar sus transferencias de ingresos, pero también mayor responsabilidad al exigirles que realizaran las actuaciones necesarias para obtener las transferencias y operatividad del programa” (Levy, 2009: 41).

dora que vislumbre la realización progresiva de erradicación de la pobreza,⁶³ entre otras.

Bajo esta estrategia, el cambio en la lógica de las políticas públicas implicaría tomar en cuenta la opinión de mecanismos de participación concretos, como es el caso del Consejo que pretendemos fundamentar, pues puede concebirse como observador implícito del cumplimiento de estándares mínimos en materia de derechos humanos en políticas estatales; directamente relacionados con el cumplimiento de las obligaciones que el Estado mexicano ha asumido voluntariamente, esto es, de asegurar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, establecidos y reconocidos en los instrumentos internacionales y en la legislación interna del país.

3. Empoderamiento e incidencia política de grupos vulnerables y excluidos

Como se ha apuntado en los apartados anteriores, los conceptos de pobreza y exclusión social guardan una estrecha relación con los de ciudadanía y derechos humanos: las personas empobrecidas no pueden disfrutar de sus derechos a la educación, a la salud, a la alimentación porque no están a su alcance. Y la pobreza afecta todos los derechos humanos como es, por ejemplo, la participación en la vida pública y su capacidad para influir en las políticas que los afectan. Así, en los consecuentes bloques temáticos se abordará la participación y el diálogo social como estrategias clave que permitan el empoderamiento de ciudadanas y ciudadanos excluidos de las deliberaciones públicas que afectan directa o indirectamente su condición de vida. Por ello, en

⁶³ En este sentido, en el artículo 7.1.1.a de la Ley que crea el Consejo Económico y Social de España (1991) se señala explícitamente la excepción de su función consultiva en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, De Vega (1993: 182) expresa que al Consejo no se le impide manifestar su opinión sobre el impacto del presupuesto en materias socioeconómicas y laborales, mediante sus informes y memorias.

primer lugar, se expondrán diversas conceptualizaciones del término “participación”, presentando escalas, grados y formas por las que se presenta, haciendo hincapié de la participación ciudadana. Finalmente, reflexionamos sobre los conceptos de empoderamiento como el nivel más elevado de la participación y la incidencia política, entendida como ejercicio consensual de la ciudadanía dirigido a influir en las decisiones públicas.

En términos generales, este apartado pretende dar cuenta de criterios generales que fundamenten la incidencia política de grupos desprotegidos y excluidos de México, en una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación entre los representantes de intereses sociales y económicos como es el Consejo Económico y Social.⁶⁴ Nuestros objetivos son, pues, definir: a) bajo qué criterios y/o condiciones se debe llevar a cabo la participación de colectivos tradicionalmente excluidos de las deliberaciones públicas en el organismo de participación ciudadana que pretendemos formular; b) qué claves estratégicas de empoderamiento resultan indispensables para facilitar el acceso e involucramiento de estos grupos a dicho centro deliberativo, y por tanto, que permitan el desarrollo de habilidades en función de las competencias propias de estos organismos; y finalmente, c) bajo qué fundamentos se justifica la incidencia política de ciudadanas y ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad económica y social en un espacio que les permita influir en políticas públicas dirigidas a revertir sus condiciones.

A. Ambigüedad de la participación

La Real Academia de la Lengua (2001) define la palabra “participar” como: 1) tomar parte de algo; 2) recibir una parte de

⁶⁴ Los consejos económicos y sociales son concebidos como foros permanentes de diálogo social, como instituciones que permiten coordinar y organizar los distintos intereses económicos y sociales, y como puente entre estos y los gobiernos (De Vega, 1993), y de ese modo, participan en la elevación de la competitividad económica, el desarrollo y la cohesión social (Montalvo Correa, 2005).

algo; 3) compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etcétera, de otra persona; 4) tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos; 5) dar parte, noticias, comunicar. Ante esta multiplicidad de acepciones, el término es utilizado por gran cantidad de personas con significados diferentes. Por una parte, se usa para justificar la extensión de control del Estado y, por otra, para edificar la capacidad local e independencia. De la misma forma, es utilizado para justificar decisiones externas, así como para transferir el poder y la toma de decisiones fuera de agencias externas (Dalal-Clayton y Bass, 2002: 233).

De acuerdo con Latapí (2005) “participar” significa formar parte de, pero cuando el término se aplica a la sociedad, no se aclara con qué finalidades, en qué procesos, a nombre de qué intereses, ni con qué representación. De modo que las diferencias en su acepción, de acuerdo con el autor, radican según la perspectiva con la que se le examine: “desde la perspectiva sociológica, participar significa formar parte de un grupo social o realizar una actividad a partir de, o en nombre de ese grupo. Desde la perspectiva política, significa estar activo en los procesos de la vida democrática y también identificarse con un sistema de gobierno que se concibe como medio para alcanzar ciertos fines comunes” (2005: 9 y 10).

Así se observa que la definición de participación resulta amplia y ambigua, pues, como señala Domínguez (2003:7): “depende en gran medida del modelo de sociedad y de democracia del cual se parte y cómo se conciben las relaciones de poder, así como del nivel de análisis en que nos situemos: macro o microsocioal”. De esta forma, tanto en medios autocráticos o democráticos, y a través de organizaciones formales o informales, las estructuras y procedimientos participativos han ido evolucionando para definir y hacer frente a las necesidades colectivas (Dalal-Clayton y Bass, 2002: 232).⁶⁵

⁶⁵ Como ejemplo de lo anterior, tenemos la asociación del concepto de participación a los movimientos de pluralismo y democracia directa surgidos

B. *Definiciones de participación*

En la actualidad, existe una variedad de términos relacionados con la participación en donde las diferencias radican en su relativa aplicación. Bajo una línea de análisis macro podemos identificar los siguientes acercamientos: participación política, participación social, participación ciudadana y participación pública. La ciencia política se refiere a la participación “política” como una serie de prácticas, orientaciones y procesos típicos de las democracias occidentales. Sería “cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que estos llevan a cabo, o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere, por tanto, de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal” (Anduiza y Bosch, 2004: 26).

En las definiciones sobre participación social contamos con acepciones relacionadas con el ámbito político en sociedades democráticas.⁶⁶ Sin embargo, Domínguez (2003: 7, 8), en su estudio sobre la participación social de la juventud cubana, la define no solo en un sentido político, sino “en su sentido más general, in-

durante el siglo pasado a expensas del modelo de administración pública directiva (*managerial model of public administration*) (Rowe y Frewer, 2004: 514).

⁶⁶ De acuerdo con Latapí (2005: 9, 10), el término “participar”, referido a la sociedad, puede tener cuatro significados: 1) tomar parte en la conducción de la sociedad, básicamente en la toma de decisiones de quienes la gobiernan; 2) es condición necesaria para que exista la democracia (desde el voto hasta otros procesos de involucramiento en la vida pública); en este sentido, es el denominador común de varias actividades que refuerzan la democracia, como escribir en la prensa, militar en un partido político u otras organizaciones, educar cívicamente a la población, etcétera; 3) en el plano abstracto, la participación es un valor objetivo, constitutivo de la convivencia democrática y plasmada en las instituciones, que inspira los comportamientos ciudadanos; 4) y por ello es también una actitud subjetiva de los ciudadanos, basada en conocimientos y vivencias, favorable a los procesos democráticos.

cluida la participación en la vida social y económica a través del estudio y el trabajo”.⁶⁷ Asimismo, Helly (1997), en su revisión sobre participación social de inmigrantes en Canadá, identifica la participación social como todo tipo de filiación voluntaria y activa, formal e informal en grupos fuera de la familia, la arena política y el lugar de trabajo, es decir sin relación con organizaciones políticas, voto y asociaciones profesionales.

Sobre la participación ciudadana, el significado de ciudadanía puede entenderse como un estatus o como una práctica (Jones y Gaventa, 2002: 5). El estatus parte de su definición legal que ubica a los ciudadanos como aquellas personas que tienen garantías individuales y derechos sociales reconocidos por el Estado (Álvarez y Castro, 1999: 9).⁶⁸ La práctica conlleva a una serie de discusiones que se pueden clasificar alrededor de: 1) derechos y obligaciones en la vida social, política y económica; 2) capacidad de agencia e identidad, y 3) relaciones de gobernanza (Jones y Gaventa, 2002: 5).

Para Borja y Castells (2001:7) la participación ciudadana es “un derecho instrumental que establece una relación entre las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos —colectiva o individualmente— consideren que son sus derechos y las políticas públicas”. Además, los autores señalan algunos aspectos convenientes de la participación ciudadana: ayuda en la definición de problemas, los cuales cada día son más específicos y proceden de grupos heterogéneos; la cooperación público-privada es un mecanismo indispensable de la gestión pública ante la multiplicidad de funciones y servicios que tiene la administración

⁶⁷ La participación social, de acuerdo con la autora, es “el acceso y la presencia real de los individuos y los grupos en las instituciones y organizaciones económicas, sociales y políticas de la nación y la posibilidad de intervenir en las decisiones que le conciernen no solo como beneficiarios sino también como formuladores de estas decisiones” (Domínguez 2003:8).

⁶⁸ “Sin embargo, en las Constituciones nacionales, como en la nuestra [la mexicana], las personas no adquieren carta de ciudadanía sino hasta determinada edad, y todavía en algunos países, el sexo, la raza o la religión son motivo de exclusión ciudadana” (Álvarez y Castro 1999: 9).

con costos crecientes y estructuras burocráticas ineficientes; los procesos de marginación y exclusión pueden ser combatidos más eficazmente combinando la actuación integral, la proximidad social y la solidaridad inmediata (1997: 300).

Álvarez y Castro (1999) distinguen la participación social respecto de la ciudadana y la comunitaria de la siguiente manera: la participación social frecuentemente se asocia a un ejercicio libre y autónomo con respecto del gobierno (y en algunos casos en contra de él). Lo contrario sucede con la participación ciudadana, en la que “los individuos —ciudadanos con derechos y obligaciones— toman parte de los asuntos públicos del Estado” (1999: 8 y 9) a partir del ejercicio de las garantías individuales y derechos sociales otorgados por el mismo.

La participación pública es definida a un nivel general, de acuerdo con Rowe y Frewer (2004: 512), como la práctica de consulta e involucramiento de miembros del público en general en la composición de la agenda, toma de decisiones y actividades que formen políticas por parte de organizaciones o instituciones responsables del desarrollo de la política. Asimismo, los autores definen la participación pública de manera más específica, como el grupo de procedimientos diseñados para consultar, involucrar e informar al público para que permita a aquellos, afectados por una decisión, tener una entrada (*input*) sobre esta. En esta definición los autores señalan que *input* es la palabra clave que diferencia los métodos participativos de otras estrategias de comunicación. Mientras que el nivel más bajo involucra la comunicación entre reguladores y el público (de arriba hacia abajo y con un flujo de información unidireccional), los niveles más altos buscan un insumo del público o la participación activa de sus representantes en el proceso de toma de decisiones (se caracteriza por el diálogo y un intercambio de información en ambos sentidos) (2000: 6 y 7).

De las anteriores definiciones se puede observar que el común denominador es el involucramiento de los individuos en ac-

tividades instrumentales o expresivas/deliberativas⁶⁹ (las cuales determinan cohesión o fragmentación social) tomadas en cuenta en mayor o menor grado en la formulación de políticas. La diferencia puede radicar en la naturaleza de la actividad que se realiza (política o de otra índole), y si la actividad se encuentra enmarcada en reglamentos u órganos establecidos por el mismo Estado. De esta forma, se podría concluir que la participación es un término contextual, entendiéndose de múltiples formas, ya que su significado remite a diversas circunstancias.

La presente tesis se ha situado en el marco de referencia de la participación política, ciudadana y pública, porque nos remiten a los derechos civiles y políticos de los individuos, y porque estos conceptos rescatan elementos de vital importancia bajo su enfoque como práctica, tales como la incidencia o involucramiento de hombres y mujeres que no tienen reconocidos todos sus derechos de ciudadanía.

Escalas, grados y formas de participación

Como se ha señalado, se puede participar de maneras muy diferentes; ya sea como espectador más o menos marginal o como protagonista de relieve. Existen distintas tipologías que resaltan factores como el grado de involucramiento de la población, así como la autonomía en el proceso de toma de decisiones. A partir de ello, surgen valoraciones en la participación, por lo que en la actualidad existe una infinidad de literatura que apunta hacia estrategias y formas de participación más incluyentes y autónomas.

⁶⁹ Las actividades instrumentales tienen consecuencias funcionales para cierto segmento de la comunidad o para una sociedad más grande. Estas actividades son medios para una meta y los participantes logran una satisfacción con la realización de la meta. Las actividades expresivas son un fin en sí mismas y el logro de sus objetivos se restringe solo a los participantes. La diferencia entre ellos es que la participación social instrumental implica un plan para mantener o cambiar el orden social a través de la acción grupal; mientras que la expresiva se basa en el interés personal y afecta solo a este (Edwards y Booth, 1972).

Tabla 1. Escala de la participación ciudadana de Arnstein

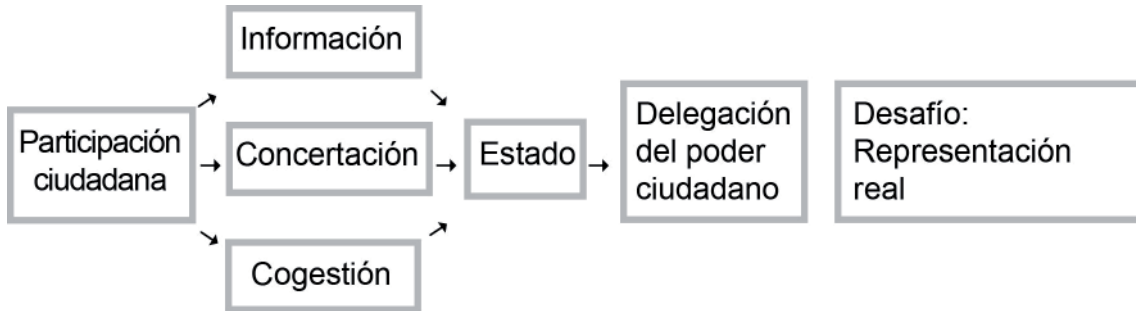
| | |
|------------------------|-------------------------|
| 1. Manipulación | No participación |
| 2. Terapia | |
| 3. Información | Participación simbólica |
| 4. Consulta | |
| 5. Consenso | |
| 6. Cooperación | Participación real |
| 7. Delegación de poder | |
| 8. Control ciudadano | |

Fuente: Woltjer (2000: 23), trad. propia.

Una de las primeras tipologías es la “escalera de la participación ciudadana” de Arnstein en 1969 (tabla 1). En ella la autora distingue ocho pasos de involucramiento ciudadano en función de su extensión de poder. Los niveles del tres al cinco representan una participación simbólica mientras que del seis al ocho significan una participación real (Woljer 2000: 22 y 23).

Para Segovia (1998: 10), la participación ciudadana presenta los siguientes niveles: 1) Información. Relación unilateral del Estado a la sociedad civil o viceversa, sin que se genere retroalimentación en este proceso; 2) Concertación. Negociación que permite llegar a un acuerdo entre sociedad civil y Estado en tareas definidas y objetivos precisos; 3) Cogestión. Implica una práctica de Estado en la que comparte con la sociedad civil la toma de decisiones y las responsabilidades en la gestión del desarrollo del territorio (figura 3). La autora también diferencia entre participación individual y colectiva. Al respecto, comenta que la participación individual (plebiscitos, votaciones, etcétera) es el medio crecientemente utilizado por el Estado para conocer las demandas e involucrar a los ciudadanos, y que su emergencia puede deberse a la baja credibilidad de los individuos en sus organizaciones ocasionada por la crisis de representatividad que sufren muchas de ellas (el divorcio de sus dirigentes y sus bases) (Segovia, 1998). Sin embargo, comenta la autora que “la participación individual no reemplaza la participación colectiva, puesto que no permite superar el nivel mínimo (información). La concertación y la cogestión solo se pueden alcanzar a través de organizaciones sociales sustentadas por instancias estructuradas”. El desafío que tiene la sociedad civil, menciona, es encontrar canales de expresión y vinculación con el Estado que le garanticen un grado de representatividad real (Segovia, 1998: 10 y 11).

Esquema 3. Participación ciudadana (Segovia, 1998)



Fuente elaboración propia.

Por su parte, Deshler y Sock (1985) identifican dos niveles en la participación: 1) seudoparticipación, que a su vez se divide en domesticación (involucra información, terapia y manipulación) y asistencialismo (incluye consulta y consenso); y 2) participación genuina, que se divide en cooperación (asociacionismo y delegación de poder) y control ciudadano (empoderamiento). Cuando el control del proyecto descansa en los administradores se habla de seudoparticipación, en ella las personas están presentes para escuchar lo que ha sido planeado para ellos. La participación genuina, por otro lado, ocurre cuando las personas se empoderan para tomar el control de las acciones.

Midgley (1986: 25-27) explica la diferencia entre estos dos tipos de participación, al mencionar que la participación auténtica involucra tres criterios establecidos en la resolución del Consejo Económico y Social de la ONU de 1929: la participación requiere el involucramiento directo y democrático de las personas en: 1) la contribución al esfuerzo de desarrollo, 2) reparto equitativo de sus beneficios y 3) toma de decisiones en metas, formulación de políticas, planeación e implementación de programas económicos y sociales de desarrollo. Por otro lado, la seudoparticipación, de acuerdo con el autor, limita el involucramiento de la población en la implementación o ratificación de las decisiones, las cuales son tomadas con anterioridad por agentes externos. La participación auténtica no se impone de “arriba hacia abajo”, sino surge de “abajo hacia arriba”; es decir, desde las raíces.

Por su parte, la Asociación Internacional para la Participación Pública (2007)⁷⁰ (IAP2) maneja un espectro de participación pública que muestra un nivel ascendente en el impacto público (tabla 2).

⁷⁰ La Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) es una asociación internacional con cerca de 10,000 miembros de 27 países en la esfera pública y privada que instrumentan o participan en procesos públicos de toma de decisiones. Fue fundada en 1990 con sede en Estados Unidos (Colorado) y se dedica a mejorar la práctica de la participación pública a través de herramientas y metodologías prácticas y actividades que incluyen eventos, certificaciones, publicaciones, y asesoría en tecnologías de comunicación (IAP2, 2007).

Tabla 2. Espectro de participación pública (IAP2), 2007

| | Nivel ascendente en el impacto público | | | | |
|-------------------------|---|--|--|---|---|
| | Informar → | Consultar → | Involucrar → | Colaborar → | Empoderar |
| Objetivo | Brindar información balanceada y objetiva para ayudar en la comprensión del problema, alternativas, oportunidades y/o soluciones. | Obtener retroalimentación del público en el análisis, alternativas y otras decisiones. | Trabajo directo con el público durante el proceso, asegurando que sus preocupaciones y aspiraciones son entendidas y consideradas. | Asociación con el público en cada decisión, incluyendo alternativas e identificación de soluciones. | Colocar la decisión final en manos del público. |
| Herramientas utilizadas | Documentación Sitios web | Reuniones públicas, grupos focales, encuestas. | Talleres y debates | Comités ciudadanos, consensos, toma de decisiones participativas. | Jurados ciudadanos, delegación de decisiones. |

Fuente: International Association for Public Participation (IAP2), 2007.

En este espectro se muestran diferentes formas de participación que implican grados distintos de involucramiento y responsabilidad.

En términos generales, la participación está vinculada con una concepción y una forma de ejercicio del poder desde los diferentes espacios y redes de interacciones de la vida cotidiana y su expresión en las relaciones e instituciones sociales, culturales y políticas.

Como plantea J. Rebellato, (2000: 16):

se trata de transformar estas redes y estos espacios, conformándolos como redes que dan libertad, es decir, factores que fortalecen intercambios de comunicación, capacitan en la construcción de espacio y cultura democrática, ayudan a visualizar colectivamente la situación de exclusión, permiten construir estrategias y distribuir equitativamente las responsabilidades del poder y la decisión.

C. *Empoderamiento*

Como lo muestran algunas de estas tipologías, el empoderamiento es el grado más avanzado de participación. De acuerdo con Narayan (2002: xi), el empoderamiento en términos generales se refiere a la expansión de la libertad de elección y acción (definición similar a lo que desarrollo significa para Amartya Sen).⁷¹ Bajo el contexto de reducción de la pobreza, Narayan (2002) afirma que el empoderamiento se sitúa en el plano de las relaciones institucionales, ya que para las personas empobrecidas la libertad está recortada por su carencia de voz y de poder, por lo que:

Empoderar es la expansión de bienes y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan su vida. Pues-

⁷¹ El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de la libertad del hombre en general, en donde la libertad se refleja en la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran (Sen, 2000: 55 y 56).

to que la pobreza es multidimensional, los pobres necesitan una serie de bienes y capacidades a nivel individual (tales como salud, educación y vivienda) y a nivel colectivo (como la habilidad de organizarse y movilizarse para emprender acciones colectivas para resolver sus problemas). Empoderar a hombres y mujeres pobres implica la remoción de barreras institucionales formales e informales que les impiden emprender acciones para aumentar su bienestar —individualmente o colectivamente— y que limitan sus posibilidades de elección (2002: xi).

Groenewald y Smith (2002: 37) explican la trascendencia del empoderamiento en la participación. La participación en asuntos públicos puede dirigirse hacia dos resultados, el primero implica la participación como un sistema de transformación de sistemas, políticas o normas que han fragmentado a la sociedad (como es el caso de la pobreza y exclusión social), lo que significa que se busca el empoderamiento social. El segundo se refiere a una interpretación débil de la participación, como involucramiento, la cual hace referencia a un sistema de mantenimiento. Para los autores, a través del empoderamiento pueden tratarse las necesidades humanas de los individuos que padecen pobreza y exclusión social, pues pueden adquirirse habilidades para resolver sus problemas, y con base en un interés común, movilizarse para actuar colectivamente.

De igual manera, se considera que la sociedad civil organizada puede desempeñar un papel estratégico en la promoción del empoderamiento de las ciudadanas y ciudadanos que padecen exclusión social y en las estrategias de reducción de la pobreza.⁷² El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000/2001 del Banco Mundial (2001) subraya la importancia de que todos los países asuman como propias ciertas estrategias de desarrollo, haciendo énfasis en que organizaciones de la sociedad civil participen en

⁷² Entendemos por “sociedad civil” como el escenario en el que se reúnen las personas con el fin de velar por sus intereses comunes, no para lucrar o ejercer el poder político, sino porque algún asunto les inspira suficiente interés como para tomar medidas colectivas (Banco Mundial, 2001: 12).

la preparación, implementación y seguimiento de las mismas. Se plantean tres principios fundamentales para este proceso: 1) el desarrollo requiere asegurar que las instituciones sean receptivas a los usuarios y que respondan a ellos, sobre todo ante los empobrecidos y excluidos; 2) construcción de la capacidad de la población para que exprese sus propios puntos de vista e intereses en la formulación de políticas públicas; 3) no se puede lograr un desarrollo sostenible y justo sin eliminar los obstáculos que impiden el acceso a los servicios públicos y las instituciones (2001: 29-85).

Ahora bien, se ha señalado que para poder superar las condiciones de pobreza, un requisito indispensable es reforzar las habilidades de los actores de manera individual y colectiva. Las habilidades colectivas son de primordial importancia para poder acceder a mayores niveles de participación ciudadana. Estas habilidades pueden promoverse a través de una participación inducida: “dado que las acciones del Estado crean las condiciones en las cuales los pobres y otros actores toman decisiones” (Narayan 2002: xi). De acuerdo con Narayan (2002), la experiencia en los esfuerzos exitosos de empoderamiento muestra casi siempre cuatro elementos clave presentes, y que son aplicables para superar las condiciones de exclusión social:

1) Acceso a la información: se entiende que si los ciudadanos y las ciudadanas están informados cuentan con una mayor posibilidad de aprovechar oportunidades, lograr que se provean servicios, ejercer sus derechos, negociar y responsabilizar a actores estatales y no estatales por sus acciones. Así, la información es considerada como una vía para que los actores emprendan acciones efectivas. Según la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (2005), el desafío por el que se enfrente el acceso a la información radica en dirigir la sociedad hacia una gestión del aprendizaje, incorporando tecnologías de información y comunicación al alcance de todos los ciudadanos. Su desarrollo dependerá del desarrollo educativo y tecnológico que alcance un país. En ese sentido, apunta, “es necesario comprender la diver-

sidad y heterogeneidad de las capacidades existentes en las poblaciones y trata de adaptar los contenidos, metodologías y tecnologías promovidas por los programas y proyectos de desarrollo a estas realidades y no al revés, especialmente en los sectores más vulnerables y con poco o deficiente acceso a recursos” (2005: 16).

2) Inclusión y participación: la inclusión de grupos excluidos en la toma de decisiones es crucial para asegurar la utilización de recursos públicos considerados como “limitados” en el marco de prioridades nacionales. Para propiciar la inclusión y la participación es necesario crear espacios donde la gente debata los asuntos y participe de manera directa o indirecta en el establecimiento de prioridades. En ese sentido, el empoderamiento requiere de una inclusión social “que permita la eliminación de obstáculos institucionales, y a la vez, el desarrollo de incentivos que amplíen el acceso de diversas poblaciones a oportunidades de desarrollo, capacidades y activos” (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2005: 16).

3) Responsabilidad o rendición de cuentas: referida a la capacidad de pedir a funcionarios estatales, empleados públicos, empleadores o proveedores de servicios privados una rendición de cuentas, lo que implica su responsabilidad de las políticas, acciones y utilización de fondos que realicen. Por tanto, “es necesario tomar en cuenta que esta práctica debe promoverse también al interior de las organizaciones de base, los gremios, los sindicatos, las ONG, la cooperación internacional y las empresas privadas con responsabilidad social; lo cual significa que las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil generan mecanismos horizontales de rendición de cuentas, no solo internamente sino también hacia la ciudadanía. En el marco de la transparencia que exige la responsabilidad y rendición de cuentas, es necesario que las organizaciones que trabajan por el

desarrollo y el cambio de los sectores excluidos o pobres, estén sujetas a este tipo de acciones” (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2005: 17).

4) Capacidad organizacional: se refiere a la capacidad de las ciudadanas y los ciudadanos para trabajar en conjunto, organizadamente, movilizandolos recursos para resolver problemas de interés común. Para la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (2005: 18) resulta importante el desarrollo de sistemas de cooperación basados en “relaciones de confianza”, por lo cual enumera los siguientes aspectos: a) normas y reglas claras de juego construidas de manera participativa y concertada que contengan mecanismos de recompensas y sanciones; b) obtención de beneficios individuales y colectivos; c) promoción de valores y búsquedas de comportamientos éticos basados en la reciprocidad, de manera que los miembros de una comunidad sientan que es más beneficioso cooperar que el comportamiento contrario, y d) sensibilización y educación de todos los miembros en relación a los acuerdos y temas que promueve la acción colectiva. Las comunidades organizadas tienen más probabilidades de conseguir que las escuchen y, con ello, de incrementar la satisfacción de sus necesidades, demandas e intereses (Collado, 2007). Por esta razón, la capacidad organizativa es fundamental para avanzar en el desarrollo del capital social.

El empoderamiento se refiere así a la acción desde el nivel de raíz, y su resultado último es la liberación y transformación de las habilidades de las personas. De las anteriores clasificaciones se puede resumir que, en teoría, las diferencias entre las distintas formas de participación pueden resultar ya sea en el mantenimiento o reproducción de políticas sociales y económicas, o en la constitución o transformación de estas políticas hacia el desarrollo.

Esquema 4. La estrategia del empoderamiento (Narayan, 2000; Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2005)



Fuente: elaboración propia.

En sentido estricto debe formularse que un grupo es excluido porque otro lo excluye mediante ejercicio de poder. Y, en este sentido, estamos ante un proceso de producción de desigualdades sociales. Dicho de otro modo, la exclusión es la manifestación más extrema de la desigualdad social. El objetivo es, entonces, reasignar el poder a estos colectivos mediante herramientas que permitan incluirlos en las deliberaciones políticas que el común de los ciudadanos posee: acceso a la información y a la participación, la facultad de exigir a los poderes públicos rendir cuentas y la capacidad de organización.

La presencia de las ciudadanas y los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales.

Sin embargo, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios.

Una de las razones primarias para tal marginación se desprende de la ausencia de información e interiorización de la ciudadanía sobre las posibilidades del reconocimiento formal (jurídico, constitucional) en espacios de participación.

Por lo tanto, la presencia del ciudadano y la ciudadana en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de empoderamiento, en tanto facilite el acceso y la inclusión hacia centros de deliberación y participación, como los consejos económicos y sociales, que en última instancia también son capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que competen al ámbito del Estado.⁷³

⁷³ En el segundo capítulo abordaremos la participación de diversos consejos económicos y sociales en la búsqueda de soluciones a problemas socioeconómicos.

D. *Incidencia política*

Una vez analizadas las piezas clave del empoderamiento en la participación como estrategias para superar la pobreza y la exclusión social, nuestra tesis considera, además, que el empoderamiento puede verse reflejado a través del concepto de “incidencia política”, entendido como proceso planificado de la ciudadanía para influir en quienes toman decisiones y ejecutan políticas públicas, en función de intereses colectivos o de grupos subrepresentados (Ballón, 2007: 12), incorporando en esta última categoría a individuos que padecen pobreza y exclusión. Por tanto, entendemos que se genera incidencia política, previo empoderamiento de los individuos; dicho de otro modo, las ciudadanas y ciudadanos activos, informados, organizados y, sobre todo, apoyados en la estructuración de un plan que busque defender las causas y/o necesidades de colectivos sociales específicos ante los poderes públicos, pueden lograr una legítima y efectiva incidencia política.

En este sentido, se desarrolla incidencia política cuando se identifica como causas centrales de algún problema, la ausencia de políticas adecuadas en relación al asunto en cuestión, la vigencia de políticas nocivas frente al mismo o el incumplimiento sistemático de las normas y políticas vigentes (Cáceres, 2006: 21). Por ejemplo, en el marco de los derechos humanos, se incide políticamente cuando existe una violación de derechos legalmente reconocidos, la desprotección de un derecho o la no realización de un derecho a través de políticas públicas, reclamándose automáticamente frente al Estado o ante organismos supranacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

Washington Office on Latin America (2004: 23), institución de derechos humanos sobre asuntos latinoamericanos en

cos; participación que es reflejada como función auxiliadora y complementaria en los Estados constitucionales.

Washington (WOLA), señala que la incidencia política es un “ejercicio en la democracia”. Es decir, se refiere a los esfuerzos planificados de la ciudadanía organizada en su afán de influir en políticas y programas gubernamentales a través de la persuasión y la presión social y, al mismo tiempo, volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana.

Conviene subrayar los elementos centrales que entraña el concepto de incidencia política (PEVAL-FIDA, 2007):

1) Se trata de un proceso deliberado y sistemático, es decir que implica acciones intencionadas que suponen la voluntad de hacer pública una propuesta frente a un problema determinado o una “manera de hacer”, así como de la estructuración de un plan que permita realizar acciones simultáneas de distinto tipo en esa perspectiva.

2) Lo que se busca es influir en quienes toman las decisiones políticas, lo que obliga inevitablemente a identificar con precisión a los actores involucrados, construyendo estrategias y actuando con persuasión o presión, según sea el caso.

3) La incidencia está dirigida a cambiar políticas (procedimientos, normas, formas de hacer, institucionalidad, etcétera) en temas específicos a partir de propuestas puntuales, es decir, se trata de una estrategia que se refiere a una política pública determinada que puede ser local, regional, nacional, global o sectorial, que responde a necesidades de la población.

4) Es un proceso de negociación de poder, por medio del cual grupos o sectores de la sociedad civil se involucran en dinámicas políticas para “hacer valer” sus experiencias, intereses o sus formas de “hacer”, volviendo a los gobiernos más responsables, efectivos, transparentes y abiertos a la participación ciudadana.

Como señala WOLA (2004), la incidencia va de la mano con una concepción de ciudadanía activa, participativa y propositi-

va.⁷⁴ Los diversos momentos del proceso de incidencia pueden ser entendidos como elementos de un proceso de educación ciudadana, en tanto llevan a los participantes a interesarse y a participar en política, a la vez que contribuye a la renovación de esta (Ballón, 2004: 16). De este modo, el desarrollo sistemático de la incidencia política puede ser un instrumento que introduzca modificaciones en las políticas públicas que buscan, por ejemplo, combatir la pobreza. Dado el deterioro del sistema de partidos y el poco atractivo de las visiones globales del mundo, el ingreso de los ciudadanos a la política, incluyendo a aquellos que han sido excluidos de esta, puede encontrar una vía eficaz por el lado de la promoción de sus intereses y demandas particulares, como un mecanismo que combina la representación con la posibilidad de la deliberación pública como forma de reafirmar la política como asunto público.

Así, la incidencia es un ejercicio de la democracia: va más allá del marco de los procesos electorales para transformar las relaciones de poder entre los gobiernos y la sociedad civil en un plano de mayor igualdad. Implica que la sociedad civil y, sobre todo, los grupos más vulnerables adquieran conocimientos y habilidades que les permitan hacer un adecuado análisis de los problemas, y esto incluye el acceso a la información, el identificar con precisión a las autoridades/funcionarios con poder de decisión para hacer patente la responsabilidad o rendición de cuentas, construir alianzas y coaliciones amplias, diseñar una variedad de estrategias, acciones y participación en la formulación de propuestas precisas relacionadas a políticas públicas.

⁷⁴ Para el organismo, la incidencia política tiene que ver con el esfuerzo de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos a través de la persuasión y presión ante autoridades estatales, organismos internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso en influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general (WOLA, 2004).

Frente a esta última condición, Ibarra (1999: 14 y 15) señala tres dimensiones por las cuales se correlacionan la incidencia política con las políticas públicas:

1) Simbólica o conceptual: proceso de construcción de problemas, explicitación de demandas, elaboración de discursos apoyados en determinados valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias, y la conformación de agendas públicas de actuación.

2) Sustantiva: formulación de políticas y toma de decisiones. Se negocian contenidos y opciones de fondo, y se formalizan por medio de decisiones jurídicamente respaldadas.

3) Operativa: proceso de implementación de las políticas públicas. Pueden abrirse nuevos espacios participativos, ligados tanto a la gestión de recursos como a la evaluación de ciertos aspectos y al consiguiente rediseño de las políticas (Ibarra, 1999).

En su conjunto, estas condiciones deben estar potenciadas por agentes externos, principalmente por el Estado, así como, por ejemplo, las claves de empoderamiento señaladas (Narayan, 2002).⁷⁵ De esta forma concebimos que el estado de “empoderamiento” de los grupos excluidos y empobrecidos hacia las políticas públicas puede verse reflejado como: *simbólico*, en cuanto que representan desventajas económicas, sociales y políticas frente al resto de la sociedad; *sustantivo*: si apelamos a las condiciones de empoderamiento (acceso a la información, participación-inclusión, responsabilidad y rendición de cuentas y capacidad organizacional) y a la incidencia política como proceso de planificación de la ciudadanía para influir en las elites institucionales públicas; las ciudadanas y ciudadanos en condiciones de pobreza po-

⁷⁵ Ballón (2004: 16) señala que uno de los supuestos básicos de la posibilidad de la incidencia política es la existencia de un régimen político democrático: “Se trata como mínimo de la existencia de algunos rasgos democráticos en el régimen político”. Es difícil imaginar la viabilidad de la incidencia política en un régimen antidemocrático, autoritario.

drán cogestionar y negociar con el Estado (como refiere Segovia, 1998:10, a los niveles de la participación ciudadana), la toma de decisiones y responsabilidades en la gestión de políticas para el desarrollo y combate a su desfavorable condición. De acuerdo con esto, el empoderamiento de los grupos que han sido excluidos en el diseño y operación de las políticas públicas puede mostrarse como se detalla en la figura 5:

Condiciones y/o criterios que favorecen
el empoderamiento e incidencia política
de grupos vulnerables y en exclusión social

¿Bajo qué condiciones externas puede llevarse a cabo este proceso? En principio, la diversidad de acciones de incidencia pueden ser percibidas como un “repertorio” que se basa en la experiencia acumulada de las diversas iniciativas llevadas a cabo por los movimientos sociales y demás agentes sociales que se involucran en procesos de incidencia (sindicatos, organizaciones civiles, etcétera) (Tarrow, 1996: 58-61). Estos seleccionan de este repertorio aquellas que más se adecuan a su particular situación, para implementar las acciones de incidencia que se llevan adelante en un contexto institucional específico, caracterizado por una estructura de oportunidades políticas, es decir en un ambiente político favorable o no para el desarrollo de las demandas y su articulación con los intereses de las elites gubernamentales.

En sentido estricto, se trata de claves externas que expresan el dinamismo social y político, y no de una estructura invariable, con capacidad para dar sentido al inicio de acciones colectivas de los participantes. Tarrow (1994: 86-89) denomina estas claves como “estructuras de oportunidades políticas”, que son el conjunto de dimensiones o factores del enfrentamiento político que proporciona incentivos o “condiciones facilitadoras” para que se desarrolle una acción colectiva de contestación, orientada a incidir sobre los procesos y los resultados de políticas públicas.

Esquema 5. Estrategias de empoderamiento (Narayan, 2002), incidencia política (Ballón, 2004), cogestión, negociación (Segovia, 1998) y participación en políticas públicas (Ibarra, 1999)



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el autor precisa cuatro dimensiones en esta lógica: 1) la apertura relativa o no del sistema político institucional; 2) la estabilidad o inestabilidad del alineamiento de las elites políticas; 3) la presencia o ausencia de elites aliadas; 4) la capacidad y propensión, o no, del Estado a la represión.

El hecho de que se amplíen o añadan oportunidades políticas responde a una serie de aspectos que explican el desarrollo de las acciones colectivas: cómo podrían ser los cambios en la estructura institucional del Estado; la configuración del sistema de partidos y los grupos de interés; el papel de los medios de comunicación y la evolución de la opinión pública. Tal y como propone McAdam (1996) este método de estudio se centra en la incidencia y el grado en el que es probable que los grupos sean capaces de acceder al poder y manipular el sistema político. Como ya puede insinuarse por el nombre de esta teoría, las “estructuras de oportunidad política” de Tarrow (1996: 58-61) tienen en cuenta las oportunidades políticas que tiene la acción colectiva para influenciar en el sistema político. Es decir, la gente participará en acciones colectivas como respuesta a cambios en las pautas de las oportunidades y restricciones políticas, se convertirá en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas, y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades.

Una ampliación de oportunidades derivada de los cambios en las estructuras políticas puede reflejarse a través de la formulación de un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999), en el cual los intereses particulares (individuales o de grupo) se expresan, se contrastan, se agregan o entran en conflicto. Es decir, se trata de espacios en los cuales los prejuicios, normas, costumbres (la cultura en un sentido amplio) cumplen su papel de homogeneizar prácticas y discursos; espacios en los cuales los sujetos se socializan, se visibilizan y se hacen “públicos”, y en los que se construyen relaciones estables y alianzas de diversa índole. En este sentido, entendemos que el espacio público no estatal debe tener

la capacidad de acordar propuestas, y a la vez, de incidir sobre los actores con poder de decisión frente a los problemas en cuestión.

A nuestro juicio, entendemos que el acceso de la sociedad civil de México a un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999) como es el Consejo Económico y Social, entendido como organismo público autónomo y consultivo del gobierno y las cámaras legislativas en la orientación de leyes y/o políticas públicas de materia socioeconómica (De Vega, 1993), será posible si se dispone de condiciones políticas externas e internas necesarios para su integración. Es decir, condiciones que van, a nivel externo, desde la apertura institucional política, la disponibilidad del Estado en compartir, aunque sea consultivamente, con un organismo representativo de la sociedad civil; y a nivel interno, con la capacidad de organización de grupos representativos de grupos marginados y excluidos dispuestos a trabajar en conjunto para resolver problemas de interés común, o bien, con las alianzas estratégicas con otros espacios de poder como puede ser el caso de los medios de información. De este sistema dependerá, en buena medida, la posibilidad de incidir políticamente en quienes toman decisiones sobre políticas (figura 6).⁷⁶

La práctica de esta estrategia como un recurso para hacer frente a la ausencia participativa de población en situación de pobreza y exclusión social pone de manifiesto, en primer lugar, la importancia que reviste la incidencia política como elemento de resocialización, inclusión y, en consecuencia, de empoderamiento; y, en segundo término, la legitimidad de este colectivo en formar parte en procesos planificados y negociadores entre diversos agentes sociales con el Estado a través de mecanismos de participación como son los consejos económicos y sociales, de modo que puedan encontrar un espacio alternativo que logre revertir sus condiciones de desventaja económica y social.

⁷⁶ Como analizaremos en el segundo capítulo, la incidencia de los organismos en la esfera estatal puede reflejarse en la influencia mediante la formulación y presentación de propuestas que brinden soluciones específicas, como son los informes, dictámenes y memorias.

Esquema 6. Estructuras de oportunidades políticas (Tarrow, 1994; 1996) y construcción de un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999) como criterios que favorecen el empoderamiento e incidencia política de grupos vulnerables y en exclusión social



Fuente: elaboración propia.

4. *Diálogo social*

Finalmente, este tercer bloque temático está dedicado a realizar un análisis del diálogo social, pues su conceptualización implica la consulta, la comunicación y la negociación entre diversos agentes sociales con los poderes públicos (Arias, 2008) a través de dinámicas formales o institucionalizadas. En este sentido, se analizan diversas definiciones sobre el diálogo social, subrayando características esenciales y diferenciándolo de otras formas de diálogo como son la concertación y negociación colectiva. Este apartado pretende, además, situar el diálogo social como una estrategia de fortalecimiento de la democracia deliberativa y representativa, debido a que posibilita la creación de canales democráticos de deliberación y representación conformados por representantes de la sociedad civil, como son los consejos económicos y sociales. Así, pues, los criterios a revisar nos servirán para justificar la inclusión participativa y la incidencia política de los colectivos más marginados y vulnerables de México a través de un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999) de diálogo social, como es el Consejo Económico y Social, a modo de influir, a través de la formulación de observaciones y propuestas consultivas sobre leyes y/o anteproyectos de leyes así como de políticas públicas (relacionados en el marco de los intereses económicos y sociales representados al interior del organismo, y que tengan especial referencia en la lucha contra la pobreza y exclusión social), en la voluntad política del gobierno y de las cámaras legislativas.

A. *El concepto de diálogo social*

En principio, los procesos deliberativos pueden adquirir distintas dimensiones, pueden conducir a distintos propósitos y pueden ser ejecutados por actores sociales diversos, impulsados por motivos de conflicto (Goldstein, 2000: 98). Para Sojo (2009: 3), los “diálogos sociales” son ámbitos deliberativos. Son espacios de discusión pública donde ciudadanos acreditados tienen la posibi-

lidad de expresar sus opiniones y eventualmente incluirlas dentro de la negociación que conduce a la definición de preferencias y elección de políticas. Para otros autores, el diálogo para el consenso surge como respuesta para contrarrestar la imposición de los expertos de un discurso de arriba abajo, posicionando un interés público unitario como objetivo a alcanzar a través de la aplicación de un modelo racional (Fainstein 2000: 453). De acuerdo con Huxley y Yiftachel (2000: 333), el diálogo es visto como la búsqueda de empoderamiento de una comunidad y el reconocimiento de la diferencia, diversidad y desventaja; asimismo, la importancia de la planeación comunicativa o colaborativa descansa en su habilidad para contribuir a un mejor debate, discusión y deliberación sobre futuros compartidos.

En opinión de Juan Carlos Herrera (2002: 32) definir el diálogo social consiste en un proceso de generación de sentido y de construcción de significados comunes entre actores individuales y colectivos. Se trata de un ejercicio generativo y no contemplativo. David Bohm (1997: 29), por su parte, lo define como “una corriente de significado que fluye entre, dentro y a través de los (actores) implicados, y este significado compartido es el aglutinante, el cemento que sostiene los vínculos entre las personas y sociedades”. El diálogo, entonces, puede concebirse como el resultado de un proceso de operación y de trabajo conjunto para construir un significado común a los interlocutores.

En principio, existen tres tipos de deliberación política: concertación, negociación colectiva y diálogo social. Abordaremos la diferenciación entre cada una de estas, para centrarnos en el diálogo social. Recogemos los trabajos que la OIT aborda al respecto, con objeto de reflexionar en qué medida el diálogo social trasciende la visión tripartita (empresarios, sector público y sector privado), y de qué modo transita hacia la profundización y legitimación de la democracia deliberativa, decisiva para la inclusión de las voces que han sido excluidas.

Precisemos, inicialmente, la distinción existente, según la Organización Internacional del Trabajo, entre concertación, nego-

ciación y diálogo social. En el documento “Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: el caso de México” (Reynoso Castillo, 2000: 11-17), se define concertación como “un tipo de política de acuerdo social en la que los tres protagonistas principales de la vida económica (Estado, empleadores y trabajadores) conciertan sus voluntades para enfrentar situaciones críticas”. La concertación se distingue por carecer formalmente de medios institucionales y/o normativos para llevarse a cabo, por ello la tipología política de acuerdo social que se le otorga. El Estado puede o no intervenir como mediador en los diferendos entre empleadores y trabajadores, colocando al proceso concertador en dos vías: “como una nueva manera de intervencionismo estatal o bien, como una nueva forma de negociación colectiva o de autonomía sectorial” (2000: 12).

La negociación colectiva, según la definición que adopta el Convenio Internacional núm. 154 de la OIT (1981), señala que: “comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo; o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos los fines a la vez”.⁷⁷

Concertación y negociación colectiva son procesos y/o métodos que buscan el común acuerdo de determinados intereses.

⁷⁷ Jean Lapeyre (2000: 27) señala que su práctica es muy diversa en los Estados miembros de la Unión Europea. “Lejos de ser un inconveniente, esta diversidad constituye un patrimonio valioso que se ha ido constituyendo durante más de cien años de cultura social. En ciertos países como Bélgica, España, Francia e Italia, la negociación se halla articulada en diferentes planos, a saber, el nacional/confederal, el sectorial/federal y el local o plano de la empresa. En otros países, como Alemania, predomina en el plano sectorial/regional. A este respecto, el primer acuerdo de nivel regional (*land*) constituye un punto de referencia para las otras regiones”.

Mientras la concertación basa su dinámica en el tripartismo (Estado, organizaciones y empresas), derivado de determinados contextos críticos; la negociación colectiva comprende únicamente condiciones y regulaciones laborales entre empleados y empleadores. Bajo esta lectura, la concertación puede dar lugar a la negociación colectiva, pues el Estado interviene en el primero como mediador (o interventor) entre organizaciones y empresas, con la finalidad de que estos sectores puedan negociar determinados aspectos que sean de su exclusiva competencia.

En referencia al diálogo social, se ha señalado que no hay un acuerdo general sobre su significado, quizá debido justamente a su relativa novedad:

Recientemente se debate con mayor amplitud acerca del diálogo social como un mecanismo de participación y de concertación. Es interesante la aparición de este concepto, el cual nunca ha sido propio de la ciencia política o de los análisis sobre las dinámicas políticas, ya que es un término natural y surgido en el derecho laboral (Arias, 2008: 1).

En el pasado, lo usual era referir a la “concertación social” o al “pacto social” entre organizaciones representativas de trabajadores y empleadores y el Estado. El diálogo estaba implícito, como señala Barreto Ghione (2007: 37), pero no constituía un estadio en sí mismo que justificara su validación; era tratado, al parecer, como un simple tránsito hacia los acuerdos definitivos, de gran trascendencia política e institucional, y el proceso y los procedimientos quedaban en la sombra, sin que merecieran reflexión alguna.

El énfasis de los estudios era puesto en los protagonistas de esos acuerdos, en los contenidos y resultados obtenidos, en su alcance obligatorio, y en los efectos y desarrollos que provocaba. Quizá fue la trascendencia de muchos de estos acuerdos, que se traducían en grandes pactos para asegurar el tránsito hacia la democracia y la paz social en países que habían atravesado pe-

riodos de autoritarismo, lo que contribuyó a propiciar una mayor reflexión sobre el diálogo social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) presenta una definición amplia sobre el diálogo social, reflejando una extensa variedad de procesos y prácticas que se encuentran en diferentes países.⁷⁸ Para el organismo, el diálogo social “comprende todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales” (Ishikawa, 2004: 3).⁷⁹

Lo anterior es característico de la OIT, organismo por el cual el principio del diálogo tripartito ha sido piedra angular y de especificidad dentro del sistema de las Naciones Unidas para referirse a razones de índole laboral, económica y social. Por eso se ha podido decir que el diálogo social es un “término indefinido y abierto, que dice mucho y compromete poco”, aunque, en todo caso, parece verificarse cierto grado de consenso en torno a la idea de que abarca “una diversidad de relaciones entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen necesariamente que llegar a actos jurídicos concretos”, pudiendo “consistir sencillamente en un cambio de impresiones” (Arias, 2008).

⁷⁸ 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).

⁷⁹ Randall Arias (2008: 1-3) observa que la definición otorgada por la OIT al diálogo social, unida a la negociación, acarrea ciertos problemas. El primero de ellos es, precisamente, el factor de “negociación” como elemento inherente al diálogo social, el cual si bien “es el mecanismo central para resolver conflictos”, también intervienen otros mecanismos más en el diálogo como son la generación de consensos, la facilitación y mediación o conciliación.

Características esenciales y tipologías de diálogo social

En este recorrido se encuentra la información y consulta como los primeros niveles discursivos que la OIT otorga al diálogo social. Linard (2000: 24 y ss.), además de estos, encuentra otras características esenciales:

1) Informativo: referente al intercambio de información del objeto a negociar entre los actores, ya que “dialogar en pie de igualdad supone que los actores disponen de toda la información que necesitan, como mínimo para comprender correctamente lo que está en juego”.

2) Consultivo: obligatoria por ley o facultativa por parte de la autoridad o entidad que consulte. Esto suele darse en el trámite legislativo de las leyes.⁸⁰

3) Propositivo: presentándose cuando los actores sociales tienen capacidad, iniciativa o posibilidad de formular propuestas, por ejemplo, para el diseño y ejecución de políticas públicas (e incluso para su ajuste y evaluación).

4) Vinculante para la toma de decisiones: este sería el ideal del diálogo social, pues lo acordado en el diálogo debe ser acatado obligatoriamente por el Gobierno.⁸¹

Parece ser que el único consenso conceptual de diálogo social se concentra en la primera parte del término: Diálogo. Se le asimila a concertación, se le iguala a negociación. O sea, parece haber consenso únicamente en cuanto a la existencia y necesidad de ese diálogo entre los actores sociales, pero no en cuanto a su

⁸⁰ En el caso de los consejos económicos y sociales, estos organismos se conciben por su naturaleza “consultiva” en cuanto asesora al gobierno en la búsqueda de soluciones en materia socioeconómica y laboral. Los instrumentos jurídicos que lo hacen ser consultivos son, como se ha señalado, los informes, dictámenes y memorias (De Vega, 1993; Montalvo Correa, 2005).

⁸¹ Como sucede con el Consejo Económico y Social holandés, el cual tiene funciones normativas a la hora de fijar, por ejemplo, los porcentajes adicionales anuales sobre las cotizaciones que las empresas deben abonar a las cámaras profesionales, así como los tributos a que están sujetas las agrupaciones profesionales de algunas empresas (García Ruiz, 1992).

especificidad, ámbito de aplicación y dinámica. Quizá la categorización de diálogo social que nos ofrece Arias (2008) puede ayudarnos a aclarar la dinámica social del diálogo.

Para el autor (2008: 3 y 4), el concepto de diálogo según la OIT deduce la existencia de diferentes perspectivas:

1) Diálogo social tripartito “propio”: refiriéndose a la participación de los tres sectores clásicos en las relaciones laborales: gobierno, trabajadores y empleadores (véase también Vidal y Monsalve: 1998: 17).⁸²

2) Diálogo social tripartito “impropio”: con la participación de representantes de los trabajadores y empleadores, y la inclusión (o no) del Gobierno en calidad de observador.

3) Diálogo social tripartito “plus”: se le concede esta categoría precisamente por abrirse a otros actores sociales a diferencia de los convencionales.

4) Diálogo social institucional: se refiere a la institucionalización del diálogo social por medio de órganos debidamente constituidos. El ejemplo más representativo para esta categoría son los consejos económicos y sociales (Montalvo Correa, 2005; De Vega, 1993).

5) Diálogo social *ad-hoc*: refiriéndose a dinámicas de diálogo social no institucionalizadas, surgidas espontáneamente y/o específicamente para atender asuntos particulares en un determinado momento.

El hecho de precisar el radio de involucramiento social del diálogo y que, correlativamente, se acepten diferentes formas de negociación de intereses sectoriales, parecen ser las preocupaciones centrales al momento de definir su conceptualización. En un momento, el diálogo se institucionaliza; en otros, no; en un momento se presentará tripartitamente; en otro, el gobierno solo se

⁸² En estos acuerdos, “trabajadores y patronos y generalmente el Gobierno contraen compromisos destinados a encuadrar su conducta, dentro del marco de una política económica dirigida, mediante esfuerzo conjunto, a la superación de las dificultades económicas y a la conducción de las relaciones de trabajo en beneficio de los intereses generales” (Hernández Álvarez, 1995: 45).

involucra cuando es convocado, y en otras ocasiones se incluirá a mayores agentes. Bajo esta óptica, el diálogo social se centra, básicamente, en tres sectores: público, empresarial y sindical, con las prerrogativas de omitir en ciertas ocasiones el sector público y/o de incluir a mayores agentes sociales diferentes a los convencionales.

B. Diálogo social como profundización de la democracia representativa y deliberativa

Ante esta lectura cabe preguntarnos, ¿por qué los empleadores, los trabajadores y los funcionarios del Estado parecen expresar una preferencia cada vez más marcada por el concepto de diálogo social?

En primer lugar, porque los “acuerdos o pactos sociales” son producto del diálogo social, poniendo énfasis en el enfoque negociador, pues constituyen acuerdos o convenios convencionalmente celebrados entre empresas y sindicatos, generalmente con el Estado como tercera parte, donde todos los intervinientes asumen determinados compromisos (Ozaky y Rueda, 2000: 8).⁸³

Sin embargo, el diálogo social es extensivo a razón de que demanda un intercambio de opiniones más constante, sin quedarse meramente en pacto o acuerdo, además de invitar a la participación de mayores actores sociales en la generación de consensos que interesan a todos por igual: “las partes en el diálogo social no siempre han de limitarse a los interlocutores sociales tradicio-

⁸³ El diálogo social deviene entonces como una forma (laxa) de negociación, junto a determinadas instancias de consulta, con el objeto de alcanzar un acuerdo común. La relación entre diálogo y negociación colectiva se advierte entonces si se entiende que “la negociación colectiva es un proceso de composición de intereses que incluye todo tipo de discusiones tripartitas sobre problemas laborales que directa o indirectamente afectan a un grupo de trabajadores” (Ermida Uriarte, Óscar, 1995: 39). La interpretación amplia de la expresión del diálogo social admite la inclusión de algunas formas de negociación política y de cooperación tripartita, además de la negociación colectiva propiamente dicha.

nales, por lo menos en lo que se refiere a ciertas cuestiones que afectan a grupos más amplios de intereses en la sociedad de que se trate” (Reynoso Castillo, 2000: 2).

En segundo término, desde el punto de vista de los empleadores, el diálogo social parece ser preferible porque, a diferencia de la negociación colectiva tradicional, tiende a forjar un espíritu de colaboración incluyente, amplio y armonioso, y contiene una noción de beneficio mutuo para todos, en lugar de una noción de equilibrio entre fuerzas opuestas. De igual modo, refleja una noción de proceso de consensos pacíficos (Reynoso Castillo, 2000).⁸⁴

Otro aspecto esencial tiene que ver con la participación o no del Gobierno. Para Vidal y Monsalve (1998: 13), el diálogo social “implica la presencia del poder público como catalizador de los acuerdos entre los interlocutores sociales. Ello conlleva que, si no se produce intercambio político, no puede hablarse de diálogo social”. Nótese que aquí el papel del Gobierno es expresamente de “catalizador” de acuerdos, pudiendo interpretarse como agente *sine qua non* del diálogo.

Sin embargo, quisiéramos interpretar la argumentación de Vidal y Monsalve (1998) con el matiz de identificar al diálogo social como uno de los mecanismos más adecuados para suplir la carencia de poder y legitimidad de los poderes públicos. En primer lugar, si los procesos de concertación social afectan necesariamente el ejercicio del poder público, al estar sujeto a un marco constitucional, este tendrá el deber de cumplir lo acordado.

En segundo lugar, porque si se trata de cubrir una brecha del poder público, el diálogo social observado como dinámica democrática (Baca Olamendi, 2001: 15) y como espacio de discusión

⁸⁴ En cuanto al fundamento entre concertación, diálogo y negociación, puede decirse que es también común. Reposa en la existencia de grupos intermedios en la sociedad con intereses, derechos y fines propios, dotados de autonomía colectiva: son los trabajadores y los empleadores debidamente organizados, quienes, a través de sus representantes, autorregulan sus relaciones profesionales y procuran incidir en el rumbo de las políticas económicas y sociales que toma el poder político.

pública donde los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones y eventualmente incluirlas dentro de la negociación que conduce a la definición de preferencias y elección de políticas (Sojo, 2009: 3), supondría una profundización de la democracia representativa (procedimental) hacia una deliberativa (participativa), de modo que se otorgue mayor poder a la ciudadanía.⁸⁵

Al respecto, Arias (2008: 6 y 7) proporciona la siguiente diferenciación entre los dos momentos por los que se desenvuelve la democracia:

1) La deliberativa es más que la representativa. Esta última se conforma con agregar intereses previstos y decisiones vinculantes para la colectividad (elecciones, procedimiento legislativo y tribunales). La deliberativa entiende la legitimidad democrática a partir de la participación efectiva de los actores políticos en la toma de decisiones.

2) La deliberativa no la sustituye y presupone la representativa, pues ocupa la procedimental, aunque no se conforma con ella y va más allá.

3) La deliberativa busca que las decisiones pueden ser justificadas en términos convincentes en un contexto de deliberación, y entre actores competentes que efectivamente participan en ella. Esta perspectiva, requiere que los procesos de liberalización y democratización se den paralelamente al crecimiento y evolución de la conciencia social, demandando una sociedad organizada y deliberativa en

⁸⁵ La democracia deliberativa, de acuerdo a Dryzek (2000), supone una evolución de la democracia representativa al ir más allá del voto, la simple agregación de intereses, derechos constitucionales o incluso el autogobierno. Para este autor, esto tiene que ver con la “autenticidad de la democracia”, referida al “grado en el que el control democrático es sustantivo más que simbólico, y desarrollado por ciudadanos competentes” (traducción libre del autor del texto original en inglés: “The essence of democracy itself is now widely taken to be deliberation, as opposed to voting, interest aggregation, constitutional rights, or even self-government. The deliberation turn represents a renewed concern with the authenticity of democracy: the degree to which democratic control is substantive than symbolic, and engaged by competent citizens” (2000: 1).

procesos públicos, lejana a la lucha de intereses partidistas y/o sectoriales.

En este marco, la legitimidad democrática, en términos de la democracia deliberativa, no tiene que ver ya con la pureza de las elecciones, y por tanto con que las decisiones de los gobernantes se desprendan de ese mandato, sino que va más allá y se plantea ahora en términos de la efectiva participación de esos actores, deliberando sobre esas decisiones en contextos más allá de las elecciones, el procedimiento legislativo o los tribunales de justicia.

Para la democracia deliberativa el diálogo es central, ya que sin él no es posible la deliberación. Se trata entonces de ejercer una influencia real en el contenido de las decisiones que se adoptan, y ello implica: el derecho de iniciativa, el derecho de discutir, el derecho de proponer orientaciones y el derecho de ver que la opinión expresada se tiene en cuenta, a reserva del interés general, que en un régimen democrático es de competencia del polo político (Linard, 2000: 24).

El solo discurso sobre el diálogo social, si bien importante, no es suficiente si se propone ejercerlo de manera efectiva. Y esto tiene que ver directamente con la cultura política de los actores, en cuanto deben adherirse a principios democráticos: pluralismo, tolerancia e igualdad: “En efecto, hoy se acepta que la democracia supone pluralismo, esto es, el reconocimiento de la (co) existencia de grupos autónomos con intereses diferentes y a veces contrapuestos, y que la articulación de los mismos conlleva, necesariamente, su reconocimiento y participación” (Ermida, 2000: 59). Sin este marco de referencia, suponemos que difícilmente el diálogo social contribuya al fortalecimiento y profundización de la democracia, pues no se trata de excluir, sino de forjar un espacio donde se reconozcan las capacidades de participación y convivencia con los otros (Sen y Nussbaum, 1993: 36 y 37).

Para Sojo (2009: 20), resulta imperativo no solo el reconocimiento de la pluralidad de actores, sino además las necesidades sociales en todo diálogo social. Los Estados que solo reaccionan al acuerdo corporativo tripartito, “están dejando de lado proble-

máticas y colectividades sociales cada vez más relevantes para los propósitos de desarrollo y equidad”. Ignorar, o no ofrecer horizontes razonables de satisfacción de necesidades sociales y económicas, como sucede con las personas en condiciones de pobreza y en riesgo de exclusión social, no permite mejorar la confianza ciudadana en las decisiones públicas. Ignorar esa realidad no hace desaparecer tales necesidades sociales; incorporarla gradual y activamente es una forma de consolidar la democracia y modernizar el Estado.

Bajo esta lectura, suponemos que los prerequisites éticos del diálogo social son consustanciales a la democracia, y por tanto, también requerimientos para la convivencia pacífica. El reconocimiento de los otros, de sus intereses y necesidades distintos, puede convivir con la idea de que en tal diversidad, y no en la imposición de razones parciales de homogeneización social, reside la construcción de ciudadanía y comunidad. La incorporación de los grupos que han sido excluidos de las deliberaciones públicas, bajo esta lectura, debe ser tan urgente como es la necesidad de eliminar su ya de por sí marginal condición de vida. Si el diálogo social está relacionado con la convivencia pacífica y construcción de comunidad y ciudadanía, la exclusión social se presenta, frente a este argumento, como una realidad violenta, pues se interrumpe de un mecanismo y/o medio para la satisfacción de necesidades básicas, así como carente de visión ciudadana, pues las personas en condiciones de pobreza y exclusión social, como sujetos con derechos, adquieren *de iure*, calidad de ciudadanas y ciudadanos, dotados de calidad política para participar.

Quizá el desarrollo del diálogo social tiene mucho que ver también con la voluntad política de los poderes públicos y de las condiciones adecuadas para efectuarlo: igualdad, libertad, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (Narayan, 2002): “La manifestación de una voluntad política de participar en el diálogo social, en especial por parte de los gobiernos, también es un factor indispensable además de la creación de instituciones idóneas” (Osaki y Rueda, 2000: 9). Si lo propio de la

democracia es deliberación, y si deliberación es participación, es probable que pueda darse una cultura de diálogo social.

Si Rawls propone una concepción política de la justicia que perdure a lo largo del tiempo (2001: 28), suponemos que una cultura de diálogo social podrá ser permanente si los participantes comparten una visión común de problemas sociales; una comprensión y reconocimiento mutuos de intereses, para que cada uno pueda tener en cuenta las preocupaciones y objetivos de los demás, sin renunciar a su obligación de proteger y promover los intereses representados.

Con ello, partimos de otros supuestos que sustentan la democracia deliberativa: la participación y la representación. No hay democracia sin participación, y no hay diálogo sin tomar la representación como forma social de toma de decisiones.

Participación, pues es la forma de ser parte en la toma de decisiones, en la generación de políticas, en la realización de un proyecto que apunta a la convivencia pacífica de los grupos que son parte de una sociedad muy compleja, en la supresión de disruptores que alteran el orden social.

Representación, pues a la hora de participar se delega en los miembros dialogantes las demandas de un colectivo mayor, que en búsqueda de una fórmula de consenso se trasladan a las personas representantes de dichos intereses, esto es, una “defensa y articulación, a través de mecanismos formales o informales, de intereses parciales, locales, corporativos o fraccionales” (García Ruiz, 1992: 27), como es el caso de los consejos económicos y sociales (Montalvo Correa, 2005; De Vega, 1993).

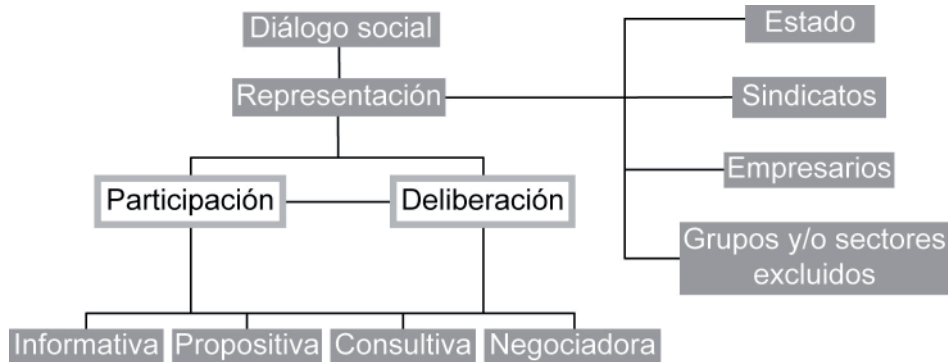
Dicha defensa es generalmente asumida no a título individual, por aquellos ciudadanos titulares de tales intereses, sino por los diversos grupos que, sobre la base de la homogeneidad del objeto de la tutela, al efecto se constituyen. Estos grupos, según lo señala Badía Ferrando (1963: 27), se simbolizan a través de los llamados “grupos de interés” (definidos como “el conjunto de individuos que, basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que

afectan, de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida social”), y que van a articular su función protectora a través de diversos mecanismos (como pueden ser los consejos económicos y sociales), frente a diversos órganos estatales de decisión política (como pueden ser diversas agencias gubernamentales). Para hacer triunfar sus reivindicaciones, el grupo realiza actividades de presión sobre las autoridades públicas, lo cual se transforma, según el autor, en “grupos de presión”.⁸⁶

Bajo esta lectura, los intereses que representan los grupos representativos de presión reflejan realidades que por omisión o falta de voluntad política las autoridades no han podido gestionar debidamente, tales como la protección y respeto a los derechos de aquellos que padecen pobreza y exclusión social. Lo expuesto implica que el Consejo Económico y Social de México, como dispositivo de participación, debe ir más allá, en nuestra visión, de las organizaciones empresariales y la de los trabajadores, involucrando también a otros sectores sensibles de la comunidad. Murro (2005: 69) destaca que junto a los actores clásicos o tradicionales (sindicatos de trabajadores, agremiaciones de empresarios y de gobierno) aparecen en forma creciente “sectores no tradicionales” (entre otros: movimientos feministas, de indigenistas, de derechos humanos, de vecinos, de consumidores, desocupados, de medio ambiente, de investigación, de desarrollo social, etcétera) (figura 7).

⁸⁶ Esta orientación tiende a encauzar la participación de los “grupos de presión” en órganos consultivos, representativos de los diversos grupos organizados de carácter económico y social, para funciones de consulta, debate, concertación y evaluación, en distintos grados según los países. Estos consejos están establecidos en las Constituciones políticas de diversos Estados, como es el caso del Consejo Económico y Social de España y el Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil, que analizaremos en el siguiente capítulo.

Esquema 7. Diálogo social y representación de sectores tradicionales y “no tradicionales”



Fuente: elaboración propia.

Al comprender el marco del diálogo social un ámbito para el intercambio de propuestas, información, consultas y negociaciones (Arias, 2008) en aspectos que son medulares como el combate a la pobreza y exclusión social, va de suyo que, en este papel, el Consejo Económico y Social que pretendemos fundamentar en esta tesis, debe ser comprensivo para todos los actores sociales, aún el de los más desprotegidos, de modo que puedan influir en la formulación de observaciones y propuestas consultivas presentadas al gobierno.

5. Conclusiones

El marco teórico desarrollado en este primer capítulo nos ayuda a conocer, con mayor profundidad, puntos clave para el entendimiento del objetivo general de la tesis: esto es, ver si nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México puede ser tanto un espacio idóneo para la integración de múltiples grupos de interés de la sociedad civil, sobre todo de sectores representativos de ciudadanas y ciudadanos víctimas de la pobreza y la exclusión social, como un agente colaborativo en las decisiones que lleve a cabo los poderes públicos, como puede ser la presentación de propuestas de políticas públicas y emisión de anteproyectos de leyes referentes a materias económicas y sociales. En este sentido, se extraen una serie de conclusiones expuestas a continuación:

1) El enfoque de derechos nos conduce a afirmar que el primer paso para otorgar poder a los sectores más vulnerables y excluidos es reconocer que son titulares de derechos, como es el caso del derecho a la participación. El reconocimiento de derechos implica empoderar a estos colectivos, de manera que les posibiliten fortalecer habilidades que el resto de la sociedad posee. Las ciudadanas y los ciudadanos que padecen exclusión social y pobreza al ser empoderados, esto es, informados, organizados y, sobre todo, apoyados en

la estructuración de un plan que busque defender las causas y/o necesidades de colectivos sociales específicos ante los poderes públicos, pueden lograr una legítima y efectiva incidencia política, como medio efectivo para la resocialización, la inclusión y la legitimidad en formar parte en procesos planificados y negociadores entre diversos agentes sociales con el Estado.

2) Al entender la incidencia política como proceso planificado de la sociedad civil para influir en quienes toman decisiones y ejecutan políticas públicas, en función de intereses colectivos o de grupos subrepresentados (Ballón, 2007: 12), consideramos que con la existencia de un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999) en México, como puede ser el Consejo Económico y Social, se permitiría encontrar una alternativa de participación y planeación democrática para el desarrollo, que logre congregar colectivos sociales diversos, en especial atención a la representación de sectores vulnerables, y cuyo objetivo central sea incidir políticamente, a través de orientaciones y recomendaciones en políticas públicas, leyes y/o anteproyectos de leyes en materias socioeconómicas, en especial aquellas que tengan referencia a combatir la pobreza y exclusión social.

3) A nuestro juicio, entendemos que la creación del Consejo Económico y Social de México, bajo los criterios anteriormente enunciados, será posible si se disponen de condiciones o contextos políticos externos e internos. En cuanto a condiciones externas pueden referirse, por ejemplo, la disponibilidad de que el Estado comparta, aunque sea consultivamente, con un organismo representativo de intereses de la sociedad civil y cuyas facultades sean el emitir orientaciones y recomendaciones en materias socioeconómicas que ostentan una especial trascendencia para los poderes públicos y agentes sociales, atendiendo a las personas que potencialmente pueden ser beneficiarias de estas acciones,

como son las que padecen pobreza y exclusión social. A nivel interno, se subrayan, por ejemplo, la capacidad de organización y la voluntad de consenso entre los actores sociales representantes de intereses disímiles (incluyendo a los grupos representativos de grupos marginados y excluidos), es decir, la disposición de estos sectores en trabajar conjuntamente para resolver problemas de interés común; finalmente, puede subrayarse la posibilidad de conformar alianzas estratégicas que pueden ser necesarias para la publicidad de los actos del organismo, como pueden ser los medios de información.

4) Consideramos que los principios de derechos humanos subyacentes en las políticas públicas, como son: igualdad y no discriminación, participación/inclusión, progresividad y no regresividad y monitoreo y/o rendición de cuentas, fijan estándares precisos que pueden servir de guías para los acuerdos y opiniones del Consejo Económico y Social de México, como pueden ser los informes, dictámenes y memorias. Bajo esta estrategia, la emisión de tales instrumentos bajo estos principios, pueden servirle al Estado mexicano como marco para la definición, implementación y evaluación de sus políticas públicas en materias sociales y económicas, y que resultan fundamentales para promover el desarrollo, combatir la pobreza y la exclusión social. Esta lógica es complementaria, pues permitiría facilitar la observancia de esas políticas por la sociedad civil organizada, representada al interior del organismo, sobre todo por los sectores más vulnerables y excluidos, a fin de que, en este proceso, se le recuerde a los poderes públicos el respeto, la protección, la promoción y el cumplimiento mínimo de los derechos fundamentales, reconocidos en los instrumentos internacionales y en la legislación interna del país, en las políticas que se implementen.

5) Finalmente, el Consejo Económico y Social de México, analizado desde la conceptualización del diálogo social, nos permite concebirlo como un espacio donde participan grupos sociales representativos de realidades que por omisión o falta de voluntad política las autoridades no han podido gestionar debidamente, como son los colectivos más empobrecidos y excluidos. En nuestra visión, esta tesis implica que el Consejo Económico y Social de México debe ir más allá de la tipología tradicional de diálogo social (como son organizaciones empresariales, sindicatos y gobierno), involucrando también a otros sectores sensibles de la comunidad. Comprender el marco del diálogo social como un ámbito para el intercambio de propuestas, información, consultas y negociaciones (Arias, 2008) en aspectos que son medulares como el combate a la pobreza y exclusión social, supone que, en este papel, el Consejo Económico y Social que pretendemos fundamentar en esta investigación, debe ser comprensivo para todos los actores sociales, aún el de los más desprotegidos, de modo que puedan influir en la formulación de observaciones y propuestas consultivas presentadas al gobierno.

6) En este sentido, al entender la democracia deliberativa como un sistema donde la argumentación racional y los procesos equitativos para la participación discursiva y decisoria son criterios fundamentales para garantizar la igualdad democrática, el Consejo Económico y Social de México, fundamentado en estos principios, profundizaría la democracia deliberativa y representativa en cuanto a que: a) reconoce la participación y deliberación de diferentes actores sociales, como sujetos con derecho a hacer valer su voluntad individual en un proceso de búsqueda de acuerdos colectivos; b) se constituiría como espacio de deliberación pública donde ciudadanos acreditados tienen la posibilidad de expresar opiniones para, eventualmente, incluirse en los

consensos y acuerdos que son canalizados al gobierno; c) atenuaría los efectos del problema típico de la democracia representativa, como es la forma en que los gobernantes democráticamente electos tienden a decidir de forma distanciada de la sociedad civil.

En resumen, estos elementos teóricos fueron los que conformaron el modelo hipotético explicativo para hacer una caracterización de criterios, condiciones y dinámicas que puedan servirnos en la dirección del Consejo Económico y Social de México como organismo de diálogo social y agente colaborador en el combate a la pobreza y exclusión social. En consecuencia, el segundo capítulo se dedicará a realizar un estudio de diversos consejos económicos y sociales, como son los de España y Brasil, con la finalidad de revisar y analizar, por un lado, de qué modo los criterios expuestos en este primer capítulo se encuentran presentes en la composición, funciones y competencias de estos organismos; y por el otro, analizar el desempeño que han tenido en el combate a la pobreza y exclusión social. De este modo, las preguntas que se desprenden son: ¿Cuál es la composición, funcionamiento, funciones y/o competencias de estos consejos? ¿Qué participación tienen los grupos más vulnerables y en riesgo de exclusión en estos organismos? ¿Qué trascendencia tienen sus trabajos en el combate a la pobreza y exclusión social?

II. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA Y EL CONSEJO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE BRASIL

1. *Introducción*

Los consejos socioeconómicos están conformados por representantes de la sociedad civil organizada, fundamentalmente por empresarios y trabajadores, cuyo objetivo general es adoptar acuerdos y emitir opiniones en materias económicas, sociales y laborales. Todos ellos, si bien tienen especificidades particulares, guardan una gran similitud entre sí. Su institucionalización, composición, funcionamiento e instrumentos jurídicos les imprime un carácter común.

Para abordar los objetivos pretendidos en esta tesis, este segundo capítulo tiene la finalidad de analizar de qué modo los criterios expuestos en el primer capítulo se encuentran presentes en las funciones, en la composición y en el desempeño de los consejos económicos y sociales de España y Brasil. Las cuestiones a analizar en torno a este objetivo son: ¿cuál es la composición, funcionamiento, funciones y/o competencias de los consejos mencionados?, ¿qué participación tienen los grupos más vulnerables y en riesgo de exclusión en estos organismos? y ¿qué trascendencia tienen sus trabajos en el combate a la pobreza?

A través de las lecciones aprendidas de estas iniciativas, buscaremos sustentar el objetivo general de nuestra tesis que es ver si nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México puede erigirse como un espacio idóneo para la integración de múltiples grupos de interés de la sociedad civil, sobre todo de sec-

tores representativos de ciudadanas y ciudadanos víctimas de la pobreza, así como un organismo orientativo y colaborativo del Estado mexicano para el desarrollo del combate a la pobreza.

2. *Consejo Económico y Social de España*

Este apartado presenta una panorámica general de la naturaleza jurídica, composición, funciones y funcionamiento del Consejo Económico y Social de España, a modo de responder las siguientes cuestiones: ¿qué mecanismos lo conforman?, ¿quiénes participan?, ¿cómo se toman las decisiones?, ¿qué participación tienen las colectividades más vulnerables y excluidas?, y ¿de qué modo el órgano consultivo ha colaborado, dentro de sus competencias, en el combate a la pobreza?

Iniciamos con la conformación jurídica del Consejo, a modo de examinar los criterios constitucionales que lo sitúan como mecanismo de participación y consulta de los agentes sociales y económicos más representativos del Estado español. Enseguida analizamos la composición del órgano, incorporándonos al debate que gira en torno a la estructura organizativa. Finalmente, examinamos las competencias del órgano consultivo, destacando la actuación y trascendencia que han tenido diversas consultas y estudios en la promoción de la lucha contra la pobreza.

A. *Proceso de creación del Consejo*

El Consejo Económico y Social de España es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral (artículo 1.2 de la Ley del CES), adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (actualmente Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), que se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad, y con la autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines (artículo

lo 1.3, Ley del CES).⁸⁷ Se trata, como lo califica Parada (1998: 207 y 208), de “un ente especializado con autonomía real”, esto es: de una de las más diversas organizaciones encuadradas en la administración institucional del Estado que, en palabras del mismo autor, “han sido potenciadas por la Constitución de 1978 y encuentran en ella un principio de justificación, bien en preceptos expresos que la imponen para determinados servicios públicos [...] bien en la invocación el control parlamentario o del principio de participación ciudadana, que la Constitución también consagra”. Como institución de participación formalizada y máxima sobre iniciativas socioeconómicas y laborales (Martín Valverde, 1994), donde los agentes sociales pueden manifestar sus opiniones antes de que el Gobierno adopte determinadas decisiones, el Consejo completa el diálogo social en su tipología tradicional: trabajadores, empresarios, gobierno (Ishikawa, 2004).

Como apunta Montalvo Correa (2005: 9), la creación del Consejo generó muchas reticencias en cuanto a que existían prácticas informales de representación de intereses previas a su conformación, esto es, pactos sociales, en ocasiones tripartitos,

⁸⁷ Podría añadirse que la Exposición de Motivos atribuye al Consejo el goce de amplias facultades de autonomía y autoorganización. Podría pensarse entonces que estamos ante un órgano consultivo con un nivel de autonomía respecto del Gobierno propio de otros órganos del Estado, porque es al propio Consejo a quien corresponde regular su régimen de organización y funcionamiento interno (artículo 7.1.4). Sin embargo, aquella petición de principios y este precepto es necesario ponerlos en conexión con la disposición final segunda de la Ley, en la que se autoriza al Gobierno, previa propuesta de los ministros de Trabajo y de Economía, a dictar “las disposiciones necesarias para el desarrollo de la presente Ley”. De manera que la autonomía y la capacidad autoorganizativa del Consejo dependen, en buena medida, del uso que haga el Gobierno de esta habilitación legislativa. Un entendimiento extremo de la misma comportaría la sustracción al Consejo de una parte de su autonomía de organización y funcionamiento interno. Por ello, con excepción de los elementos necesarios de infraestructura del Consejo (sede, medios personales, materiales, económicos, etcétera) o de la concreción de las organizaciones que forman los grupos (con la condición de la mayor representatividad), lo demás, si no se quiere caer en la tentación de una excesiva e inoportuna intromisión, debiera quedar en el ámbito de la autorregulación, del reglamento interno.

y por tanto, con la intervención formal del Gobierno y la asunción por el mismo de determinados compromisos de actuación; en otras ocasiones, con la ausencia de algún sindicato mayoritario. Y por otro, prácticas de consulta que, como refiere, se daban en el plano legislativo en virtud de las cuales las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas habían tenido ya ocasión de participar en el procedimiento de elaboración de determinadas leyes.

En contraposición a estas críticas, hay quienes apuntan que el Consejo no debe percibirse como un espacio en donde se dirimen las cuestiones centrales de la política económica y social, ni como un centro de presión e influencia en los proyectos del gobierno, sino como una fuente de información significativa en el pretrámite parlamentario de los proyectos gubernamentales (Montequín, 2007). Esto supone dos tesis: la primera, que las negociaciones más significativas de los agentes económicos y sociales se llevan a cabo entre las cúpulas o en articulaciones directas con el gobierno, por lo que el Consejo no puede considerársele un ámbito adecuado para concertación, aunque sí para el diálogo entre agentes sociales.⁸⁸ La segunda se refiere a que, al atribuírsele al Consejo la competencia para colaborar consultivamente en la formulación de observaciones y propuestas en los anteproyectos de ley, se entiende con ello su función como “lobby” parlamentario, en cuanto a que sus propuestas, previamente deliberadas y acordadas, pretenden influir en el proceso previo a la actividad legislativa llevado a cabo por las cámaras.⁸⁹

⁸⁸ Como se señaló en el primer capítulo, la concertación es un tipo de deliberación política en la que los tres protagonistas principales de la vida económica, como es el Estado, los sindicatos y los trabajadores, conciertan sus voluntades para enfrentar diversas situaciones (Reynoso Castillo, 2000).

⁸⁹ El poder y la influencia de los cabilderos en el mundo, y muy especialmente en los Estados Unidos, es una realidad cada vez más presente. La presencia de los grupos de interés en todos los ámbitos de decisión, tanto nacionales como supranacionales, se pone de manifiesto periódicamente, y se concretiza en muchas de las decisiones adoptadas por los diferentes gobiernos. Desde la perspectiva del pensamiento americano, los *lobbyists* son “en la mayoría de los

El punto de partida en el proceso de creación del organismo se debe, como señala Montalvo Correa (2005), a la instauración del sistema democrático y la promulgación de la Constitución de 1978. Con esto se refiere a que la Constitución, en su artículo 7, expresamente atribuye a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales un papel estratégico “para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” (artículo 7, Constitución Española).

En las bases del ordenamiento constitucional español, por tanto, se asigna un papel fundamental a los sindicatos y a las asociaciones empresariales. Si los partidos políticos, conforme al artículo 6 de la Constitución Española, son el instrumento fundamental para la participación política, expresando el pluralismo político y concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular;⁹⁰ sindicatos y asociaciones empresariales, de acuerdo con lo que expresa el artículo 7 de la Constitución,⁹¹ ejercen una labor de representación de intereses económicos y sociales, que debe enriquecer y completar la anterior.

casos, técnicos expertos y capaces de explicar temas complejos y difíciles de una manera clara y comprensible. Sostienen diálogos personales con miembros del Congreso en los cuales explican en detalle la razón de las posiciones que defienden [...] preparan resúmenes, análisis de proyectos de ley y memorándums para uso de los legisladores y de las comisiones. Son necesariamente maestros en sus temas y, de hecho, casi siempre proveen estadísticas útiles e información difícil de obtener [...] Hablan en nombre de los varios intereses económicos, comerciales y otros de tipo funcional [...] sirven a un útil propósito y han asumido un importante papel en el proceso legislativo” (Kennedy, 1965: 3).

⁹⁰ “Artículo 6. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

⁹¹ “Artículo 7. Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Por otra parte, el artículo 9 de la Constitución impone a los poderes públicos el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social,⁹² lo que supone una invitación del constituyente a los poderes públicos para que articulen canales de participación de los grupos sociales en la toma de decisiones colectivas; orientación que se extiende como “expresión de pluralismo político” (De Vega, 1993: 164). Y el artículo 131.2 concreta, para las cuestiones económicas y sociales, estas genéricas previsiones de participación:

El Gobierno —dice el artículo 131.2— elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

Como vemos, se concretan estas previsiones mediante la exigencia de participación (identificada como “asesoramiento y colaboración”) de los sindicatos y de otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, a través de un “Consejo” que habrá de constituirse al efecto (con la composición y funciones que determine la ley), en los proyectos de planificación que el Gobierno elabore (de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas). Dicho en otros términos, si el Gobierno opta por planificar, está obligado, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 131.2 de la Constitución, a contar con el Consejo como órgano asesor y colaborador en la planificación, “por cuanto es esta la solución que más sirve a los intereses generales” (Gutiérrez Nogueroles, 2003: 602). En este

⁹² “Artículo 9. 1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. 2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

sentido, el Consejo no puede sino que tiene el deber, por precepto constitucional, de intervenir en la planificación general de la economía.

Esta previsión del artículo 131.2 aporta, en el terreno económico y social, la cobertura constitucional para la “representación formal de intereses” (Gutiérrez Nogueroles, 2004), esto es, para la participación de los intereses organizados en la acción del Gobierno.⁹³ Y ello con un alcance más general que el de otras previsiones constitucionales referidas exclusivamente a un aspecto o a un terreno específico, como es el caso, por ejemplo, de la participación de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte a la calidad de vida o al bienestar general (artículo 129.1 de la Constitución).

La Constitución española, como vemos, no solo permite sino que en la práctica exige que se reconozca y se articule adecuadamente la representación de intereses económicos y sociales. Que se establezcan mecanismos en virtud de los cuales los intereses económicos y sociales organizados puedan ser tenidos en cuenta a la hora de la adopción de las decisiones políticas más importantes, sobre todo las que se adoptan en el terreno de la política económica. Se opta, por tanto, por un modelo formal de representación de intereses (Gutiérrez Nogueroles, 2004).

La Ley 21/1991 que crea el Consejo Económico y Social lo configura como un órgano de participación, con funciones consultivas e independiente, que garantiza la participación de los agentes socioeconómicos y sociales en el proceso de formación de la voluntad política y, en concreto, de la voluntad legislativa, sobre las materias socioeconómicas y laborales (artículo 1 de la

⁹³ En este sentido, Gutiérrez Nogueroles (2004: 41) ve reflejada la “representación formal de intereses” a través de una “representación institucionalizada”, por ser un canal “estable y continuado”, y porque se encuentra al servicio de la comunidad participativa y en defensa de los intereses grupales: “según sea la función que desempeñe la institución utilizada para tal efecto, es como se encontrará una representación formal de intereses, bien sea, a través de órganos legislativos o de órganos consultivos”. Estos órganos consultivos son, precisamente, los consejos económicos y sociales.

Ley del CES).⁹⁴ El carácter consultivo es, según los temas, preceptivo o facultativo (artículo 7, Ley del CES). Las primeras son las consultas que obligatoriamente el Gobierno debe remitir al Consejo. Estas se refieren a los dictámenes de anteproyectos de leyes del Estado y proyectos de reales decretos legislativos en materia socioeconómica laboral. Esto se viene a simplificar en un proceso de dictaminación del contenido de los textos normativos de carácter socioeconómico, cuando aún se hallan en fase de elaboración o bien, “antes de que pasen a ser debatidos, y en su caso, aprobados por las correspondientes cámaras legislativas” (Gutiérrez Nogueroles, 2003: 591).⁹⁵ El fin principal de esta función consultiva viene constituido por la defensa de los particulares intereses de los grupos sociales integrantes de dicho Consejo, toda vez que tales intereses pueden verse afectados por la regulación contenida en la norma objeto a dictaminar. Se trata, pues, de

⁹⁴ En España, el fenómeno histórico de implantación de este tipo de instituciones tuvo su inicio en el ámbito autonómico, siendo sus primeras manifestaciones los consejos de relaciones laborales del País Vasco (Ley vasca 9/1981 de 30 de septiembre), de Andalucía (Ley andaluza del 27 de junio de 1983), de Castilla-La Mancha (Decreto autonómico de 5 de julio de 1983), de Madrid (Decreto autonómico 3/1984 de 15 de enero) y de Galicia (Ley gallega 7/1988 de 12 de julio); así como los consejos económicos y sociales del País Vasco (Ley vasca 4/1984 de 15 de noviembre), de Navarra (Decreto foral 105, 1987 de 20 de abril), de Asturias (Ley asturiana 10/1988 de 31 de diciembre), de La Rioja (Ley riojana 3/1989, de 23 de junio), de Canarias (Ley canaria 8/1990 de 14 de mayo), de Castilla León (Ley castellano-leonesa 13/1988 de 28 de noviembre), de Aragón (Ley aragonesa 9/1990 de 9 de noviembre), de Madrid (Ley madrileña 6/1991, de 4 de abril), y de Extremadura (Ley extremeña 3/1991, de 25 de abril). Esta iniciativa institucionalizadora de las comunidades autónomas, según opinión de Gutiérrez Nogueroles (2003: 591) puede quizás explicarse como un “fiel reflejo del importante grado en que ha resultado afectada la clásica función consultiva estatal por la consolidación del denominado doctrinalmente Estado de las Autonomías”.

⁹⁵ Según hace constar Gutiérrez Nogueroles (2003: 600), la secuencia lógica de elaboración de un hipotético proyecto de ley comenzaría por el suministro del Gobierno de las previsiones de planificación por parte de las comunidades autónomas, seguida por la redacción del correspondiente anteproyecto, y terminaría con el sometimiento de este al dictamen del Consejo.

acomodar, en la medida de lo posible, el interés general, inspirador de la norma jurídica, a los intereses parciales o sectoriales de los grupos sociales que pueden resultar afectados por ella.

También puede recibir consultas con carácter facultativo por parte del Gobierno y elaborar informes acerca de otras materias que trasciendan los límites de la consulta preceptiva. En relación a los dictámenes, la única ley que queda exceptuada de obligatoriedad de consulta es la de Presupuestos Generales, cuyo tratamiento se reserva en forma exclusiva para los poderes Ejecutivo y Legislativo⁹⁶ (artículo 7.1.1.a, Ley del CES); sin embargo, esto no impide que mediante informes y memorias, el Consejo pueda expresar opiniones sobre el impacto socioeconómico y laboral de la puesta en práctica de presupuestos (De Vega, 1993).

Precisamente por tratarse de un órgano de naturaleza consultiva, y debido a que sus opiniones no son vinculatorias, su papel en el contexto institucional no puede ser principal, sino secundario y/o complementario. Dicho de otro modo, las funciones que se le atribuyen solo pueden ser calificadas como convenientes y no como necesarias para el ejercicio de la función del gobierno.⁹⁷

⁹⁶ Hay que añadir que la exclusión de los anteproyectos de ley de presupuestos generales del Estado del dictamen preceptivo del Consejo obedece a razones de índole político-constitucional. La especialidad con que se ha rodeado en el ordenamiento español la iniciativa y la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos, y el hecho de que la propuesta del Gobierno en esta materia sea la traducción a términos económicos de su orientación política, podrían avalar esta exclusión.

⁹⁷ A este respecto, cabe añadir que el carácter vinculatorio no es una facultad que se le otorgan a los consejos económicos y sociales debido a que, de serlo, se encuentran en riesgo de convertirse en una tercera cámara parlamentaria. En este sentido, a pesar de que el Consejo carece formalmente de facultades legislativas y decisorias, posee prerrogativas en la elaboración y ejecución de la normativa, como es el caso de la emisión de dictámenes, con carácter preceptivo, sobre anteproyectos de leyes del Estado y proyectos de reales decretos que regulen materias socioeconómicas y laborales (artículo 1.1.a de la Ley del CES). Así, se disipan las dudas sobre su configuración como una suerte de tercera Cámara parlamentaria (De Vega, 1993).

Tabla 3. Consejo Económico y Social de España

| Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación, modificada por la Ley 31/1991 de 30 de diciembre, Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES, aprobado por el Pleno de 25 de febrero de 1993 | |
|---|--|
| Naturaleza | El CES es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral que cuenta con la presencia de sindicatos, organizaciones empresariales y otras organizaciones representativas de intereses diversos, así como expertos de reconocida experiencia. |
| Funciones | <ul style="list-style-type: none">- Emitir dictamen preceptivo sobre anteproyectos de leyes del Estado, proyectos de reales decretos legislativos y proyectos de reales decretos que regulan materias socioeconómicas y laborales.- Emitir dictamen preceptivo sobre anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a su organización, competencias o funcionamiento.- Emitir dictamen sobre los asuntos que con carácter facultativo se sometan a consulta por el Gobierno. <ul style="list-style-type: none">- Elaborar informes o estudios a solicitud del Gobierno o de sus miembros o por propia iniciativa, que se relacionen con las materias de su competencia.- Elaborar y elevar anualmente al Gobierno una Memoria en la que se exponen sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación. |

| | | |
|-------------|---|--|
| Composición | <p>Está conformado por 61 miembros incluido su presidente (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none">Grupo 1. Veinte representantes de las organizaciones sindicales más representativasGrupo 2. Veinte representantes de las organizaciones empresariales más representativasGrupo 3. Tres representantes del sector agrario, tres del sector marítimo-pesquero, cuatro de consumidores y usuarios, cuatro del sector de la economía social y seis expertos designados por el Gobierno. | |
| Órganos | <p>Colegiados:</p> <ul style="list-style-type: none">PlenoComisión PermanenteComisiones de Trabajo <p>Unipersonales:</p> <ul style="list-style-type: none">PresidenteVicepresidenteSecretario general | <p>Funcionamiento:</p> <p>Los acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los miembros presentes.</p> <p>Quórum:</p> <ul style="list-style-type: none">1a. convocatoria: 31 miembros2a. convocatoria: 20 miembros |

Fuente: “Los consejos económicos y sociales de España: normativa reguladora” (2003).

B. *Composición*

En cuanto a la composición del Consejo, pueden referirse diversas opiniones. Se objeta, en un principio, la disparidad participativa existente entre hombres y mujeres, pues de los 61 consejeros, 14 son mujeres.⁹⁸ También se cuestiona si, además de los agentes sociales tradicionales (sindicatos, empresarios), debe darse espacio o no a otros agentes representativos de la sociedad civil (Montalvo Correa, 2005).

Otro debate parte de la centralización institucional del Consejo, pues al estar adscrito al Ministerio del Trabajo, difícilmente refleja la expresión al pluralismo, “siendo coartado para el diálogo sin mayor trascendencia entre los agentes económicos y sociales” (Lobo Asenjo, 1991, citado en De Vega, 1993: 165). En este sentido, si bien el Gobierno no participa en su funcionamiento, es decir no tiene voz y voto en los acuerdos del Pleno (García Ruiz, 2000), lo cierto es que el método de nombramiento de los miembros del Consejo supone su carácter centralizador, debido a que el Gobierno tiene la facultad de nombrar los miembros que lo componen (artículo 2 de la Ley del CES). De igual manera puede plantearse que, en el ejercicio de su función normativa, el Consejo debe respetar el desarrollo reglamentario sobre la organización y funcionamiento que pueda hacer el Gobierno en uso de la facultad que, sin ningún tipo de límites, le reconoce la disposición final 2a. de la Ley del CES.⁹⁹ De manera que la conformación organizativa y de funcionamiento del Consejo depende, en buena medida, del Gobierno. Esto incluso influye, por ejemplo, en la propuesta de designación de presidente, la cual se hace conjunta-

⁹⁸ Para mayor información, confrontar: <http://www.ces.es/organizaciones.jsp>. Consultado el 18 de enero de 2011.

⁹⁹ Esta disposición autoriza al Gobierno, previa propuesta de los ministros de Trabajo y de Economía y Hacienda, a dictar las normas necesarias para el desarrollo de la normativa legal. Al no existir ningún condicionante al respecto, parece claro que el desarrollo reglamentario también puede afectar a las normas legales sobre organización y funcionamiento.

mente por los ministros de Trabajo y Economía, y con el apoyo previo de dos tercios de los miembros del Consejo (artículo 3, Ley del CES). Frente a este contexto, De Vega (1993: 170) afirma que la función de los ministros debiera ceñirse a asimilar las posiciones de las partes sociales. Es decir, acercarlas “en la medida de lo posible (incluso sugiriendo nombres) y extraer las conclusiones necesarias para que el candidato propuesto obtenga el amplio apoyo exigido por la Ley”, o bien, ser elegido “por y de entre” los miembros del propio Consejo, sin intervención alguna de los ministros de Trabajo y Economía.¹⁰⁰ En este sentido se une Gutiérrez Nogueroles (2003: 618), al afirmar que “si lo que se quiere es garantizar la independencia parece mucho más conveniente una elección interna de entre todos sus miembros, más aún cuando el Gobierno no tiene representación formal en el Consejo”.

Por otro lado, según observa Escudero (1991: 72), respecto de la autonomía e independencia de actuación individual de los miembros del Consejo, consagrada en el artículo 2.6 de la Ley del CES, el alcance de dicha esfera autónoma puede quedar limitado en gran medida por la posibilidad de que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5.c) de la Ley, tienen las organizaciones sociales de cesar en cualquier momento a los consejeros designados. Esto puede observarse, en nuestra consideración, como un criterio positivo en tanto que el consejero es, precisamente, el elegido por su organización en cuanto a que posee las habilidades y capacidades para delegar los intereses de quien representa, y a su vez, ser flexible con el interés o voluntad general. Tal posibilidad parece dejar clara, en opinión de De Vega (1993: 176), la existencia de una relación de mandato imperativo entre el consejero y

¹⁰⁰ Refiriéndose al artículo tercero de la Ley del CES (1991), la cual expresa que “el presidente del Consejo Económico y Social será nombrado por el Gobierno de la Nación a propuesta conjunta de los ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo. En todo caso la persona cuyo nombramiento se proponga deberá contar con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo”.

la organización que lo designa, relación que, sin duda, condiciona o determina, en gran medida, el ámbito autónomo de actuación del consejero, ya que este, aunque la Ley no lo reconozca de modo expreso, se encuentra sometido a las directrices emanadas de la organización que lo designa. Y ello porque, como reconoce García Ruiz (2000: 109), “cuesta trabajo sostener la hipótesis del mantenimiento de un consejero que sistemáticamente actúe en desacuerdo con la organización que lo designó o propuso”.

Por el lado apologético, hay quienes expresan que aunque el Consejo no está previsto ni para la concertación social ni para la negociación colectiva,¹⁰¹ actúa con independencia del Gobierno, el cual no participa en su funcionamiento (García Ruiz, 2000: 60). Esto coincide con De Vega (1993: 178), para quien “el escaso número de expertos, la vinculación de los consejeros con sus representantes mediante mandato imperativo y la falta de la administración en el seno del mismo” permiten afirmar, por un lado, que el Consejo fortalece y sintetiza el carácter representativo de intereses sociales, económicos y laborales; y, por el otro, que, a través de los grupos de consejeros, aquellos intereses obtienen representación ante el poder público.

El Consejo, pues, se conforma de 61 miembros, incluido su presidente, y 60 consejeros reunidos en torno a tres grupos (artículo 3 de la Ley del CES):

¹⁰¹ Según algunas versiones, entre las funciones del Consejo se encuentra la negociación colectiva de intereses adversarios (Cruz Villalón y Santana Gómez, 1989). Esto requiere algunas aclaraciones. En oportunidad de considerar la creación del organismo, algunos analistas elevaban la trascendencia a la más alta de las significaciones posibles. Por eso puede encontrarse literatura en la que se subrayan especialmente dos funciones de la institución: por un lado, como espacio para el diálogo permanente entre las diferentes organizaciones socioprofesionales, y por otro, como mecanismo de comunicación entre aquellos agentes y el Gobierno (Cruz Villalón y Santana Gómez, 1989; García Ruiz, 1995). De este modo se pasaba a sobrevalorar su matiz de concertación social, al interpretar las decisiones del Consejo según una lógica de compromiso (Rodríguez Piñero, 1995). Sin embargo, tanto por su reglamento cuanto por su dinámica, la institución está lejos de cumplir ese rol concertador con el Gobierno.

1) El grupo primero, con 20 consejeros, nombrados a propuesta de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y autonómico: nueve representantes de la organización sindical Unión General de Trabajadores (UGT); nueve representantes de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO); un representante de la Confederación Intersindical Gallega (CIG); y un representante del sindicato Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA-STV). En este grupo, la mayor representatividad se define “según el criterio de audiencia electoral, es decir, respecto del porcentaje de miembros que tiene cada órgano de representación unitaria de los trabajadores en las elecciones sindicales. Según esto, entonces, los sindicatos que tienen representación en el CES son, a nivel estatal, aquellos cuyo caudal electoral supera el 10% y, a nivel de las comunidades autónomas, los que acrediten el 15% del electorado” (Montequín, 2007: 48).¹⁰²

2) El grupo segundo está formado por 20 consejeros nombrados por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPyME). Con respecto a este grupo, “se entiende que las más representativas son aquellas que cuentan con el 10% de o más de las empresas o trabajadores del sector o rama de actividad. Sus representantes tienen un perfil tanto político como técnico. Ello se expresa en la procedencia de sus miembros: un tercio de los

¹⁰² Estos criterios de representación pueden observarse, en igual caso, en el Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia. Según se señala en el artículo 4 de la Ley del CNEL de 1986, las organizaciones sindicales nombran sus representantes en el CNEL. Los criterios de valoración de representatividad en el Consejo se basan en la amplitud y difusión de sus estructuras organizativas, consistencia numérica, participación efectiva en la formación y estipulación de los contratos y pactos colectivos nacionales, así como en la resolución de controversias laborales individuales y colectivas. A diferencia del caso español, en el CNEL no se encuentra la mención de las “organizaciones más representativas”, sino la enunciación del parámetro para la valoración de tal representatividad.

consejeros provienen de la cúpula de las direcciones ejecutivas de sus respectivas organizaciones, en tanto que el resto provienen de las dirigencias de los sindicatos nacionales y locales” (Montequín, 2007: 48).

3) El grupo tercero se encuentra conformado por 20 consejeros, 14 integrados por representantes de diversos sectores: tres del sector agrario, tres por el sector marítimo-pesquero, cuatro por el sector representativo de las asociaciones de usuarios y consumidores, cuatro por las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales; y seis expertos en el ámbito socioeconómico y laboral.¹⁰³ En este caso, la representatividad se basa en criterios tales como el número de convenios colectivos negociados, la independencia o la autonomía de la organización (Martínez Rodríguez, 1995). La presencia de este grupo (expertos) puede ser vista como “una intromisión espuria” en el mecanismo de negociación entre sindicatos y empresarios (Montequín, 2007). En efecto, el grupo, que tiene un tercio de los votos, rompe el equilibrio entre esas dos fuerzas. De igual manera, a diferencia del resto de los consejeros, los expertos no responden a la posición de ninguna organización, lo que puede despertar suspicacias en cuanto a que su participación puede representar una línea en conformidad con el Gobierno.

Como se aprecia, existe una configuración grupal representativa de intereses económicos y sociales al interior del Consejo. Sin embargo, tal y como está estructurado el organismo, puede echarse en falta la presencia de diversas instituciones como son los colegios profesionales y/o universidades, sindicatos de trabajadores y trabajadores de la enseñanza, “organizaciones representati-

¹⁰³ Los expertos son nombrados a propuesta conjunta de los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Economía y Hacienda, previa consulta a las organizaciones representadas en el Consejo, “entre personas con una especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral” (Ley CES 21/1991, artículo segundo, 4.d-5), integrándose al Consejo desde “un rol técnico y no político” (Montequín, 2007: 42).

vas del sector terciario (transportes, seguros, financieras, etcétera) (De Vega, 1993: 173), así como de organismos no gubernamentales representativos de colectivos e intereses vulnerados y excluidos en la sociedad española, como pueden ser las redes de trabajadores inmigrantes y de refugiados; asociaciones de defensa y promoción de los derechos humanos; asociaciones defensoras de la igualdad de género; agrupaciones medioambientalistas, entre otras. Sin embargo, la composición del Consejo también permite suponer la existencia de un canal de diálogo con las agrupaciones representativas de estos colectivos, precisamente porque, como “grupos de interés” (Badía Ferrando, 1963: 27), articulan funciones representativas y protectoras de otros intereses sectoriales (García Ruiz, 1992: 27). Esto puede cotejarse, como veremos más adelante, en el alcance político que han tenido algunas consultas hacia leyes del Estado y proyectos de reales decretos en materia socioeconómica y laboral (artículo 7 de la Ley del CES), y que, de alguna manera, reflejan la voz de ciudadanas y ciudadanos que no poseen una representación concreta en el Consejo.

Lógicamente, la relevancia constitucional de los sindicatos y de las asociaciones empresariales tiene reconocimiento en la composición del Consejo, no solo haciendo imprescindible su presencia en el mismo, sino otorgando a estas organizaciones un número superior de consejeros al del resto de los grupos representados. Paralelamente, la relativa paridad de tratamiento que se les da en el artículo 7 de la Constitución¹⁰⁴ se traslada al seno del Consejo, asignando un número igual de miembros a los sindicatos y a las organizaciones empresariales.¹⁰⁵ Sin embargo, la pa-

¹⁰⁴ Refiriéndonos a la parte expresa del artículo 7: “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”.

¹⁰⁵ Así, en el caso de los sindicatos, el punto de referencia es el caudal electoral de cada agrupación. Para las organizaciones empresariales el indicador es también cuantitativo y alude a la proporción de empresas o trabajadores que cada organización reúne respecto al universo de la actividad. Otro criterio para establecer la representatividad, cuando no resulta aplicar los parámetros ante-

ridad de tratamiento de sectores representativos de intereses que han sido excluidos en el Consejo, también puede verse reflejado a la luz de lo expresado en el artículo 9 de la Constitución al imponer “a los poderes públicos el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Su no inclusión viene, entonces, a recortar las previsiones constitucionales sobre participación de los agentes sociales en el conjunto de la política de Estado.

Obviamente, con estas observaciones no se trata solamente de poner en evidencia la “no representación” o “subrepresentación” de sectores frágiles, vulnerables y excluidos en la sociedad española, sino afirmar que, a partir de la existencia de esta multiplicidad de intereses e inquietudes sociales, y con base a los ordenamientos constitucionales que exigen la participación ciudadana en la planificación estatal (artículos 9 y 131.2 de la Constitución española), el Consejo puede permitirles la obtención de representación, y por tanto, de empoderamiento ante el poder público (acceso a la información, participación formalizada y/o institucional, entre otros) (Narayan, 2002), de tal forma que sus voces puedan ser escuchadas y tomadas en cuenta en las consultas y estudios que le son propios.

C. Competencias y funcionamiento

Como apunta Montalvo Correa (2005: 10), el Consejo es:

por excelencia un órgano Consultivo del Gobierno, y accesoriamente del Parlamento, llamado a colaborar en la acción gubernativa y parlamentaria, en materias socioeconómicas que le son propias: economía; fiscalidad; relaciones laborales, empleo y seguridad social; asuntos sociales; agricultura y pesca; educación y cultura; salud y consumo; medio ambiente; transporte y comuni-

riosos, es el de implantación que se basa en la cantidad de convenios colectivos negociados por la organización.

caciones; industria y energía; vivienda; desarrollo regional, mercado único europeo y cooperación para el desarrollo.¹⁰⁶

Bajo estas temáticas es como gira la elaboración de informes, memorias y dictámenes que quedan bajo la tutela de las Comisiones de Trabajo del Consejo,¹⁰⁷ para su posterior debate y aprobación en el Pleno (artículo 15 del Reglamento Interno).

Desde la perspectiva jurídica y, concretamente, en la normativa reguladora del Consejo, los términos “dictamen” e “informe” reciben un tratamiento más formal que sustantivo, siendo considerados por su función como cauces formales de expresión de lo sustantivo (esto es, de los resultados de la actividad desarrollada por el Consejo) (Gutiérrez Noguerol, 2003: 605). Teóricamente hablando, tres criterios podrían definir la distinción entre uno y otro: el del objeto en el que recaen, el del sujeto que toma la iniciativa de elaborarlos, y su finalidad. El primero de tales criterios queda inutilizado por la legislación, desde el momento en que establece con amplitud el posible objeto de los dictámenes facultativos: “los asuntos que [...] se sometan a consulta” (artículo 7.1.2, Ley del CES). Como cualquiera de tales “asuntos”, puede a su vez formar parte de alguna de las específicas materias que, no con menor amplitud, son relacionados en el artículo 7.1.3 de la Ley del CES,¹⁰⁸ como posible objeto de informe o estudio. Algo semejante ocurre con el segundo de los referidos criterios (el de

¹⁰⁶ La abstracción y generalidad de las materias que se citan es tal, que las posibilidades de actuación del Consejo evidentemente son amplísimas.

¹⁰⁷ Se constituyen Comisiones de Trabajo al interior del Consejo, como órganos colegiados de carácter permanente o para cuestiones específicas (artículo 6.3 de la Ley del CES), y que se dedicarán a la elaboración de los estudios, informes y dictámenes que se les encomienden en el acuerdo de constitución (artículo 20 del Reglamento Interior del CES).

¹⁰⁸ Según este artículo, puede ser objeto de informe cualquier asunto relacionado con alguna de las siguientes materias: economía; fiscalidad; relaciones laborales, empleo y seguridad social; asuntos sociales; agricultura y pesca; educación y cultura; salud y consumo; medio ambiente; transporte y comunicaciones; industria y energía; vivienda; desarrollo regional, mercado único europeo y cooperación para el desarrollo.

sujeto de la iniciativa), por cuanto que, si bien la iniciativa de elaborar un dictamen solo puede partir del Gobierno (o de cualquiera de sus miembros), la de elaborar un informe o estudio se halla, en cambio, tanto en manos gubernamentales como en las del propio Consejo. Solo resta para delimitar ambos instrumentos jurídico-formales, acudir al tercero y último de los criterios mencionados, esto es, el basado en la finalidad que cada uno persigue.

A este respecto, el artículo 6.1.d) de la Ley del CES prescribe que “los pareceres del Consejo se expresarán bajo la denominación de dictamen del Consejo Económico y Social”. Una interpretación literal de este precepto nos llevaría a eliminar el informe como cauce de expresión del Consejo, lo que, sin duda, resolvería la cuestión planteada, toda vez que el dictamen quedaría conectado a la finalidad de servir como cauce formal de expresión del parecer del Consejo, mientras que el informe cumpliría la finalidad de recopilar y sistematizar los datos disponibles sobre un determinado asunto de carácter socioeconómico o laboral. Sin embargo, esta interpretación literal del precepto citado chocaría, en nuestra opinión, no solo con la propia táctica del Consejo, que viene incluyendo habitualmente sus opiniones en los informes que elabora, sino también en la Exposición de Motivos de la Ley 21/1991, que señala, como una de las líneas básicas informadoras del organismo consultivo, la posibilidad que tiene el Consejo de elaborar, por propia iniciativa, “informes o estudios sobre una serie de materias que expresen la opinión de este órgano en relación con las mismas”. Tal concepción del informe habilita para servir como cauce de expresión del Consejo en el ejercicio de la función consultiva, admitiendo que en el análisis de los datos obtenidos en el curso de la obligada investigación se incluyan opiniones o valoraciones.

Dicho en otras palabras, la obligatoriedad de la forma del dictamen viene determinada, más que por expresar la opinión del Consejo, por el hecho de que su finalidad esencial sea, preferentemente, dar a conocer al órgano consultante dicha opinión. Por el contrario, se impone el informe como vía de expre-

sión cuando el interés dominante sea el de obtener información acerca de un determinado asunto de índole socioeconómica, sin perjuicio de que en tal informe pueda incluirse la valoración del Consejo sobre dicho asunto. De esta forma, el Consejo, al elaborar un informe, tiene la posibilidad de cumplir un doble objetivo: el principal de obtener los datos relativos a un determinado asunto o problema socioeconómico y, en su caso, proporcionar al órgano consultante la información solicitada; y el secundario de expresar su opinión a través del propio informe. Estas disposiciones pueden deducirse igualmente cuando dispone que en la memoria anual, que no deja de ser un especial tipo de informe (Santana Gómez, 1992: 23), el Consejo debe exponer “sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación” (artículo 7.1.5 de la Ley del CES).

A continuación enunciamos lo que, a nuestra consideración, resaltan ser informes, dictámenes y memorias destacables en el desempeño del Consejo:

a. Informes

Al abrigo de los cambios y coyunturas políticas, el Consejo ha proyectado líneas de trabajo que capitalizan el perfil profesional de sus componentes. Entre ellos, se encuentran, como se ha señalado anteriormente, los informes que son elaborados a iniciativa propia o por indicación del Gobierno (artículo 7.1.3) y que reflejan el estudio de problemas de profunda implicancia social y análisis de largo plazo. Destaca, por ejemplo, el informe “La pobreza y la exclusión social en España” del 22 de noviembre de 1996. Dicho informe, a grandes rasgos, actualiza información relativa a la pobreza y exclusión social,¹⁰⁹ a fin de aportar sugerencias

¹⁰⁹ Los datos ofrecidos en el informe “Las condiciones de vida de la población pobre en España” (1998: 13), dan cuenta que 19.4% de los hogares vivían en condiciones de pobreza o exclusión, situando al país en una desfavorable posición con respecto al resto de los países de la Unión Europea. Entre el 14% y el 17% de la población (información recogida a través del Panel de Hogares

cias concretas y actualizadas, como es la definición de criterios de pobreza y exclusión social desde la perspectiva económica de medición de la renta como indicador básico.¹¹⁰

Cabe mencionar que este informe deja clara la postura definitoria del Consejo en relación a la exclusión social, al englobarla como causa y efecto de la pobreza, y como proceso, situación y mecanismo en función de los cuales una parte de la población, personas, grupos o territorios, queda al margen de la participación en la vida social y económica, y de derechos sociales que constituyen la integración social (CES, 1996).¹¹¹

De igual modo destacamos el informe “La pobreza y la exclusión social de España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social”, aprobado el 30 de mayo del 2001 en sesión extraordinaria del Pleno del Consejo Económico y Social,¹¹² donde se observan recomendaciones dirigidas a

de la Unión Europea) era pobre. Por tanto, en 1998, España contaba con ocho millones y medio de personas que vivían bajo el umbral de la pobreza.

¹¹⁰ En su informe sobre el Borrador del V Plan Nacional para la Inclusión Nacional del Reino de España (2008-2010) señala como necesaria la cooperación entre las comunidades autónomas con el ámbito estatal, a fin de fijar criterios mínimos para la concesión de Rentas Mínimas de Inserción (RMI), y priorizar la inserción laboral en programas de garantía de recursos mínimos. Para el informe, la inclusión social a través del empleo debe ser un objetivo reforzado en los programas de rentas mínimas de inserción.

¹¹¹ Los factores que generan esta exclusión social son, a consideración del Consejo, consecuencia de los cambios estructurales de las economías y sociedades: persistencia del desempleo, mutaciones industriales y consecuencias en el mercado laboral, cambios en las estructuras sociales y familiares, evolución del sistema de valores, como la solidaridad y la cohesión; tendencia a la fragmentación social y sus consecuencias en cuanto a la participación en las instituciones representativas tradicionales; evolución de los fenómenos migratorios (CES, 1996).

¹¹² Entre los antecedentes del informe destacan: a) el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Lisboa en marzo del 2000, donde la Unión Europea hizo de “la promoción de la integración social” eje fundamental de su estrategia global para alcanzar objetivos estratégicos a futuro, como es: “crecer económicamente de manera sostenible, acompañada de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social” (Consejo Europeo de Lisboa,

diferentes rubros: política educativa, empleo, política sanitaria, vivienda, servicios sociales, política de garantía de recursos (refiriéndose especialmente a las pensiones no contributivas del Seguro Social),¹¹³ así como estrategias de integración social.

El informe citado, de igual modo, otorga una serie de recomendaciones al Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2001-2003. Se solicita, por ejemplo, la definición de un sistema de indicadores y procedimientos de verificación de progresos realizados, así como el seguimiento de objetivos que orienten la elaboración de estrategias en la lucha contra la pobreza y exclusión social, como son (2001: 6): el fomento de la participación en el empleo y el acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos, mediante el acceso a un empleo para hombres y mujeres, especialmente para los grupos más vulnerables, así como organizar los sistemas de protección social garantizando los recursos necesarios para todas las personas y la aplicación de políticas para el acceso a una vivienda digna, a la salud, a la educación, a la justicia y a otros servicios públicos y privados; prevención de los riesgos de exclusión, aprovechando la sociedad de la información y de la comunicación, y aplicando políticas para evitar crisis en las condiciones de vida que puedan desembocar en la exclusión; actuación a favor de los más vulnerables, favoreciendo la integración social de las personas que por minusvalía o

2000: 1-5); b) la Agenda Social Europea que nació en el seno del Consejo Europeo en diciembre de 2000. La Agenda, basada en nociones de “pleno empleo, dinamismo económico y mayor cohesión y justicia sociales”, inspiró al Consejo Económico y Social español a fijar objetivos de lucha contra la pobreza y exclusión social. Esto se tradujo en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2001), que define un sistema de indicadores, así como de procedimientos de verificación de progresos realizados; y c) el “Informe 8/1996 sobre la pobreza y la exclusión social en España”, que otorga un diagnóstico de la desigualdad económica y la pobreza del país, a partir de un enfoque territorial; fijando, para tal propósito, conceptos de pobreza, desigualdad y exclusión social, acorde con planteamientos de estudios científicos y documentos comunitarios.

¹¹³ Prestación económica periódica que se percibe al haber cotizado a la Seguridad Social por un periodo de tiempo mínimo exigido por las disposiciones que señale la Ley de Pensiones no Contributivas.

grupo social están en riesgo de exclusión; movilización de todos los agentes, promoviendo la participación de los afectados y la colaboración y coordinación de los agentes públicos y privados.

b. Memorias

Como se ha señalado, junto a los informes hay otros instrumentos en virtud de los cuales el Consejo también puede manifestar su voluntad y parecer: la memoria anual, la cual contiene el parecer del organismo sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación (artículo 7.1.5).¹¹⁴ A través de ella, se emite lo que se ha llamado: “un informe de coyuntura” (Santana Gómez: 1983), porque le permite formular juicios de valor sobre el contexto social, económico, laboral y sus causas, sobre la relación entre objetivos políticos y grado de cumplimiento de los mismos, posibles desviaciones y tratamiento, etcétera. A juicio de Montequín (2007: 23), las memorias han sido documentos con “un alto nivel de aceptación científica entre las organizaciones sociales y los grupos parlamentarios que las consultan”, reconociendo una mayor confiabilidad que en los elaborados por el gobierno o las organizaciones en forma individual. En la misma línea lo apunta Gutiérrez Nogueroles (2003: 591), al afirmar que las memorias poseen una “gran repercusión en los medios de comunicación social”, puesto que contribuyen “en mayor medida de las demás [refiriéndose a los informes y dictámenes], al conocimiento de la institución por la ciudadanía”.

La memoria puede adquirir la virtualidad de un dictamen general sobre la política socioeconómica y laboral del Gobierno, desde los intereses representados en el Consejo; lo que concede al Consejo una mayor presencia en el sistema político. Además, conviene añadir que la utilización periódica de estos instrumen-

¹¹⁴ Artículo 7.1.5: elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, una memoria en la que se exponga sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.

tos puede producir una cierta transformación en el rol del Consejo. Como apunta De Vega (1993: 180), “podría llegar a suceder que la base de la información necesaria para su actividad consultiva no la constituyeran ya los meros intereses representados en su seno, sino también las evaluaciones y reflexiones operadas desde la continua observación del sistema de relaciones socioeconómicas y laborales”, que adquieren así un lugar privilegiado en el desarrollo de la función del Consejo e incluso en la construcción de las respectivas estrategias de los grupos representados.

Como apoyo al ejercicio de sus funciones, la legislación ha previsto para el Consejo la capacidad de solicitar información complementaria en los sectores laboral y socioeconómico sobre los que ha de manifestar su voluntad (artículo 7.2 de la Ley del CES).¹¹⁵ Lo criticable es que literalmente esté restringida a la emisión de dictámenes sobre los asuntos que se le sometan a consulta. No se extiende, por tanto, ni a los informes de iniciativa propia ni a la memoria anual. De manera que difícilmente podrá el Consejo elaborar dicha memoria con las informaciones proporcionadas (y, en algunos casos, seleccionadas) unilateralmente por el Gobierno. Y con mayor dificultad aún promoverá *motu proprio* un informe a sabiendas de que no cuenta *ex lege* con la colaboración informativa complementaria que le permitiría formular un juicio fundado. A nuestra consideración, la desaparición de esta restricción posibilitaría que la facultad de información complementaria adquiriera pleno sentido y el Consejo sirva, al efecto, como centro de datos sobre los niveles y estadísticas de pobreza y exclusión social, de mercado y condiciones de trabajo, costes económicos, situación social existente, etcétera.

¹¹⁵ “Artículo [...] 2. El Consejo, a través de su presidente, podrá solicitar información complementaria sobre los asuntos que con carácter preceptivo o facultativo se le sometan a consulta, siempre que dicha información sea necesaria para la emisión de su dictamen”.

c. Dictámenes

Por lo que hace a la labor de los dictámenes,¹¹⁶ entendidos como opiniones u orientaciones no vinculatorias hacia determinados anteproyectos de leyes, puede inferirse una colaboración conexas en aras de reconocer y proteger el ejercicio de derechos de colectivos con desventajas económicas y sociales. Destacamos las siguientes propuestas normativas:

1) Dictamen 02/2004 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral de Medidas contra la Violencia ejercida sobre las Mujeres (17 de junio de 2004), la cual influyó en el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre en *BOE*, que regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.¹¹⁷ El Dictamen hace expresa la necesidad de articular mecanismos para afrontar las necesidades económicas de las víctimas de la violencia de género en situaciones de carencia de recursos, favoreciendo su integración social.¹¹⁸ La propuesta del Consejo en el Anteproyecto de Ley se hace constar en el artículo 27 que garantiza derechos económicos para las mujeres víctimas de violencia de género, con el fin de facilitar su integración social. Para estos casos se prevé:

¹¹⁶ A través de los dictámenes que se elaboran en el CES, se garantiza la participación de todos los agentes sociales y económicos del país en el procedimiento legislativo, y se traslada al Gobierno, a la hora de redactar el proyecto de ley correspondiente, y también, aunque indirectamente, al Parlamento, a la hora de tramitarlo (pues el Dictamen del Consejo debe formar parte de los antecedentes del Proyecto de Ley que se remita al Parlamento), el “sentir social” compartido (Montalvo Correa, 2005).

¹¹⁷ *Cfr.* <http://www.mtin.es/es/guia/leyes/RD145205.htm>. Consultado el 19 de enero de 2011.

¹¹⁸ Para *cfr.* el Dictamen 2/2004: <http://www.ces.es/dictámenes/2005/Dic082005.pdf>.

una ayuda, de pago único, equivalente a 6 meses de subsidio por desempleo o de 12 meses si la mujer tuviera reconocida minusvalía en grado igual o superior al 33% o de 18 meses si tuviera responsabilidades familiares, pudiendo en este caso llegar a 24 meses si ella o alguno de sus familiares con los que convive tuviese la minusvalía anterior (artículo 27).

Según la presidencia española:¹¹⁹

la norma ha dado frutos. Desde su entrada en vigor, se han incrementado denuncias por parte de las víctimas, que ahora se sienten más protegidas legalmente para denunciar a sus perseguidores. Según datos oficiales, en el primer año —2005— las denuncias aumentaron un 50 por ciento respecto al ejercicio anterior, es decir, pasaron a 147.000 frente a 99.000.

2) Dictamen 1/2009 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.¹²⁰ En el Dictamen se hacen algunas consideraciones en relación con los derechos de reunión, asociación y sindicación, las cuales, a su consideración, hacen notar las dificultades que en la práctica puede entrañar el ejercicio de estos derechos por parte de los trabajadores extranjeros en situación administrativa irregular, por lo que “el legislador orgánico debería tener en cuenta el desarrollo de las condiciones específicas para el ejercicio de dichos derechos”. En este contexto, el Dictamen considera que, en su conjunto, es preciso fortalecer y agilizar los canales de inmigración laboral regular que son necesarios para cubrir las demandas de contratación en España, mediante una regulación de flujos basada en la contratación en origen y

¹¹⁹ Véase <http://www.eu2010.es/es/espanadecerca/igualdad/leyviolencia/>.

¹²⁰ Para *cfr.* el Dictamen 1/2009: <http://www.ces.es/dictamenes/2009/Dic012009.pdf>.

de acuerdo a la situación nacional de empleo. Se trataría, dice el dictamen, “de evitar el riesgo de que las entradas no directamente vinculadas a las necesidades del mercado de trabajo superen en número a las que sí lo están”. Según consta en los artículos 7, 8 y 11 de la Ley sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (relativos a las libertades de reunión, asociación y sindicación y que expresan, en líneas generales, el derecho de los extranjeros en gozar de estas garantías en las mismas condiciones que los españoles),¹²¹ los criterios señalados y propuestos por el Consejo en el Dictamen 1/2009 no han sido contemplados.

Establecida, pues, la pauta legal para delimitar, en sede teórica, los dos principales instrumentos con que cuenta el Consejo para manifestar su opinión, cabe preguntarse si en la práctica desarrollada se ha venido haciendo uso de ambos instrumentos acorde a como se indica en la legislación.

Gutiérrez Noguerol (2003: 610) señala que en ocasiones:

se da una práctica del Consejo que, se aparta de lo querido por el legislador. Tal práctica consiste en utilizar la facultad de elaborar informes de propia iniciativa para, bajo esa apariencia, formal, emitir verdaderos dictámenes sobre asuntos o proyectos legislativos que, en su día, no fueron sometidos por el Gobierno a consulta por el Consejo.

Este hecho puede traducirse como un acto paliativo del olvido gubernamental, en cuanto a que se elaboran dictámenes que se esconden bajo la apariencia de informes o estudios de propia iniciativa. Aun dando por cierta tal omisión del deber legal exigible del Gobierno, no parece que la reacción jurídicamente deseable sea la protagonizada por el Consejo, toda vez que, en opinión de Gutiérrez Noguerol (2003: 611), “la presumible ilegalidad de la omisión gubernamental no puede ser legalmente

¹²¹ Cfr. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html.

contestada con otra irregularidad administrativa”. Dictamen e informe, como mencionamos en páginas anteriores, deben cumplir sus respectivas finalidades, y el dictamen constituye la exclusiva forma a través de la que el Consejo debe manifestar su opinión en aquellos casos en que el interés dominante sea, precisamente, esa manifestación. En otras palabras, el informe, de acuerdo a lo legalmente previsto, no puede tener como finalidad principal la de recoger la opinión del Consejo sobre un determinado proyecto o asunto legislativo, pues ello corresponde exclusivamente al dictamen.

Por otro lado, en cuanto al contenido y trascendencia de los dictámenes, como hemos observado, estos han recomendado la inclusión de principios preventivos y/o medidas cautelares en anteproyectos de leyes, con la finalidad de hacer frente a prácticas o situaciones estructurales calificadas como discriminatorias. Se han recomendado, por un lado, el reconocimiento y resguardo de los derechos económicos de las víctimas de la violencia de género en situaciones de carencia de recursos, con el objeto de favorecer su integración social; y por el otro, el reconocimiento de derechos sociales (sindicación, reunión y asociación) de hombres y mujeres trabajadores inmigrantes en situación administrativa irregular, con la finalidad de definir legalmente bajo qué condiciones pueden ejercer estos derechos. En definitiva, los dictámenes analizados, en nuestra opinión, han resultado ser herramientas decisorias precisamente porque pretender aportar a la iniciativa legislativa el parecer de la representación económica y social del Consejo.

En cuanto al régimen de adopción de acuerdos (aprobación de dictámenes, informes y memorias), pueden inferirse diversas críticas. Una de ellas se encuentra, a nuestra consideración, en el sistema decisorio de acuerdos reflejado en la segunda convocatoria, en cuanto a que no se encuentra sometido a una mayoría cualitativamente calificada que requiera un cierto consenso entre los diferentes grupos que integran el Pleno (véase Quórum en

tabla 3, *supra* p. 126).¹²² Este sistema decisorio puede observarse como debilidad concertadora entre los miembros del Consejo, bajo dos rubros: a) el quórum para la sesión del Pleno en la segunda convocatoria se logra con la presencia de solo 20 de los 60 consejeros, además del presidente (artículo 39 del Reglamento Interno); b) en este caso, las decisiones se aprueban por mayoría, no por consenso (artículo 42 y 43, del Reglamento Interno), es decir, los acuerdos son emitidos sin requerir la opinión favorable de la totalidad de los representantes, simplificándose en respuestas parciales no abarcables a los intereses generales. Ello implica que, en términos prácticos, con el apoyo de un solo grupo más (por ejemplo, sindicatos y empresarios) algunos miembros de otro (grupo tercero), se puede emitir un dictamen. Mientras que para Santana Gómez (2007: 47) el valor que puede agregársele al sistema decisorio puede implicar que la ausencia del carácter vinculante de los dictámenes obligue a que los grupos que forman el Consejo lleguen a una postura común para influir en las decisiones políticas; en cambio, para la CIG (Montequín, 2007: 47) este sistema viene a simplificar la imagen del Consejo como un foro donde no se produce un verdadero debate y cuyos dictámenes no recogen ni reflejan el conflicto de intereses. Causa por la cual, según la asociación sindical, “el Consejo es ignorado por los trabajadores, y si se quiere, por la mayor parte de la opinión pública”.

¹²² “Artículo sexto. [...] b) Para la válida constitución del Pleno será necesaria la presencia de, al menos, treinta y uno de sus miembros, más el presidente y el secretario general o quienes les sustituyan legalmente. En segunda convocatoria será suficiente la asistencia de veinte miembros más el presidente y el secretario general o quienes les sustituyan legalmente. [...] d) Los pareceres del Consejo se expresarán bajo la denominación de ‘dictamen del Consejo Económico y Social’ y no serán vinculantes. La emisión de los dictámenes se realizará por el Pleno o, en su caso, la Comisión Permanente, cuando aquel hubiera delegado en esta [tal] función. El Consejo documentará por separado cada uno de sus dictámenes, distinguiendo los antecedentes, la valoración efectuada y las conclusiones, con la firma del secretario general y el visto bueno de su presidente. A dichos dictámenes se acompañaran necesariamente los votos particulares, si los hubiere”.

En este sentido, la opinión referida por la CIG hacia el Consejo (Montequín, 2007) conduce a preguntarnos sobre la percepción social, o bien, el nivel de publicidad existente de la actividad del organismo.¹²³ En este sentido, según consta en la Memoria Anual (2009: 37-48), el Consejo Económico y Social español ha pretendido reforzar su presencia en el entramado institucional nacional e internacional y en la opinión pública, a través de la difusión del análisis y debate sobre las materias que son competencia de esta institución. Estas actividades “pretenden facilitar el acercamiento y las relaciones del Consejo con otros organismos públicos y privados, con instituciones académicas y universitarias, y con los agentes económicos y sociales de diversos sectores” (2009: 38). Según consta en este documento, las actividades que constituyen una muestra de publicidad del Consejo son: contactos continuos con los medios de información, con la finalidad de hacer públicos los trabajos que recogen la actividad del organismo como son la memoria anual, informes y dictámenes; la organización de seminarios y jornadas;¹²⁴ encuentros anuales con los consejos de las comunidades autónomas, la participación en

¹²³ Ante la imposibilidad de contar con información fehaciente sobre el impacto y/o percepción de los consejos estudiados, tanto el español como el brasileño, en la opinión pública, se determina que hasta la fecha es una faceta que no ha sido aún cubierta. El análisis de la percepción pública de los CES que se expone en la presente memoria, puede por tanto servir de base para futuros estudios y enfoques a este respecto.

¹²⁴ La Memoria Anual de Actividades (2009: 39-42) señala la celebración de la jornada “Sistema educativo y capital humano”, en cuya participación destaca la Universidad de Sevilla, la Universidad Complutense de Madrid y diversos funcionarios del CES. La jornada incluyó la presentación del informe, elaborado por el CES, sobre “Sistema educativo y capital humano”, así como la presentación del trabajo de investigación sobre “Metodologías de evaluación de los sistemas y políticas educativas en España”, fruto del desarrollo del proyecto premiado en la convocatoria 2005 de los Premios de Investigación del CES; la realización de cursos de verano en colaboración con la Universidad Internacional “Menéndez Pelayo” y la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid; la presentación de informes y memorias, la celebración de audiencias con funcionarios públicos, entre otros.

las reuniones anuales de los presidentes y secretarios generales de los consejos económicos y sociales e instituciones similares de los Estados miembros de la Unión Europea y del Comité Económico y Social Europeo;¹²⁵ actos de presentación de los informes y memorias elaborados por el Consejo y, no menos importante, las visitas guiadas en la sede del Consejo.¹²⁶

D. Reflexiones generales

Como se pudo apreciar, el Consejo Económico y Social de España se cimienta básicamente en la participación de agentes empresariales, sindicales y productivos más representativos. El valor que el ordenamiento constitucional les otorga a los sindicatos y empresarios en el desarrollo y planificación económica y social es notorio, y esto se concreta en la composición del órgano consultivo, pues adquieren más de la mitad de representación (66%). Lo anterior contrasta, entonces, con la representación de otros sectores productivos y sociales, incluidos en el grupo tercero, quienes adquieren el 34%. Estas características constatan,

¹²⁵ Según se señala: “dentro del ámbito internacional, el Consejo tiene tres áreas de prioridad fundamental: Iberoamérica, Unión Europea y la zona Euro-med. Tanto la actividad que el CES viene desarrollando en el marco europeo, como en el euromediterráneo, ha contado con la participación de representantes del CES, manteniéndose el reconocimiento que en este ámbito ha adquirido nuestro Consejo”. Así puede mostrarse la participación del organismo en las reuniones de presidentes y secretarios generales de los CES europeos, la presencia de la delegación del CES en la Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales, en foros como la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS), y finalmente, su presencia en Iberoamérica cuya finalidad ha sido promover la creación de foros de diálogo y concertación social en la región.

¹²⁶ Según se señala (2009: 42), durante 2009 se organizaron visitas guiadas a la sede del Consejo. Entre los grupos visitantes se encuentran: alumnos de la Universidad de la Sorbona, especializados en comercio internacional; alumnos de diferentes institutos de educación secundaria, y alumnos de la Universidad Complutense de Madrid.

pues, un desequilibrio de organización representativa que afecta directamente en el sistema de toma de decisiones.

De este modo, se apunta que, en general, el sistema decisorio de acuerdos en el Pleno, notorio en la segunda convocatoria para formalizar el quórum, está basado más en el voto por mayoría que en el voto por consenso, lo que implica que los grupos con mayor representación (empresarios y sindicatos) poseen una ventaja frente al grupo tercero. En este sentido, el criterio de “mandato imperativo” por el que se encuentra condicionado los miembros del organismo, demuestra la existencia de compromisos asumidos para delegar los intereses de las organizaciones a quienes se representa en los trabajos y acuerdos propios del Consejo. Pero cuando se direcciona este criterio al proceso decisorio en la Segunda Convocatoria de Quórum, observamos que difícilmente los intereses delegados pueden cobrar fuerza debido a que, por un lado, se exigen 20 de 60 miembros, y porque los acuerdos en dicha convocatoria no se toman por consenso (es decir, por acuerdo general), sino por mayoría de votos.

De igual manera, observamos que la centralización del Consejo al Gobierno y la elección de su presidente y de los seis consejeros expertos que conforman el grupo tercero, así como la facultad de realizar modificaciones a la función normativa, específicamente en su organización y funcionamiento, ponen en duda el carácter independiente del Consejo. Por otro lado, constatamos que al basarse en la tipología tradicional de diálogo social (trabajadores, empresarios y gobierno), el Consejo excluye la participación política/institucional de otros agentes sociales de España, como son las redes que protegen el ejercicio de derechos de trabajadores y trabajadoras inmigrantes, colectivos de defensa de derechos de mujeres, agrupaciones medioambientales, entre otros movimientos sociales, que representan inquietudes e intereses cada vez más relevantes para los propósitos de desarrollo y equidad.

Entendiendo al diálogo social como mecanismo que suplente carencias de poder (Vidal y Monsalve, 1998), observamos que

el Consejo español, como órgano de participación social, es poseedor de obligaciones constitucionales como de mecanismos estructurales que permitirían empoderar a los grupos más lastimados y excluidos de la sociedad española. Con ello, nos referimos a su participación en las comisiones de trabajo, al acceso a la documentación e información obrantes del organismo; y por el otro, el proceso de elaboración de las funciones consultivas que le son propias, como son la emisión de dictámenes, informes y memorias, donde se adoptan acuerdos y opiniones en materias socioeconómicas y que pretenden incidir en la voluntad del gobierno y el Parlamento.

En este sentido, las materias consultadas por el Consejo español imprimen trascendencia social. Entre los documentos revisados en este estudio, se verifica que el gobierno ha tomado algunas de las opiniones del órgano consultivo en la elaboración de proyectos como es la Estrategia Nacional de Protección Social e Inclusión Social (2008: 6);¹²⁷ o bien el dictamen 02/2004 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la Violencia ejercida sobre las Mujeres (17 de junio de 2004). De igual manera, se constata que el gobierno no ha tomado en cuenta las opiniones del organismo como sucede con el Dictamen 1/2009 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

Como se desprende de los informes consultados, el órgano consultivo ha solicitado al gobierno indicar de qué manera el objetivo de erradicación de la pobreza y de la lucha contra la exclusión está integrado en las políticas económicas y sociales. A nuestro punto de vista, tales impresiones exigen la movilización de todos los agentes implicados en el proceso. Adquiere pleno sentido, entonces, el objetivo de promover la participación y expresión en el Consejo de las personas en situación de exclusión social.

¹²⁷ Refiriéndonos a la “Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España” (2008: 544-545), que hace hincapié en retomar el método abierto de coordinación en materia de protección social e inclusión social.

En definitiva, el Consejo no es un órgano para la concertación y negociación, pues su naturaleza jurídica lo define como un organismo de diálogo social: informativo, consultivo y por ende, propositivo (Linard, 2000), haciéndolo complementario, mas no primario, en el sistema político español. Su incidencia política puede reflejarse a través de la disposición política que el gobierno y el legislativo hagan de sus consultas, esto es: a) en la emisión de dictámenes de anteproyectos de leyes como opiniones que buscan orientar medidas correctivas ante determinados preceptos jurídicos; b) en los informes y memorias como instrumentos de información y rendición de cuentas, en cuanto a que implican hacer público las evaluaciones de las estrategias y obstáculos de las políticas públicas del Estado español.

3. Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil

El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil es un organismo poco estudiado. Los datos existentes sobre él proceden fundamentalmente de sus bases de información.¹²⁸ Asimismo, existen algunos datos procedentes de análisis realizados a menor escala que, aunque no permitan caracterizar su actuación con el nivel de detalle que sería deseable, pueden ser utilizados como una aproximación a su estudio.

El conjunto de todos estos datos, sin embargo, y a falta de estudios específicos, permitirá realizar una caracterización del Consejo bastante aproximada a su naturaleza, composición, funcionamiento y su trascendencia de actuación en asuntos económicos y sociales. Para ello analizaremos, inicialmente, bajo qué criterios histórico-políticos se fundamenta la creación y actuación del Consejo. Posteriormente, se realizará un examen de la composición del Consejo, indicando qué segmentos de la sociedad civil organizada lo conforman. A continuación, se analizarán los instrumentos jurídicos así como las estrategias institucionales que

¹²⁸ Extraídas fundamentalmente de la página *web* del Consejo: www.cdes.gov.br.

fueron diseñados para el ejercicio consultivo y de asesoramiento. Enseguida se realiza un análisis y crítica sobre las dinámicas de su funcionamiento. Finalmente, exponemos un apartado dedicado al problema de reconocimiento político-participativo que se gesta al interior Consejo, basado en la experiencia de diversos consejeros.

A. Proceso de creación del Consejo

El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil es un órgano consultivo y de asesoramiento de la Presidencia de la República, cuyos objetivos son: a) asesorar a la Presidencia en la formulación de políticas relacionadas a promover el desarrollo económico y social; y b) evaluar propuestas de políticas públicas y reformas estructurales y de desarrollo económico y social que son presentadas a la Presidencia, en vista de la articulación de las relaciones del gobierno con representantes de la sociedad civil y el pacto entre los diversos sectores de la sociedad civil ahí representados (artículo 1 y 8, Ley sobre la Organización de la Presidencia, Ministerios y otras Provincias).¹²⁹ Como se puede percibir, el Consejo tiene una función consultiva y no vinculatoria, por lo que sus acuerdos no necesariamente se transforman en acciones del gobierno, otorgando a este la facultad de acatar o no tales proposiciones. Estas disposiciones hacen constar que el “asesoramiento” y la “consulta” son las funciones que hacen distintivo al Consejo del resto del sistema político brasileño. Se entiende que las deliberaciones, producto del consenso o pacto entre sus integrantes, pretenden ser partícipes del conjunto de propuestas u orientaciones de políticas públicas que puedan llevar a cabo otros

¹²⁹ Las medidas provisorias del programa de gobierno de “Lula” da Silva (2002), en particular la medida núm. 103, hacen referencia explícita a la instalación del Consejo. En el capítulo I, sección I, inciso II, se dispone al Consejo como órgano de asesoramiento inmediato de la Presidencia de la República. A su vez, en la sección que le sigue, bajo los artículos 7 y 8, se enumeran las competencias del mismo, y sus miembros.

actores (como son los partidos políticos, ministerios) ante el Ejecutivo. En este sentido, la participación de la sociedad civil organizada al interior del organismo permite visualizar una práctica social y una redefinición de los vínculos con el gobierno; dicho de otro modo, el organismo instituye una ampliación de la política donde sociedad y Estado se responsabilizan del planteamiento y planeación del desarrollo económico y social.

Los antecedentes del Consejo de Desarrollo Económico y Social se remontan al plan de gobierno presentado por el Partido de los Trabajadores (PT) en la campaña electoral del 2002, con el objeto de crear un nuevo pacto social por medio del diálogo entre diversos segmentos de la sociedad brasileña.¹³⁰ En dicho plan, se proponía simplemente la institucionalización de un Consejo de Desarrollo Social, sin énfasis en los aspectos económicos:

El Consejo de Desarrollo Social tendrá como atribuciones coordinar, definir metas y diseñar instrumentos de incentivos para la estrategia del gobierno federal de inclusión social. A partir del establecimiento de metas sociales, el Consejo actuará en la implementación articulada e integrada de los programas nacionales de enfrentamiento de la pobreza, del desempleo, de la desigualdad de renta y de las carencias educacionales (2002).

Al observarse la idea original, constatamos que, a diferencia de aquella concepción, el Consejo fue constituido a partir de una idea más amplia. Además de las cuestiones sociales y la prioridad por las clases más empobrecidas en la concepción original, ahora se da lugar a un objetivo formal en el Consejo, que es promover la concertación nacional con miras a un nuevo contrato social entre los diversos segmentos y clases sociales, capaces de promover el desarrollo económico y social.

¹³⁰ Para mayor información, *cfr.* http://www.ptpr.org.br/documentos/pt_pag/PAG%202004/PARTIDO%20DOS%20TRABALHADORES/Programa%20de%20Governo%202002.PDF.

La composición propuesta por el PT apuntaba a trabajar con cámaras técnicas sectoriales que tuvieran la atribución de definir y coordinar metas e instrumentos para la estrategia de inclusión social del gobierno. Esta propuesta es parecida a los actuales grupos temáticos (o grupos de trabajo) pues demuestran no solamente la participación heterogénea de sectores, sino la profundización en temáticas gubernamentales para ser deliberadas ante el Pleno. Así se encuentran, por ejemplo, los grupos temáticos de ciencia, tecnología e innovación; educación profesional, técnica y tecnológica; reforma sindical y laboral; de reforma política; de reforma tributaria, entre otras.¹³¹ Habrá que añadir, además, que el Consejo actual corresponde con la propuesta electoral de inclusión de áreas estratégicas como son el tercer sector y las “empresas socialmente responsables”. En cuanto a las atribuciones del Consejo, estas son similares a la propuesta inicial del PT. Sin embargo, existen diferencias en los ejes centrales de preocupación y atención. La propuesta inicial del Consejo centraba su atención principalmente en la inclusión social (generación de empleo y puestos de trabajo, justicia social); mientras que el Consejo actual incorporó, entre sus aspectos esenciales, el desarrollo económico (como es, por ejemplo, la reforma tributaria).

Según Fleury (2004: 111), la instalación del Consejo se inscribe en la “historia democrática de Brasil”, pues se instaura un formato y un canal institucionalizado para negociar los conflictos entre los intereses sociales organizados y el gobierno, en lo referente a la agenda de reformas económica, social y política. Se propone retomar el diseño de la relación Estado-sociedad inaugurada en la Constitución federal de 1988, “generando un nuevo espacio institucionalizado y plural en el cual se encuentran los diversos actores político y el gobierno, generando un proceso

¹³¹ Cfr. “Grupos Temáticos” en <http://www.cdes.gov.br/conteudo/8171/grupos-tematicos.html>. Consulta efectuada el 27 de enero de 2011.

de concertación y una posibilidad verdadera de gobernabilidad” (2004: 115).¹³²

Para Ayala (2003: 1), el Consejo tiene como objetivo principal crear un ámbito plural, donde se presentan y discuten temas nacionales, se construyan soluciones, se generan respuestas para la administración, y se concilien los intereses de los diferentes actores sociales. “El Consejo contribuye a buscar el consenso en la sociedad brasilera; en otras palabras, la búsqueda de un acuerdo social”.

En este sentido, para Tarso Genro (2004), quien fuera secretario ejecutivo del Consejo (2003-2004), el órgano posee dos movimientos en su responsabilidad:

1) Un movimiento a corto plazo, esto es, de “viabilización de las políticas sociales de largo plazo, a través de reformas que le sean fundamentales al Estado” (2004: 7).

2) La articulación con la sociedad civil para conformar el contenido de las reformas, en un espacio normativo en que el presidente formará su juicio sobre las reformas: tributaria, de seguridad social, agraria y laboral (Plan de Gobierno, 2002), las cuales, a juicio de Genro:

no serán reformas originarias de la visión estricta del partido hegemónico [refiriéndose al Partido de los Trabajadores], sino de la visión del partido hegemónico mediada por los demás partidos que componen la coalición gubernamental y una participación directa de la sociedad civil para que la reforma que va al Parla-

¹³² Cabe destacar que aunque el Consejo no esté explícitamente mencionado en la Constitución brasileña de 1988, puede considerarse ciertas previsiones que lo perfilan. En el artículo 204 se señala que las acciones gubernamentales en el área de asistencia social serán realizadas con el concurso de la participación de la población, por medio de organizaciones representativas, en la formulación de las políticas. De igual manera, en el artículo 10, se plantea el principio de la participación de los trabajadores y empleados en los órganos públicos, “en que sus intereses profesionales o de seguridad social sean objeto de discusión y deliberación”.

mento sea la mejor reforma aprobada, aunque no sea la óptima (2004: 7).

La visión de quien fuera secretario ejecutivo del Consejo (2003-2004), nos ofrece criterios del rol político que desempeña el organismo. Se encuentra, en un primer momento, el examen de oportunidades políticas, o bien, la viabilidad contextual de la implementación de reformas y políticas sociales consideradas fundamentales para Brasil, como son la tributaria, de seguridad social, la agrícola y la laboral. Y por el otro, la autonomía política frente a otros actores como son los partidos políticos. Esto, pues siendo el Consejo una propuesta originaria del Partido del Trabajo en el Plan de Gobierno del 2002, se preveía el apoyo de este en el organismo como canal político y estratégico alternativo con el Ejecutivo para la puesta en marcha de las reformas mencionadas; sin embargo, como lo apuntó Genro (2004), la perspectiva partidista de las reformas es complementaria con la visión de otros agentes sociales representados al interior del Consejo, a fin de formular una propuesta global.

En este contexto, Ayala (2003: 5) apunta que el Consejo brasileño bajo la administración de Genro (2003-2004) propuso como prioridad la agenda de reformas de seguridad social y la tributaria. Con relación a la reforma de seguridad social, el Consejo propuso cuatro cambios en el proyecto gubernamental: la elevación de la edad de jubilación; el corte del 30% en el valor de las pensiones; el pago de nuevas pensiones de acuerdo al salario neto y el aumento del tiempo de trabajo de los funcionarios del Estado.¹³³ Sin embargo, observamos que con la aprobación de la reforma de seguridad social en el Congreso en agosto de 2003, la representación sindical y de otros sectores sociales en él, padeció un severo revés, debido a que se aumentó la edad de jubila-

¹³³ *Cfr.* “El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil presenta su propuesta de reforma de seguridad social”, jueves 10 de abril de 2003, en América Económica: www.americaeconomica.com/numeros3/207/noticias/mrbrassegureireformamami.htm+taso+genro+consejo+de+desarrollo+economico&cd=9&hl=es&ct=dnk&gl=mx.

ción de los trabajadores, añadido al cobro de contribuciones para el sistema de trabajadores y retirados.¹³⁴ Caso contrario sucedió en septiembre del mismo año con la reforma tributaria, pues lejos de gravar, previó una reordenación de impuestos existentes en Brasil, como es la reducción “de la tributación sobre las exportaciones, los alimentos y los medicamentos básicos”.¹³⁵

Estas reformas, según Diniz (2004: 73), producto del entorno macroeconómico y la dominación por el ajuste fiscal, hacen muy difícil la escala de prioridades para considerar una agenda más amplia de demandas, lo que perjudica la eficacia del Consejo. Según apunta Ayala (2003: 5), para esas fechas el gobierno “prefirió discutir con el sector empresarial otros temas, como la autonomía operacional del Banco Central”, lo que supone el debilitamiento político de consejeros representantes de trabajadores y movimientos sociales frente a los empresarios. Así puede observarse en la composición del Consejo en 2003, año de las principales aprobaciones de reformas (como la de seguridad social), el cual estuvo integrado por una notoria presencia empresarial: 41 miembros empresarios, frente a 13 uniones; 11 movimientos sociales y otros miembros numéricamente minoritarios (Fleury, 2004: 116).

La experiencia de estas situaciones demuestra que contextos externos hacen vulnerable la efectividad de las demandas de los intereses representados en el Consejo. Si bien “permite la circulación, en igualdad de condiciones, de diferentes discursos políticos y el reagrupamiento de los agentes sociales en arreglos y coaliciones políticas” (Fleury, 2004: 177).

¹³⁴ La reforma del sistema de previsión social, que incluye a los trabajadores de la iniciativa privada, prevé aumentar en siete años la edad para que mujeres y hombres puedan jubilarse, quienes hasta ahora podían acceder a las jubilaciones a los 48 y 63 años, respectivamente. Véase <http://archivo.abc.com.py/2003-08-28/articulos/65084/diputados-aprueba-reforma-de-seguridad-social-en-el-brasil>.

¹³⁵ Cfr. <http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/10712.aprueban-reforma-tributaria-de-lula-en-brasil.html>.

Tabla 4. Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil

| | |
|---|--|
| <p>Ley No.10.683, de 28 de mayo de 2003, Disposiciones sobre la Organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios y otras provincias; Disposiciones sobre la composición y funcionamiento del Consejo y de otras provincias, Decreto No. 4.744, de 16 de junio de 2003.</p> | |
| <p>Naturaleza</p> | <p>Al CDES le compete asesorar al presidente de la República en la formulación de políticas y directrices específicas, dirigidas a promover el desarrollo económico y social; evaluar las propuestas de políticas públicas y de reformas estructurales y de desarrollo económico y social que son presentadas al presidente, en vista de la articulación de las relaciones del gobierno con representantes de la sociedad civil y el pacto entre los diversos sectores de la sociedad civil ahí representados.</p> |
| <p>Funciones</p> | <ul style="list-style-type: none">- Definir sus directrices y programas de acción- Establecer acuerdos, realizar recomendaciones (mociones) y responder las solicitudes formuladas por el presidente de la República- Enviar a la administración pública federal estudios e informes indispensables para el cumplimiento de sus competencias- Presentar indicaciones y posturas (pareceres) al presidente sobre cualquier tema relevante para el desarrollo económico y social- Elaborar informes y estudios especiales sobre temas objeto de concertación independientemente de la agenda previa propuesta por el presidente- Elaborar y proponer modificaciones a su reglamento interno- Organizar seminarios, debates y ponencias |

| | | |
|-------------|---|---|
| Composición | <ul style="list-style-type: none"> - Presidente del Consejo (presidente de la República) - Secretario ejecutivo del Consejo - Once ministros de Estado - Noventa ciudadanos brasileños de reconocido liderazgo y representatividad en diferentes sectores de la sociedad brasileña, todos designados por el presidente de la República para mandatos de dos años. | |
| Órganos | <p>Colegiados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pleno Comisión gestora Comisiones de Trabajo (grupos temáticos) <p>Unipersonales:</p> <ul style="list-style-type: none"> Presidente Secretario ejecutivo | <p>Funcionamiento:</p> <p>Procurará formalizar sus deliberaciones por consenso, denominadas acuerdos, que serán sometidas al presidente de la República y publicadas en el Diario Oficial de la Unión.</p> <p>Los acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los miembros presentes. Se aprueban cada dos meses las cartas temáticas de concertación y consensos donde se discuten las propuestas de reforma o las políticas públicas.</p> |
| Estrategias | <ul style="list-style-type: none"> - Cartas de concertación - Agenda nacional de desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> - Enunciados estratégicos - Observatorio de equidad |

Fuente elaboración propia.

La efectividad del organismo podrá apreciarse a partir de la capacidad de generar consensos, mientras que la eficacia de su acción se puede evaluar a través de la aceptación de sus sugerencias por las decisiones tanto del Ejecutivo como del Legislativo.

B. *Composición*

Sin ánimo de considerarse como “perfecto representante de la sociedad brasileña”, el Consejo asume su papel de “mosaico de entornos sociales, de diversos niveles étnicos, económicos y regionales” (Agenda Nacional de Desarrollo, 2007: 11). Al referirse a las reformas constitucionales que el gobierno decidió implementar en el inicio de su mandato, el presidente de la República, Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003), situó al organismo como:

uno de los espacios públicos no-estatales, en que las personas pueden opinar y divergir, para, que al final, se sientan partícipes de las decisiones. El ejercicio de la democracia es complejo, difícil, sin embargo es a través del proceso democrático del diálogo y del disenso como se obtiene la certeza del convencimiento para la toma de decisiones. Gracias al diálogo se llegará a un nuevo pacto con la sociedad para las soluciones de los graves problemas del país y para la definición de políticas públicas.¹³⁶

En este sentido, el Consejo posibilita fortalecer la democracia representativa y deliberativa, ya que procura escuchar los intereses diversos de la sociedad brasileña con objeto de que estos puedan influir, a través de los acuerdos a los que puedan llegar, en las decisiones del gobierno.

Compuesto por 90 miembros de diversos sectores de la sociedad (empresarios, trabajadores, intelectuales y representantes de movimientos sociales y del tercer sector), el Consejo es un foro

¹³⁶ Palabras del presidente Luiz Inácio da Silva en la ceremonia de inauguración del Consejo de Desarrollo Económico y Social, 14 de febrero de 2003; www.pl.org.br.

que se propone articular representaciones de la sociedad civil por medio de consejeros, con derecho a voz y voto, que representan diversos segmentos socioeconómicos. Además de los representantes de la sociedad civil, doce ministros de Estado componen al Consejo, junto con el presidente de la República, quien preside el Consejo:

1) El presidente de la República en su calidad de presidente del Consejo y cuyas funciones son: a) convocar y presidir las reuniones del Pleno; b) solicitar al Consejo la elaboración de estudios, informes y posturas sobre temas relevantes de interés público; c) firmar las actas de reunión del Consejo (artículo 18, Disposiciones sobre la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Económico y Social y de otras provincias).

2) Secretario ejecutivo. Sus funciones son: a) sustituir al presidente ante el Pleno; b) convocar, a solicitud del presidente, las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo; constituir y organizar los grupos temáticos y convocar a sus respectivas reuniones (artículo 18, Disposiciones...).

3) Once ministros de Estado, quienes participarán y expondrán en las reuniones ordinarias del Consejo “temas político-administrativos” o “temas para debate y discusión” relevantes en materias de sus competencias, con votación de la agenda propuesta (artículo 7.II, III, Disposiciones...). Este grupo lo integran los siguientes ministerios: Secretaría de Comunicación del Gobierno y Gestión Estratégica de la Presidencia; Secretaría General de la Presidencia; Secretaría de Coordinación Política y Asuntos Institucionales de la Presidencia; Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia; ministros de Hacienda; de Planeación, Presupuesto y Planeación; de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; de Asistencia Social; de Trabajo y Empleo; de Medio Ambiente y de Relaciones Exteriores.

4) Noventa ciudadanos brasileños elegidos por su “reconocido liderazgo y representatividad en diferentes sectores de la sociedad brasileña” designados bajo un mandato de dos años (artículo 8, Ley sobre la Organización de la Presidencia, Ministerios y otras Provincias). La elección de los miembros del organismo es realizada directamente por la Presidencia; no existen mecanismos de autodesignación que partan desde las organizaciones sociales. Los criterios de selección se basaron en la “representatividad nacional y sectorial, capacidad de contribuir con el gobierno, nombres de reconocido esfuerzo para el área social” (Ayala, 2003: 3). Este criterio, por tanto, hace que la composición del Consejo varíe de acuerdo al arbitrio de la Presidencia. Es decir, no hay, por ley, un marco regulatorio de escaños.

La representación económica y social del Consejo ha variado periódicamente. De 2003, año de su creación, al 2010, más de la mitad de los miembros del Consejo provienen del sector empresarial, seguido de los trabajadores y otros sectores sociales; en ambos casos, la proporción es mayor a los delegados del propio gobierno.¹³⁷ Dentro de los empresarios, la mitad ha correspondido a la industria. Destacan, por ejemplo, los presidentes de las federaciones industriales de los estados de Río de Janeiro, San Pablo, Paraná y Minas Gerais, junto a los presidentes de compañías nacionales como extranjeras (Ford, Telefónica, Telemar, Price Waterhouse Coopers, Siemens, Santander, Citybank, entre otros). El Consejo también incorpora al presidente de la asociación de bancos, de entidades de mercados financieros, entre otros.

En cuanto a los representantes del sector de trabajadores se ha contado con la participación de importantes centrales sindicales brasileñas, comenzando por la Central Única de Trabajado-

¹³⁷ El estudio de la composición de los consejeros del 2003 al 2010 se pudo cotejar a través de <http://www.cdes.gov.br/conselho.html>. Visita realizada el 27 de enero de 2011.

res, junto a la Unión General de Trabajadores, Fuerza Sindical de São Paulo, la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas, Sindicato Metalúrgico, Força Sindical, Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación, entre otros.

El grupo de las organizaciones sociales es muy diverso, y ha incluido a organizaciones no gubernamentales como el Movimiento de los Sin Tierra. De igual manera, en este grupo se destacan la Unión Brasileña de Mujeres, Unión Nacional de Estudiantes, el Instituto Observatorio Social de Telecomunicaciones de Inclusión Digital y Social, la Asociación Brasileña de las ONG, la Asociación de Empresarios para la Ciudadanía, entre otros.

Finalmente, existe un grupo minoritario asignado para los espacios religiosos, académicos y culturales, donde se encuentran varios profesores universitarios, y organizaciones como Cáritas Brasileira, Cooperativa de Agentes Medioambientalistas, la Universidad Federal de Bahía, Universidad Federal de Pernambuco, Universidad Federal de Minas Gerais, Universidad Federal de la Integración Luso-Africana Brasileña, Fórum Nacional, etcétera.

Como se observa, la mitad de los integrantes son empresarios, superando en número a cualquier otro sector, sean sociales como gubernamentales. Esa composición, en opinión de Ayala (2003) “hace temer un sesgo en la agenda y resoluciones del CDES. El sector sindical teme que el Consejo se transforme en un gran foro de defensa de los intereses empresariales”. En términos de representatividad, la presencia mayoritaria de miembros independientes del gobierno puede ser vista como tentativa de dar al Consejo un carácter pluralista y participativo. Por otro lado, esta idea se contradice por el hecho de que la mitad de los noventa miembros titulares pertenecen al segmento empresarial. Sobre ese aspecto, uno de los consejeros, refiriéndose a la creación del Consejo, señala que “en el momento en que *Lula* obtuvo el apoyo de los movimientos sociales, vamos a decir, de la izquierda que lo eligió, el Consejo sería el lugar para obtener el apoyo del empresariado” (Vizeu y Bin, 2008: 98).

C. Funciones y estrategias

El Consejo “procurará formalizar sus deliberaciones por consenso, denominadas acuerdos que serán sometidas al presidente de la República y publicadas en el *Diario Oficial de la Unión*” (artículo 11). Los acuerdos pueden presentarse como “mociones”, “pareceres” e informes:

1) “Mociones”: en su atribución de asesor de la Presidencia hacia temas ligados con el desarrollo económico y social, el Consejo emite una serie de “mociones”, las cuales se presentan como recomendaciones hacia cuestiones específicas. Son emitidas bien sea por consenso de la mayoría, o a título particular de un grupo de consejeros. Destaca la moción al “Fortalecimiento de las cooperativas” (2009) que recomienda al gobierno incentivar el apoyo de los bancos públicos en el fomento de las cooperativas; ofrecimiento de créditos; la participación de las cooperativas en el Sistema Financiero Nacional, entre otras. Estas recomendaciones influyeron en la creación del Programa Nacional de de Fortalecimiento de Agricultura Familiar (2010) dirigida a otorgar créditos a cooperativas rurales,¹³⁸ así como en la modificación de la normatividad del Consejo Nacional Monetario (2010) que posibilita la creación de cooperativas de crédito que tengan vínculos con grupos sociales, sindicatos y asociaciones vecinales.¹³⁹

2) “Pareceres”: por su carácter asesor, el Consejo emite “pareceres” periódicos que tienen por objeto presentar indicaciones y posturas al presidente sobre cualquier tema relevante para el desarrollo económico y social. Mencio-

¹³⁸ Para mayor información consultar “Gobierno brasileño controla uso de fondos por cooperativas en Cascavel”, en “ABC Paraguay”, 4 de mayo de 2010: <http://www.abc.com.py/nota/112977-gobierno-brasileno-controla-uso-de-fondos-por-cooperativas-en-cascavel/>.

¹³⁹ Cfr. <http://www.spcbrasil.org.br/noticias/detalhe/i/594/noticia/Conselho+Monetario+Nacional+muda+regras+para+cooperativas+de+credito>.

namos, entre diversos documentos, el “Parecer de Observación núm. 4: Las desigualdades en la escolarización de Brasil” (2010), documento apoyado por la información y el análisis del Comité Técnico del Observatorio de Equidad. En él se hace constar obstáculos e insuficiencias que no permiten elevar la calidad de formación educativa brasileña. Ante ello, el Consejo recomienda “institucionalizar la educación como política de Estado”; consolidar el criterio de equidad en la distribución de recursos para la educación; fortalecer la integración de políticas que reduzcan el analfabetismo. De igual modo mencionamos por su perfil social, el “Parecer sobre vivienda de interés social” (2008), por el cual se recomienda definir una política nacional de subsidios asociada a un modelo de seguros y garantías que viabilice el acceso de las familias que componen la clase media baja brasileña, cuya capacidad de pago es limitada y de alto riesgo para el sistema de financiamiento de crédito inmobiliario; de igual manera, se sugiere implementar políticas integrales (educativas, de movilidad urbana y sanitarias) en las estrategias de desarrollo habitacional.

3) Informes: entre las atribuciones del Consejo se encuentra el envío de estudios e informes a la administración pública federal, que sintetizan los análisis, los debates y las deliberaciones de los grupos de trabajo en temas de materia socioeconómica. Se encuentran, entre otros, el informe “Las desigualdades en la escolarización de Brasil” (2010); el informe “Reforma tributaria: Un hecho estratégico para el desarrollo con equidad” (2007); el informe “Sobre pequeñas empresas, autogestión e informalidad” (2005), etcétera.

Para su operatividad, el Consejo posee una serie de estrategias y programas institucionales con el objeto de orientar los acuerdos y fortalecer su incidencia en la voluntad política del gobierno. Así, se hallan las Cartas Concertación (2004) que enuncian una serie de compromisos institucionales que orientaron la acción política del organismo en su primer año de funcionamiento.

to: trabajar en reformas estructurales como son la tributaria y de seguridad social; ofrecer orientaciones de políticas sociales que reviertan la exclusión social y fomenten el empleo; posteriormente, estos compromisos se condensaron en directrices estratégicas y de planeación, reflejados en las diversas agendas nacionales para el desarrollo (2005-2010);¹⁴⁰ en el mismo sentido, en abril de 2006, el Consejo elaboró los Enunciados Estratégicos, que reflejan un elenco de directrices operacionales con metas específicas y que tienen como horizonte de largo plazo el 2022.

Finalmente, el organismo cuenta con el Observatorio de Equidad, que sirve como apoyo técnico a sus trabajos.¹⁴¹ Su metodología está basada en la identificación y diagnóstico de los problemas derivados de la desigualdad social que tengan la finalidad de “contribuir con propuestas de políticas públicas y acciones sociales que promuevan una mayor equidad y combate a la pobreza” (Agenda Nacional de Desarrollo, 2007).¹⁴² Este pre-

¹⁴⁰ El ejemplo más representativo de colaboración se refleja en programas sociales destinados a combatir la pobreza. El segundo mandato del presidente “Lula” (2003-2006) giró en torno a dos programas relacionados tanto con la aceleración del crecimiento económico como con la lucha de las desigualdades: el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y el Plan de Desarrollo de la Educación (PED). La mayoría de las recomendaciones del Consejo de Desarrollo Económico y Social se aplican en el PAC y en el PED. Fue así como el Consejo generó dos programas de participación social que giran en torno a estos programas: la Agenda Nacional de Desarrollo y el Observatorio de Equidad (Observatorio de Equidad, 2007: 7).

¹⁴¹ Entre las recomendaciones emitidas por el CDES, vía el Observatorio, se encuentra la referida a la educación: “debe considerarse una prioridad nacional, como elemento estructural en las políticas públicas a favor de la equidad, interactuando con las diferentes realidades del país para así llegar a todas las edades y niveles y modalidades de enseñanza” (Palabras de Jacques Wagner, ministro de Estado de Relaciones Institucionales de la Presidencia, en Agenda Nacional de Desarrollo 2007: 7).

¹⁴² Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, en 2009 Brasil contabilizaba 60 millones de pobres (30% de la población), de los cuales, 31 millones de brasileños sobreviven en la miseria. A pesar de las últimas políticas sociales, la desigualdad salarial en Brasil es muy elevada. El 10% de los trabajadores con los mejores ingresos se apropia del 42,7% del total de la renta

análisis formulado por el equipo técnico es debatido junto con organizaciones sociales, constituyéndose a través de red de observadores.¹⁴³

D. *Funcionamiento*

Según se indica en las “Disposiciones sobre la composición y funcionamiento del CDES” (2003), el Consejo está formado por diferentes espacios de discusión: a) el Pleno del Consejo, donde se reúnen todos sus miembros y se aprueban, cada dos meses, las cartas temáticas de concertación;¹⁴⁴ b) los grupos temáticos que, por tener un plazo determinado de existencia, hacen propuestas y análisis para ser discutidos y evaluados por el Pleno; c) cuando resulte necesario, el Consejo propone diálogos regionales y coloquios para discutir temas puntuales o que no sean considerados de discusión en los demás foros; d) a la par del Pleno y de los grupos temáticos, se añade la Comisión Gestora integrada por miembros del organismo, que tiene como responsabilidad contribuir en el seguimiento de acuerdos, y en la comprensión y ampliación de sus impactos en el ámbito de las políticas públicas y de la acción social.

A grandes rasgos, las deliberaciones del Consejo, sean en los grupos temáticos o en el Pleno, se realizan teniendo como criterio la búsqueda del consenso entre sus miembros. Después de discutidos en los grupos temáticos los informes con las deliberaciones,

del país. Mientras, el 52% de las familias obtuvieron en 2008 una renta mensual por persona no superior a un salario mínimo legal (465 reales o 258,3 dólares).

¹⁴³ La estrategia de trabajo del Observatorio se basa en el diseño de una Red que cuente con el apoyo de organizaciones y expertos en los temas de desigualdad. Cuenta además, con el apoyo de ministerios, universidades, instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Para más información, confrontar <http://www.ibge.gov.br/observatoriодаequidade/>.

¹⁴⁴ La agenda del Consejo es propuesta tanto por el presidente y sus ministros cuanto por la demanda de los miembros del Consejo (Disposiciones..., 2003).

estos son remitidos a la Asamblea Plenaria para su discusión final. En ambos casos, solo será consensual una proposición que obtenga la aprobación del total de los consejeros. Finalmente, las deliberaciones son identificadas como consensuales, recomendadas por la mayoría o sugeridas por una minoría, y son canalizadas al presidente de la República y a los ministros competentes para ser publicadas en el *Diario Oficial de la Unión* (Disposiciones..., 2003).

Antes de iniciarse las discusiones en el Pleno, la reunión es iniciada por el ministro de Estado responsable en la materia sobre la que verse la reunión. En consecuencia, tres consejeros representantes de diferentes segmentos sociales, escogidos previamente, tienen la oportunidad de manifestarse sobre el mismo tema. Después de esas tres intervenciones, el ministro retoma la palabra para concluir el asunto, buscando responder a los consejeros. Finalmente, los demás consejeros pueden manifestarse sin que existan limitaciones en sus posicionamientos (Disposiciones..., 2003).

Este formato de discusiones ha sido cuestionado por diversos consejeros que ven dificultades en el proceso para construir propuestas, debido a que se privilegia, por un lado, la presencia del gobierno en los debates, y por el otro, la discusión entre gobierno y consejeros, en detrimento del debate entre ellos mismos. En opinión de uno de los miembros, esta dinámica resulta ser “un diálogo de los consejeros [...] reaccionando al habla gubernamental, pero no tiene una metodología que permita el habla y la discusión entre los consejeros, lo que posibilitaría, por ejemplo, construir algunos consensos” (Citado en Vizeu y Bin, 2008: 99).

Esta preocupación puede igualmente constatarse en las actas de algunas reuniones. En la sexta reunión del Pleno (2004),¹⁴⁵ el consejero José Moroni, relacionado con la esfera de los movimientos sociales, propuso “iniciar las reuniones con algunas intervenciones de consejeros, pues iniciamos con doce ministros y solo intervinieron dos consejeros”. En la reunión mencionada, el consejero Ricardo Young protestó contra la ausencia de minis-

¹⁴⁵ Cfr. <http://www.cdes.gov.br/evento/44/pleno-do-cdes-reuniao-ordinaria-n-6.html>.

tros, cuya presencia, según él, era importante para hacer el debate más interesante y fructífero. Esa comprensión es reforzada por la exigencia del consejero Luis Aimerê. El acta de aquella reunión se registra un pasaje donde el consejero “exige un formato diferente para las reuniones, con el objeto de que algunos consejeros puedan hablar al inicio, y no al final [...] el Consejo debe ser más escuchado” (Sexta reunión del Consejo, 2004).

En este sentido, a partir del análisis de las actas de las reuniones del Pleno del Consejo, constatamos que la mayoría de los temas discutidos son propuestos por el gobierno. Ya en la primera reunión ordinaria del Consejo (2003) se discutieron algunos aspectos de reformas constitucionales que el gobierno recién comenzaba a implementar; y un pasaje del acta de aquella reunión deja claro que las propuestas seguirían lineamientos estipulados por el gobierno. Consta en el documento que los “ministros de Estado Jaques Wagner, Ricardo Berzoini y Antonio Palocci expusieron los principios y directrices que orientarán las reformas laboral, de seguridad social y tributaria” (Primera reunión del Consejo, 2003).

Lo anterior llega a afectar la eficacia de la participación de los consejeros, o su capacidad de influencia. Si bien el Consejo está conformado por una estructura normativa que privilegia la participación, existen, sin embargo, limitaciones para la expresión y defensa de puntos de vista. En este sentido, la propia estructura normativa no es totalmente capaz de garantizar la participación de todos a medida que algún actor tenga mayor control sobre la agenda del Consejo. Fleury y Alves (2004) señalan el riesgo de comprometer la capacidad de concertación del Consejo, si el gobierno define sus temas. Las autoras alertan que, por diferentes razones, el tiempo destinado de presentación de propuestas del gobierno ha sido progresivamente mayor del tiempo destinado a la discusión de los consejeros. En la misma línea, según exponen Vizeu y Bin (2008: 103), existen opiniones de diversos consejeros que perciben el Consejo como un espacio privilegiado de infor-

mación, aunque también un espacio privilegiado del gobierno para comunicarse con la sociedad.

Como se observa, el Consejo demuestra ser un foro de discusión bastante complejo, marcado por conflictos y divergencias de ideas que, de hecho, serían naturalmente presentes en un grupo tan heterogéneo en términos de las representaciones que allí se encuentran y que, históricamente, tienden al antagonismo.

En los debates es marcada la defensa de temas acordes al consejero que intervenga: empresarios reclaman una carga tributaria y de tasas de intereses; sindicalistas reclaman cuestiones salariales y clausura de tributos sobre los trabajadores; profesores universitarios exigen más recursos para la investigación; y el segmento social exige más acción del gobierno en políticas de protección social. De ese modo, el Consejo, en algunos momentos, se configura más como espacio de exigencias particulares que como espacio de construcción de políticas públicas nacionales, conforme se pensó originalmente.

Problemas de reconocimiento político-participativo

Como hemos señalado, la principal atribución del Consejo es asesorar al presidente de la República en materias socioeconómicas, cuyos acuerdos emitidos por el Pleno pueden o no ser acatados por el gobierno. Para 2008, dos cuestiones se destacaban en el debate nacional: el reajuste del salario mínimo y la tasa de intereses básicos de la economía (Informe de Actividades, 2008). Sobre esto, un consejero señaló: “si viniera una recomendación sobre el salario mínimo (mayor del valor propuesto por el gobierno) o sobre la reducción de la tasa de intereses, tengo la certeza de que el presidente no va a acatarla” (citado en Vizeu y Bin, 2008: 100). Para la consejera Sonia Fleury, el Consejo “es una de las principales innovaciones del gobierno de *Lula*, en el sentido de profundizar y dar otro sentido a la democracia. Sin embargo, hay una creciente y creo que enorme frustración de la sociedad en la

medida en que las promesas, los acuerdos generados con las autoridades gubernamentales, no han sido cumplidos” (2008: 103).

En este escenario, podemos cuestionar si el Consejo es utilizado más como un espacio de presentación de propuestas gubernamentales, que como espacio promotor de la construcción conjunta de soluciones. Dicho en otros términos, el Consejo puede asemejarse más a un espacio de exposición de ideas gubernamentales para obtener legitimidad, que como espacio de diálogo y consenso. En el caso de la reforma de seguridad social, materias como la formulación de techo remuneratorio, elevación de la edad mínima de jubilación y reducción del valor de las pensiones, son algunos ejemplos sobre los cuales el acta de reunión del Pleno que analizó el Informe General de Reforma de Seguridad Social (2003) dirigido al presidente de la República, no muestra ningún consenso (Primera reunión del Pleno, 2003). Tales materias constaron en la propuesta de reforma encaminada por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, indicando ahí la preponderancia del posicionamiento del gobierno, a pesar de la falta de consenso en el Consejo.

Como puede observarse, el gobierno parecía más estar en búsqueda de apoyo y legitimación de sus ideas que en generar un diálogo con representantes de la sociedad. En el caso de las reformas de seguridad social y tributaria, según Fleury y Alves (2004:1007), el gobierno usó la táctica de buscar el acuerdo mínimo posible en el Consejo, y en un episodio altamente simbólico, en que el presidente de la República se dirigió al Congreso con las propuestas de reformas acompañado por miembros del Consejo y por los gobernadores de los estados, “demostró el espíritu de consenso que el gobierno quiso imprimir a los dos proyectos”. Esa estrategia sirvió, de acuerdo con las autoras, como forma de reducir presiones de congresistas por intercambio de cargos y presupuestos públicos, y en la demostración de espíritu de conciliación, como medio de atenuar los impactos de críticas de parlamentarios incomodados en votar puntos históricamente combatidos cuando estaban en la oposición.

La cuestión económica es importante referencia en cuanto a que nos permite observar cómo el Consejo ha sido plataforma de opinión del gobierno en esta materia. Es decir, el gobierno discute, pero se muestra renuente a las exigencias de cambios que podrían ser necesarios para el desarrollo del país. Esto contrasta con la opinión de algunos miembros del gobierno para quienes sí existe la disposición de incentivar el diálogo con los representantes sociales. Por ejemplo, en la séptima reunión del Pleno (2004), el ministro de Hacienda señaló:

me gustaría mucho recibir de ustedes críticas, sugerencias, propuestas, porque es la consolidación de nuestra agenda en el área del desarrollo económico. A propósito, a nosotros nos gustaría hacer con este Consejo un diálogo bastante franco, bastante consolidado, para que esa agenda pueda avanzar de manera efectiva.

Sin embargo, en la décima reunión del Pleno (2004), donde el área económica del gobierno defendió la política económica, algunos consejeros externaron su percepción sobre la poca efectividad de los diálogos allí trabajados. En ese debate, la postura del equipo económico gubernamental indicó que el rumbo no debía cambiar. Según el presidente del Banco Central:

los números que estamos viendo, los indicadores de crecimiento, no solo numéricos, muestran que el país está creciendo, el país está aumentando la producción, el país está aumentando los empleos, la recaudación pública está aumentando, lo que permite al gobierno, por lo tanto, de tener mejores condiciones de hacer política social y eso está dando condiciones para que, al contrario del pasado, no se tenga una llamada burbuja de crecimiento (Décima reunión del Pleno, 2004).

Del otro lado del debate, consejeros representantes de la sociedad civil, críticos de la ortodoxia del equipo económico, señalan que, en ese tema, las posturas del Consejo son prácticamente ineficientes para provocar algún cambio. El consejero Antoninho

Trevisan analizó la décima reunión del Pleno (2004) de la siguiente forma: “esta es una reunión donde parece que barreras inquebrantables están siendo establecidas, lo que lleva la sensación de que cada uno de los consejeros cree que la discusión no merece la pena porque los presupuestos ya están establecidos por el gobierno y ellos son inalterables”. En esa misma reunión, la consejera Jurema Werneck señaló:

he participado en el Consejo y creo que esa es la primera vez que quedo con dificultad de hallar las palabras para traducir mi pensamiento. Y mi dificultad, en la verdad, es movida por un profundo desencanto. Es la sensación de que existe un diálogo de sordos, por lo menos el diálogo que busco no es el diálogo del cual estoy participando, o sea, no hay diálogo. La presentación del ministro Palocci [ministro de Hacienda] para mí fue bastante contundente en la afirmación de la presencia profunda de ese diálogo de sordos. Porque la afirmación del éxito de la política económica producida por el gobierno de *Lula* es una afirmación de éxito que no encuentra eco en Brasil donde vivo, que no dialoga con Brasil (Décima reunión del Pleno, 2004).

La cuestión económica (tema polémico en los debates del Consejo) ha dado lugar a un antagonismo evidente, de inclinación ideológica. Por ejemplo, tal contraposición ideológica se muestra claramente entre gobierno y empresariado, por un lado, y movimientos sociales, por otro, cuando la cuestión se refiere a la política monetaria del gobierno. En la décima reunión del Pleno (2004), mientras el ministro de Hacienda defendía esa política señalando que el país estaba creciendo, creando empleos y que los indicadores mostraban movimientos sostenibles (opinión compartida por consejeros relacionados con el área empresarial, destacando el sector bancario); del otro lado, Sergio Haddad, vinculado a los movimientos sociales, cuestionaba:

¿cómo entender que la política económica puede ser eficaz si está construida a través de daños sociales, y justifica que los intereses

deben ser altos a causa de la inflación?, ¿por qué mantener una política que concentra rentas en un país que ya es de los más injustos en el mundo?” (Décima reunión del Pleno, 2004).

Por otro lado, aquello que sería un foro idealizado bajo presupuestos supuestamente igualitarios desde el punto de vista político, se revela como un escenario donde, además de disputas, se observan articulaciones y coaliciones en torno a posiciones ideológicas. Según Vizeu y Bin (2008) uno de los medios utilizados es la formación de alianzas internas: unas más débiles, otras más organizadas. En el segundo caso, se destaca la figura del “conselhinho” (“pequeño Consejo”) (2008: 105). Según narran los autores, durante las discusiones de la reforma sanitaria (2003), algunas personas, identificadas como de la “izquierda del Consejo”, comenzaron a aproximarse en función de afinidades ideológicas. “Se trata de un grupo de aproximadamente 15 consejeros que, antes de cada reunión de Grupo Temático o del Pleno, se reúne en ámbito distinguido del Consejo. Con esto, se fue creando un espacio de discusión, de conversación, de cambio de ideas, donde nadie tiene que estar de acuerdo con nadie” (2008: 105).

Otro indicio de articulación ideológica, pero entre los consejeros vinculados con el sector empresarial, fue la reacción de un consejero empresario ante la críticas hechas por otros empresarios a los bancos, “a cuenta del beneficio que se consideró excesivo” (Vizeu y Bin, 2008: 106). En esa reacción, el consejero señaló: “necesitamos siempre tener mucho cuidado, sobre todo el sector empresarial, en esta discusión, para no parecer que estamos queriendo antagonizar con sectores de la propia comunidad empresarial” (2008: 106). Esa posición indica la existencia de articulaciones, o al menos, de alineamientos político-ideológicos en torno a intereses de clase. Además del control de la agenda (tiempos de intervenciones y definición de temas) que el gobierno ejerce en relación a los demás consejeros, podríamos citar indicios de articulaciones del propio gobierno con determinados sectores presentes en el Consejo, comprometiendo, con eso, el proceso de

reconocimiento mutuo de igualdad del punto de vista de legitimidad política.

E. Reflexiones generales

Existen importantes conclusiones a las que podemos llegar a partir del análisis expuesto. La primera se centra en la constitución original del Consejo y en la forma como fue idealizado, a través del cual se trató dar al organismo un formato para fomentar la participación de la sociedad civil, a fin de tener un espacio discursivamente democrático. Efectivamente, tal y como se encuentra estructurado el Consejo, se observa la trascendencia de la tipología clásica de diálogo social, instituyéndose como un espacio de representación de intereses heterogéneos.

En este sentido, la intención de establecer una mayor democratización del Estado a través de los consejos económicos y sociales es reconocida como legítima, como puede comprobarse en el caso del Consejo brasileño. Pero cuando direccionamos nuestro análisis a la composición y funcionamiento del organismo, percibimos que hay dificultad de reconocer la igualdad política de todos los participantes, y eso es un punto que compromete sobremanera no solo los objetivos de consulta y asesoramiento por los que fue creado, sino por el establecimiento de un espacio democráticamente deliberativo. La asimetría numérica de representación de intereses, la articulación política y estratégica entre empresarios y gobierno, y la división ideológica son, en términos generales, desequilibrios que llegan a afectar la incidencia política de diversos agentes sociales.

Tal como se ha indicado, la elevada participación empresarial ha despertado ciertos cuestionamientos. Esta característica resulta ser un problema en cuanto que dificulta la incidencia política de sectores representativos de intereses diferentes a los empresariales, como son los trabajadores, movimientos sociales, académicos, entre otros. Si bien existe una normativa que dinamiza el funcionamiento del Consejo, existen prácticas políticas que de-

muestran un control gubernamental, como es, por ejemplo, el establecimiento de temas a deliberar, la asignación de tiempos a los ministros o bien las alianzas estratégicas con el sector empresarial. De igual manera, puesto que las decisiones se toman por mayorías simples ante el Pleno, los sectores minoritarios quedan desplazados, incluso si logran alianzas entre ellos, ya que aun sumándose no alcanzan el 50% de los integrantes.

Además, cuando se trata de la efectividad de las discusiones y acuerdos del Consejo en las acciones del gobierno, queda claro que este discute y escucha, sin embargo se reserva el derecho de actuar acorde a sus concepciones políticas. Esto contradice las propias intenciones originales del gobierno al constituir el Consejo, y pone en cuestión si ese espacio es para el gobierno un mecanismo de control y de monitoreo de la opinión de segmentos clave en la sociedad, en el sentido de favorecer la implantación de políticas.

Si bien se reconoce la instauración de estrategias de influencia social y política, como pueden ser el Observatorio de Equidad y la Agenda Nacional de Desarrollo y que auxilian en el desarrollo de las deliberaciones de los grupos temáticos y en los acuerdos emitidos por el Pleno del Consejo, su impacto político y social real queda condicionado a los contextos macroeconómicos y a la voluntad política del gobierno en tomarlos en cuenta. Esto pudimos observarlo en la aprobación de la reforma de seguridad social y en la defensa gubernamental de la política económica. Los debates y las críticas de diversos consejeros representantes de los trabajadores y movimientos sociales sobre este tema, dieron muestra del grado de debilitamiento político que tienen frente a coaliciones empresariales, que son mayoritarias, y en algunas ocasiones, partidarias de las políticas del gobierno.

Tuvimos la intención de explorar los puntos que podrían revelar los desafíos y las ambigüedades de un modelo sustancialmente representativo de intereses divergentes en la administración pública brasileña, como es el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil. Los puntos fundamentales planteados

en el presente análisis indican la dificultad de los actores en liberarse en una acción social orientada hacia el éxito, especialmente los miembros de los actores del gobierno, o incluso, para el éxito particular de una determinada facción, como lo demuestran las articulaciones de los grupos vinculados con las empresas, por un lado, y los grupos vinculados con los intereses de los trabajadores y movimientos sociales.

En definitiva, el Consejo brasileño posee ciertas características que permiten situarlo como organismo representativo de la sociedad brasileña. Esto puede observarse en la integración de empresarios, sindicatos, academias, religiosos y movimientos sociales. De igual manera puede constatarse cierta autoridad política en sus orientaciones de políticas públicas y reformas estructurales. Sin embargo, la desigualdad participativa y discursiva así como cuestiones externas, como son los contextos económicos, obstaculizan la incidencia política de intereses vinculados a los trabajadores y movimientos sociales. Estos rasgos contradicen la propuesta original por la que fue creado el organismo, esto es, la creación de un ámbito plural donde las personas puedan opinar, divergir y pactar en la definición de políticas públicas.

4. *Conclusiones*

En este capítulo analizamos diversas experiencias de consejos económicos y sociales como foros integrados por la sociedad civil, cuyo objetivo es influir en temas de Estado. A pesar de que la adopción de este tipo de organismos de diálogo social en diversos países ha representado un avance en términos democráticos, como han sido los casos de España y Brasil, existen múltiples referencias que muestran contradicciones en la práctica democrática, y por tanto, que afectan el grado de su eficacia e incidencia política. Lo anterior puede sustentarse en: a) la centralización de los consejos al sistema gubernamental, lo que pone en duda el carácter autónomo de su actuación; b) en la misma línea, puede objetarse el uso de los consejos como espacios de legitimación

de políticas públicas o de planes de gobierno; c) en términos de igualdad democrática, se observa la ausencia de grupos representativos de colectivos empobrecidos y tradicionalmente excluidos de los diálogos con los poderes públicos; d) formación de alianzas estratégicas con sectores cupulares, sobre todo entre empresarios y gobierno, en detrimento de la influencia que pudieran tener los demás grupos sociales; e) la primacía del diálogo consejeros-gobierno en contraposición con el diálogo entre consejeros; f) el sistema decisorio de acuerdos que no simplifica un acuerdo generalizado de intereses; g) condiciones macroeconómicas, contextos político-partidistas, entre otros, como entornos externos que condicionan el nivel de influencia política de los organismos.

A grandes rasgos, los consejos socioeconómicos estudiados revelan una paradoja: a pesar de la existencia de diversos procedimientos caracterizados como democrático-deliberativos, es recurrente la existencia de prácticas y contextos que reducen la eficacia de la participación de los consejeros, y por tanto, la incidencia política de los organismos. Así, nuestro análisis ha sido instructivo en cuanto a que se mostraron limitaciones y dificultades en estos sistemas democráticos diseñados para deliberar, acordar e incidir en la voluntad de los poderes públicos. De este modo, a través de las lecciones aprendidas, se concretan las siguientes conclusiones que permiten direccionar nuestra propuesta del Consejo Económico y Social de México:

1) Considerar el Consejo Económico y Social de México como organismo público autónomo de los poderes centrales a razón de: a) contrarrestar cualquier tendencia a dar poder de influencia y/o intromisión al sector público en la organización, funcionamiento y desempeño del organismo. Es decir, el goce de la autonomía institucional radica en la disposición de actuar con independencia en sus funciones, organización estructural y competencias; b) como construcción de un espacio de representación y deliberación de la sociedad civil, reconocido en el Estado mexicano, que busque equilibrar la democracia representativa con un proceso

de toma de decisiones regido por principios de imparcialidad, racionalidad e igualdad democrática; c) contribuir al fortalecimiento de rendición de cuentas. Es decir, la función orientativa, asesora y de consulta ciudadana hacia políticas públicas y anteproyectos de leyes, posibilitaría, a su vez, la vigilancia de que estos deberán estar orientados hacia los intereses, necesidades y perspectivas de la ciudadanía. Por tanto, la rendición de cuentas adoptada en el Consejo puede entenderse como la búsqueda de que en la implementación de políticas y/o leyes, los poderes públicos respeten el acceso y el respeto de los derechos, en especial de los que padecen pobreza y exclusión social. En este sentido, consideramos que resulta indispensable que los trabajos del organismo (llámense dictámenes, informes y memorias) se sostengan de los principios subyacentes de derechos humanos en políticas públicas, a modo de exigir el cumplimiento de estándares de derechos humanos en políticas estatales dirigidas al desarrollo y erradicación de la pobreza.

2) Entendemos que una de las principales lagunas de los consejos socioeconómicos es la ausencia de sectores representativos de ciudadanas y ciudadanos empobrecidos y excluidos. En este sentido, consideramos que la composición del Consejo propuesto para México debe trascender la tipología clásica de diálogo social (sindicatos, empresarios y sector público), incluyendo a colectivos tradicionalmente excluidos de las deliberaciones públicas. Para que lo anterior pueda llevarse a cabo, consideramos que deben atenderse los siguientes criterios generales: a) el reconocimiento del derecho a la participación de tales colectivos en asuntos públicos. Derecho otorgado tanto en mandatos constitucionales como en tratados y pactos ratificados por el Estado mexicano; b) bajo estos términos, el Consejo debe ofrecer un marco regulatorio que asegure equitativamente la representación, la participación y la deliberación de los sectores

empresariales, sindicales y tercer sector, y/o de organizaciones sociales representativas de colectivos empobrecidos y excluidos; c) ofrecimiento de herramientas efectivas para lograr el empoderamiento de grupos representativos de colectivos marginados y empobrecidos (es decir, asignarles autoridad y responsabilidad sobre las actividades; proveerles de información y herramientas necesarias para facilitar y asegurar la toma de decisiones, entre otros); d) promoción del diálogo social en las organizaciones representadas al interior del organismo, a fin de generar un mayor potencial de concreción y avance en materias económicas, laborales y sociales relacionadas con la planeación estratégica nacional, en especial atención a propuestas de políticas públicas dirigidas a superar la pobreza. En cuanto a los criterios valorativos de representación, apuntamos los siguientes: a) guardar la proporcionalidad representativa tanto de los organismos que ahí participan, como entre mujeres y hombres, como criterios fundamentales para establecer la igualdad democrática; b) adoptar el criterio de mandato imperativo en los consejeros, a modo de asegurar la defensa y articulación de los intereses de los sectores sociales que representan.

3) En relación a su funcionamiento, es necesario que el Consejo cuente con sistemas decisorios efectivos e incluyentes de los intereses representados. Considerando, pues, que el procedimiento deliberativo se mide en función del consenso, resulta imperante la formación de prácticas deliberativas tendentes tanto a fomentar el diálogo entre los consejeros, como a posibilitar la expresión de todos los participantes, a modo de asegurar que su voz sea tomada en cuenta en los acuerdos propios del organismo y que son remitidos a los poderes públicos. En este sentido, consideramos que el consenso, entendido como un proceso discursivo que persigue resolver o atenuar las objeciones de la minoría para

alcanzar la decisión más satisfactoria, puede erigirse como sistema decisorio en los trabajos obrantes de los grupos temáticos y/o de trabajo que se establezcan al interior del organismo. En el mismo sentido, debido a las experiencias analizadas en este capítulo, se considera fundamental que los acuerdos tomados ante el Pleno, llevados a cabo tanto en sesiones ordinarias como extraordinarias, se orienten bajo el sistema decisorio de mayoría de votos, esto es, estando presentes la mitad, más uno, de los integrantes del Consejo.

4) En cuanto a las competencias, consideramos inicialmente que los consejos socioeconómicos estudiados ocupan un papel secundario como agentes colaboradores para el desarrollo y combate a la pobreza. Si bien los dictámenes, pareceres, mociones, informes y memorias se constituyen en fuentes de documentación indispensables para el ejercicio de las administraciones públicas,¹⁴⁶ existen diversos contextos que hacen débil u obstaculizan su incidencia e influencia política.¹⁴⁷ En este sentido, resulta importante considerar que el Consejo socioeconómico para México no está exento de condiciones y/o contextos externos que pudieran mermar la calidad y eficiencia de su desempeño, como pueden ser contextos macroeconómicos, el mantenimiento del sistema corporativista, alianzas cupulares y/o partidistas, entre otros. Sin embargo, consideramos que la medición de influencia política del organismo en la toma de decisiones pú-

¹⁴⁶ Como han sido los informes evaluatorios de pobreza y exclusión social en territorio español; el informe sobre las desigualdades en la escolarización de Brasil; los dictámenes de anteproyectos de leyes que pretenden influir en el reconocimiento de derechos sociales y económicos; las estrategias de fortalecimiento institucional como es el Observatorio de Equidad del Consejo brasileño, que, como monitor para la identificación y diagnóstico de la desigualdad social, colabora en la elaboración de acuerdos que promuevan el combate a la pobreza en las políticas públicas.

¹⁴⁷ Nos referimos a las divisiones ideológicas, las políticas económicas gubernamentales, las alianzas estratégicas y la desigualdad numérica de representación.

blicas puede observarse a través de la capacidad de trabajo, consenso y acuerdo grupal, y la calidad científica de sus trabajos, en cuanto a que hacen referencia al acuerdo de intereses sociales legítimamente constituidos a su interior. En este sentido, consideramos que resulta indispensable que el gobierno ofrezca recursos necesarios al Consejo para su buen funcionamiento, como es, por ejemplo, el acceso a la información debida para su efectivo ejercicio; y, finalmente, a través de la capacidad de alianzas e influencia sobre otros actores, como son los medios de información, con objeto de incentivar la publicidad de la actuación y de los trabajos del organismo hacia la opinión pública.

Si partimos de la idea de que el nivel de desarrollo de la democracia no se mide por el número de personas que votan, sino por el número de sitios en los que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a expresar, deliberar y exigir sus derechos, la creación de consejos es un esfuerzo importante para buscar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Pero esto debe ser considerado a partir de las experiencias de desigualdad participativa y discursiva suscitadas al interior de los consejos estudiados en este capítulo, precisamente para no incurrir en los mismos errores. Cuando esto no es corregido, puede presentarse como el mantenimiento del *statu quo*.

Como hemos expuesto en el primer capítulo, la exclusión se deriva de procesos que determinan que diversos sectores no tengan las mismas oportunidades de estar integrados que otros. Estos procesos pueden identificarse como generadores de marginación: organización, participación y cooperación (IGOP, 2002). En este sentido, la marginación de colectividades sociales de las deliberaciones, como sucede en el caso del Consejo español o bien, la desigualdad participativa y discursiva en las dinámicas organizativas del Consejo brasileño, pueden ser leídas como faltas a la satisfacción de derechos políticos, así como de los principios de igualdad política y de reconocimiento institucional en espacios públicos formalmente establecidos para el diálogo social.

Quizás el rol de los consejos económicos y sociales estudiados no puede ser otro sino el de complemento, porque los elementos estructurales de sus propios sistemas lo impiden. Es decir, si partimos de la tesis de que uno de los fundamentos del Estado democrático reside en la representación política, la tentación de sustituir esta con la representación socioeconómica está destinada al fracaso. Precisamente porque los intereses laborales, sociales y económicos son relevantes, pero la representación económica es parcial e interesada, difícilmente se podrá comprometer la prioridad del Parlamento democrático como centro de imputación de intereses políticos generales, mediante su sustitución por una instancia representativa de intereses ciudadanos, aun tratándose de amplios y significadamente conexos con los ámbitos socioeconómico y laboral.

Los beneficios que para la comunidad en general se obtendrían al adoptar procedimientos colectivos de toma de decisiones, que incluyan elementos como la argumentación, la discusión pública y la deliberación, en los cuales participen los ciudadanos potencialmente afectados por tales decisiones y expertos interesados en el bienestar general para la solución de los problemas, estarían garantizados en un mayor grado que el que ofrecen los cuerpos legislativos y entes gubernamentales, quienes, en unos casos, por defensa de intereses particulares, y en otros, por prácticas de corrupción, subordinan a motivaciones como esas, su compromiso con el bienestar y los derechos de la comunidad, a la cual representan y a la cual se deben.

En nuestro caso, el impulso del logro de consensos y la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisión podría traducirse en el camino para resolver problemas estructurales, económicos y sociales, como es el caso de la pobreza y exclusión social, que son determinantes para lograr el desarrollo de la sociedad, así como de afianzar las prácticas de buen gobierno.

De este modo, a través de los criterios adoptados a lo largo de estos dos capítulos, el siguiente se dirige a presentar nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México. En este te-

nor, analizaremos las obligaciones que posee el Estado mexicano en garantizar la participación de la sociedad civil en el desarrollo y combate a la pobreza. Posteriormente, examinaremos algunas experiencias de consejos socioeconómicos en México, como son el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos y el Consejo Económico y Social de Jalisco, como antecedentes históricos del Consejo a fundamentar. Finalmente, nuestra tesis plantea el Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el desarrollo, combate a la pobreza y exclusión social. En este sentido, se definen condiciones y criterios que justifiquen la participación e incidencia política de la sociedad civil, en especial de los sectores más vulnerables, en este espacio de diálogo. De igual manera, a fin de garantizar la influencia de este espacio ciudadano en la planeación estratégica para el desarrollo, combate a la pobreza y exclusión social, nuestra tesis define funciones, competencias y funcionamiento que resultan ser, a nuestra consideración, las adecuadas para lograr tales metas.

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.¹⁴⁸ 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

¹⁴⁸ 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 México¹⁴⁹ representa

¹⁴⁹ 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,¹⁵⁰ 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

¹⁵⁰ 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”,¹⁵¹ preocupación que también resalta el Informe

¹⁵¹ 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),¹⁵² 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.

¹⁵² 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.¹⁵³

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,¹⁵⁴ nulo progreso de reformas laborales¹⁵⁵ y sociales que van desde la ampliación de programas dirigidos al combate a la pobreza, o bien la extensión del seguro

¹⁵³ 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>.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ 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;¹⁵⁶ 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 justicia¹⁵⁷ 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-

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 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,¹⁵⁸ 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).¹⁵⁹ 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:

¹⁵⁸ Expedida el 20 de enero de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.

¹⁵⁹ 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”,¹⁶⁰ lo cual implica “establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas¹⁶¹ y acciones de la Política Nacional de Desarrollo”.¹⁶²

2) El reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶³ 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,

¹⁶⁰ 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).

¹⁶¹ 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).

¹⁶² 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).

¹⁶³ 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”.¹⁶⁴

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.¹⁶⁵ 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

¹⁶⁴ 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>.

¹⁶⁵ 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.¹⁶⁶

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.¹⁶⁷ 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-

¹⁶⁶ 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).

¹⁶⁷ *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.¹⁶⁸

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:¹⁶⁹ “Sus posibilidades reales

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ 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 pobreza¹⁷⁰ [...] 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.

¹⁷⁰ 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 Productivos¹⁷¹ 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,

¹⁷¹ 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.¹⁷²

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),¹⁷³ a fin de forjar una “nueva cultura laboral”,¹⁷⁴ fundada en la colaboración social y competitividad económica.

¹⁷² 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”.

¹⁷³ 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).

¹⁷⁴ “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 Desarrollo¹⁷⁵ y los programas de desarrollo en los que participen el Ejecutivo federal,

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

¹⁷⁵ 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 España¹⁷⁶ y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil,¹⁷⁷ 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 Técnica¹⁷⁸ que lo auxilia en la vigilancia del cumplimiento de las resoluciones, así como de las

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

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

¹⁷⁸ 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).¹⁷⁹

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).

¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰

¹⁸⁰ 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">- Participar en la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes, en el ámbito del sector laboral.- Analizar los problemas de carácter general que afecten al sector laboral y proponer soluciones a los mismos.- Proponer medidas para lograr la elevación de los salarios reales de los trabajadores y para generar empleos.- Sugerir acciones que permitan elevar la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas.- Promover la competitividad de la planta productiva y, por tanto, impulsar los programas de capacitación y adiestramiento.- Impulsar programas y las acciones tendentes a mejorar las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo. |

| | | |
|-------------|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 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. - 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. - Elaborar su reglamento de funcionamiento y organización internos. | |
| Composición | <p>Treinta miembros con calidad de voz y voto:</p> <p style="padding-left: 40px;">10 representantes del sector público</p> <p style="padding-left: 40px;">10 representantes del sector campesino y obrero</p> <p style="padding-left: 40px;">10 representantes del sector empresarial</p> <p>Cinco miembros del sector público descentralizado. Tres con calidad de voz y voto. Así como invitados especiales (academias, organizaciones no gubernamentales, entre otros).</p> | |
| Órganos | <p>Colegiados:</p> <p style="padding-left: 40px;">Consejo Nacional</p> <p style="padding-left: 40px;">Comisiones de Trabajo</p> <p>Unipersonales:</p> <p style="padding-left: 40px;">Presidente</p> <p style="padding-left: 40px;">Secretario técnico</p> | <p>Funcionamiento:</p> <p>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.</p> <p>Los acuerdos serán tomados por mayoría simple.</p> |

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.¹⁸¹ Este aspecto no es meramente circunstancial, pues su ausencia en conflictos de importante envergadura nacional ha sido patente.

¹⁸¹ 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.¹⁸²

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.¹⁸³

Para Porfirio Muñoz Ledo (2009):¹⁸⁴

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 Constitución¹⁸⁵ y las convenciones internacionales.¹⁸⁶ La creación y desaparición de empresas

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

¹⁸³ 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”.

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

¹⁸⁵ “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).

¹⁸⁶ 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,¹⁸⁷ 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.¹⁸⁸ Lo que constata una “pobreza activa” de los electricistas, cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer necesidades básicas.¹⁸⁹

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-

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ “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_nota=463755. Visita realizada el 19 de octubre de 2010.

¹⁸⁹ 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).¹⁹⁰

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).¹⁹¹ La OIT resalta, de igual manera, que:

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ 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,¹⁹² 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.

¹⁹² 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).¹⁹³ 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,¹⁹⁴ generar un Consejo Autónomo del Ejecutivo estatal en 2005, con objeto de obtener mayor incidencia en la sociedad jalisciense.¹⁹⁵

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ 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).

¹⁹⁵ 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">- Elaborar estudios de prospectiva que promuevan el desarrollo sustentable.- Recomendar proyectos estratégicos sustentables de alto impacto.- 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.- Formular recomendaciones para la elaboración de proyectos de leyes y decretos para el desarrollo del Estado y para la integración y funcionamiento del Consejo.- Publicar periódicamente informes sobre las actividades realizadas.- 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. |

| | | |
|-------------|--|--|
| 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.¹⁹⁶ 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).

¹⁹⁶ 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),¹⁹⁷ 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

¹⁹⁷ 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.¹⁹⁸

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-

¹⁹⁸ 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”.¹⁹⁹ En este sentido, González Vallejo (entrevista,

¹⁹⁹ 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.²⁰⁰

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,²⁰¹ 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.

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ 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.²⁰²

Posteriormente, en 2009, se realizó el Informe Socioeconómico de Jalisco que incluye en uno de sus cinco aparados 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)”,²⁰³ 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.²⁰⁴

²⁰² 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).

²⁰³ 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.

²⁰⁴ 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,²⁰⁵ 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),²⁰⁶ 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),²⁰⁷ con la convicción de que estas puedan contribuir

²⁰⁵ “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).

²⁰⁶ 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>.

²⁰⁷ 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.²⁰⁸ 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).²⁰⁹ 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

²⁰⁸ 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).

²⁰⁹ 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.²¹⁰ 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.²¹¹

²¹⁰ 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).

²¹¹ “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,²¹² 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

²¹² 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 hayan 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”,²¹³ 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-

²¹³ 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,²¹⁴ entre los que destaca el derecho a la participación política, como derecho humano político y civil.²¹⁵ 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

²¹⁴ 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.

²¹⁵ 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.²¹⁶ Con ello nos referimos al Consejo Económico y Social de México por el cual su ausencia, en opinión de Lejarza (entrevista, 2009),²¹⁷ vendría a:

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

²¹⁶ 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”.

²¹⁷ 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.²¹⁸ Esta independencia “provocó un aislamiento político de estos sindicatos, a razón

²¹⁸ 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.²¹⁹ 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

²¹⁹ *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.

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

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.²²¹

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-

²²⁰ 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”.

²²¹ 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.²²²

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

²²² 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.²²³

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.²²⁴ 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

²²³ 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.

²²⁴ 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.²²⁵ 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.²²⁶

²²⁵ 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.

²²⁶ 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”.²²⁷ 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

²²⁷ 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;²²⁸ 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.²²⁹ 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-

²²⁸ 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).

²²⁹ 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,²³⁰ 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

²³⁰ 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,²³¹ 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.²³²

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

²³¹ 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.

²³² 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),²³³ 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

²³³ 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 (Wolter, 2006), de modo que ningún interés representado quede fuera del pacto.²³⁴ 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.²³⁵ O bien, como interlocutor con organizaciones internacionales tales como

²³⁴ 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).

²³⁵ Consultar <http://aicesis.org/>.

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

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.²³⁹ 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

²³⁶ 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.

²³⁷ 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/.

²³⁸ 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.

²³⁹ *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.²⁴⁰

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,²⁴¹ 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;²⁴² y

²⁴⁰ 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. 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.

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

²⁴² 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,²⁴³ 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.²⁴⁴ Es decir, temas que competen a los intereses represen-

²⁴³ 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.

²⁴⁴ 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;²⁴⁵ el grado de cumplimiento, impacto y tratamiento del presupuesto público,²⁴⁶ 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-

²⁴⁵ 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.

²⁴⁶ 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.²⁴⁷ 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,²⁴⁸ 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.²⁴⁹

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-

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ 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).²⁵⁰ 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.²⁵¹

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ 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,²⁵² en tanto que sea el encargado de la elaboración del informe, y remitirlo ante el Pleno del Consejo para su posterior aprobación.²⁵³ 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.²⁵⁴

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).

²⁵² 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.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ 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,²⁵⁵ 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.²⁵⁶ Sobre esto, el papel más notorio sobre la materia se deposita en las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.²⁵⁷ Por tanto, los informes pro-

²⁵⁵ 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).

²⁵⁶ 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).

²⁵⁷ 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 acuerdos²⁵⁸ 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 leyes²⁵⁹ 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.

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ 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”.²⁶⁰

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

²⁶⁰ 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;²⁶¹ 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;²⁶² 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

²⁶¹ 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).

²⁶² 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,²⁶³ o bien, del derecho de vetar leyes.²⁶⁴ 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,²⁶⁵ Ley de Telecomunicaciones, Ley de Partici-

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

²⁶⁴ 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.

²⁶⁵ 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.²⁶⁶ 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.

²⁶⁶ 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 | <p>Dictámenes, pareceres y recomendaciones en materia social y económica con carácter preceptivo y facultativo, sobre proyectos de leyes y políticas públicas.</p> <p>Informes: Estudios dirigidos a temas económicos y sociales con carácter de relevancia coyuntural.</p> <p>Memorias: Dictamen general sobre la situación económica y social de México, emitido anualmente.</p> | |
| Composición | <p>Compuesto por miembros de la sociedad civil: sindicatos, empresarios y tercer sector, elegidos por las organizaciones a quienes se representan.</p> <p>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.</p> | |
| Órganos | <p>Colegiados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pleno Comité Directivo Comisiones de Trabajo <p>Unipersonales:</p> <ul style="list-style-type: none"> Presidente Secretario general Tres vicepresidentes | <p>Funcionamiento:</p> <p>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.</p> <p>Los acuerdos serán remitidos al presidente de la República y su gabinete, dependiendo del ramo del que se trate, así como al Poder Legislativo.</p> |

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.

CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

asegurar la defensa y articulación de los intereses sociales delegados.

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

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

A. Amenazas

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

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

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

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

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

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

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

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

B. *Debilidades*

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

C. *Fortalezas*

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

- “Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: a Comprehensive Strategy” (2004), París, UNESCO.
- ABRAMOVICH, Víctor (2007), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina”, *Derechos humanos y desarrollo en América Latina. Una reunión de trabajo*, Santiago, BID-CEPA.
- y COURTIS, C. (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.
- y PAUTASSI, Laura (2009), “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en *id.* (comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- “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), México, Cámara de Diputados, Comisión de Economía y Desarrollo Social, 20 de abril de 2006.
- “Acuerdo que crea el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos” (2001), *Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 24 de mayo de 2001.
- AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN (2005), *Empoderamiento: un camino para luchar contra la pobreza*, Lima, Cosude.
- ALIANZA SOCIAL CONTINENTAL (1999), “Globalización, pobreza y exclusión social”, *ALAI, América Latina en Movimiento*, núm. 299; <http://alainet.org/docs/495.html>.
- ALSOB, R. y NORTON, A. (2004), *Power, Rights and Poverty Reduction*, Washington, Banco Mundial.

- ÁLVAREZ, E. y CASTRO, O. (1999), *Participación ciudadana y Gobierno local, Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado-Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.-Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A. C.-El Colegio de la Frontera Norte-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2010), “Primer país de Europa en ratificar un nuevo tratado de acceso a la justicia para los derechos sociales”, sección española; <http://www.es.amnesty.org/temas/derechos-economicos-sociales-y-culturales/noticias-relacionadas/articulo/primer-pais-de-europa-en-ratificar-un-nuevo-tratado-de-acceso-a-la-justicia-para-los-derechos-social/>.
- ANDAUIZA, E. y BOSCH, A. (2004), *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel.
- ARENDDT, Hannah (1998), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus.
- ARIAS, Randall (2008), “Diálogo social como espacio de participación política efectiva y de profundización de la democracia”, ponencia sobre diálogo social en el marco de la tercera edición del Curso de Formación en Integración Regional y Sociedad Civil, El Salvador, Instituto Español de Estudios Centroamericanos de la Fundación ETEA (España)-Comité Consultivo del SICA, 29 de septiembre-3 de octubre de 2008.
- ARNSTEIN, S. R. (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, Boston, American Institute of Planners, vol. 35, núm. 4.
- ATKINSON, A. B. (1996), “Promise and Performance: Why We Need an Official Poverty Report”, en BARKER, Paul (comp.), *Living as Equals*, Oxford University Press.
- AYALA, Natalia (2003), “El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil”, *Observatorio de la Globalización*, Montevideo, D3E, 2 de abril de 2003.
- AZPEITIA, H. y MORALES GALVÁN, R. (2001), “La Unión Nacional de Trabajadores: por un nuevo pacto social”, *Revista de*

- Antropología*, México, Nueva Antropología A. C., vol. XVIII, núm. 59, abril de 2001.
- BACA OLAMENDI, Laura (2001), *Diálogo y democracia*, Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral.
- BADÍA FERRANDO, J. (1963), *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Tecnos.
- BALLÓN, E. (2007), *Prácticas y métodos para el diálogo público y la incidencia política en América Latina*, Lima, Rimisp-Fidamerica.
- BANCO MUNDIAL (2001), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Attacking Poverty*, Oxford University Press.
- BARRETO GHIONE, Humberto (2007), “Formación profesional en el diálogo social. Pero ¿a qué llamamos diálogo social?”, *Trazos de la Formación*, Montevideo, Cinterfor-OIT.
- BAUMAN, Zygmunt (1990), *Pensando sociológicamente*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- BENSUSÁN, Graciela (2007), “La reforma de la legislación laboral mexicana y el reemplazo de las estructuras corporativas”, en varios autores, *Luces y sombras del sindicalismo mexicano*, México, Friedrich Ebert Stiftung.
- BIZBERG, Ilán (1990), *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México.
- BOHM, D. (1997), *Sobre el diálogo*, Barcelona, Kairós.
- BORJA, J. (2001), “Ciudad y ciudadanía en Europa”, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; <http://www.oei.es/cultura/Laciudad7Borja2.htm>.
- y CASTELLS, M. (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, UNCH-Grupo Santillana de Ediciones.
- CÁCERES VALDIVIA, E. (2006), *Incidencia política para la gobernabilidad democrática local. Conceptos y metodología*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- CARRÉ DE MALBERG, R. (1922) [2001], *Teoría general del Estado*, México, FCE.

CEPAL (2006), *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos*, Buenos Aires, CELS.

——— (2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago de Chile, Segunda Conferencia Regional de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 15-17 de mayo de 2000.

CLERT, C. (2000), “Exclusión social, género y estrategia contra la pobreza: un cuestionamiento sobre métodos y prioridades del gobierno de Chile”, en GACIATÚA, E. *et al.*, *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*, San José, Costa Rica, Flacso-Banco Mundial.

COLLADO, Andrea (2007), “Capital social y su vínculo con la pobreza en Costa Rica”, *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 25, núm. 1.

COMISIÓN EUROPEA (2010), “Documento marco estratégico: año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social”, Bruselas.

——— (1994), *Politique social européenne, une voice à suivre pour l'Union*, Luxembourg, Livre Blanc.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2001), ‘capítulo V. Organización de los Estados Americanos’, “Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Paraguay”.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2009), “Propuestas para un planteamiento global de lucha contra el fenómeno de los trabajadores pobres”, Bruselas (DOC 318/53 de 23-12-2009).

——— (1999), “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas.

CONSEJO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE BRASIL (2010), “Parecer. Las desigualdades en la escolarización de Brasil”, Brasilia, Observatorio de Equidad.

——— (2009), “Moção ao Presidente da República sobre o Fortalecimento de Cooperativas”, Brasilia, CDES.

- (2008), “Informe de actividades”, Brasilia, CDES.
- (2008), “Parecer sobre habitação de interesse social”, Brasilia, CDES.
- (2008), “Sexta reunión del Pleno”, Secretaría General, Brasilia, CDES.
- (2007) (2010), “Agenda Nacional de Desenvolvimiento”, Brasilia, CDES.
- (2007), “Informe. Reforma tributaria: un hecho estratégico para el desarrollo con equidad”, Brasilia, CDES.
- (2007), “Observatorio de Equidad”, Consejo de Desarrollo Económico y Social-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Brasil.
- (2006), “Enunciados Estratégicos do Desenvolvimiento”, Brasilia, CDES.
- (2005), “Informe sobre pequeñas empresas, autogestión e informalidad”, Brasilia, CDES.
- (2004), “Cartas de Concertação”, Brasilia, CDES.
- (2004), “Décima reunión del Pleno”, Brasilia, CDES, Secretaría General.
- (2004), “Séptima reunión del Pleno”, Brasilia, CDES, Secretaría General.
- (2003), “Primera reunión ordinaria del Pleno del Consejo”, Brasilia, CDES, Secretaría General.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2009), “Dictamen 1/2009 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social”, Madrid, CES.
- (2009), *Memoria de actividades del Consejo Económico y Social de España*, Madrid, Colección Memorias.
- (2008), *Informe sobre el borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010*, Madrid, núm. 3, Colección Informes.
- (2008), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, Madrid, Colección Memorias.

- (2004), “Dictamen 02/2004 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la Violencia Ejercida sobre las Mujeres”, Madrid, CES.
- (2001), *Informe. La pobreza y la exclusión social de España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social*, Madrid, núm. 2, Colección Informes.
- (1996), *Informe. La pobreza y la exclusión social de España*, Madrid, núm. 11, Colección Informes.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE JALISCO (2009), *Informe Socioeconómico del Estado de Jalisco. Balance de una década*, México, Jalisco.
- (2009), *Recomendación respecto del diseño del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2030*, México, Cesjal.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS (2010), “Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos sobre el Foro Social”, Nueva York, Asamblea General de las Naciones Unidas, 13o. periodo de sesiones.
- (2008), ‘Indicadores de bienestar, pobreza y sostenibilidad pertinentes para los pueblos indígenas’, “Informe sobre la aplicación de las recomendaciones de los seis ámbitos del mandato del Foro y sobre los objetivos de desarrollo del Milenio”, Nueva York, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 7o. periodo de sesiones.
- (2003), “Informe sobre los derechos económicos, sociales y culturales: los derechos humanos y la extrema pobreza”, Nueva York, Comisión de Derechos Humanos del Ecosoc, 16 de enero de 2003.
- (2001), “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Ginebra, Eco-soc-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 25o. periodo de sesiones.
- (2001), “Informe. Lucha contra la pobreza”, Nueva York, Ecosoc, Secretaría General, 30 de abril de 2001.

- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2007), “Modelo de Naciones Unidas ONUDG”, México, Universidad de Guadalajara.
- CONSEJO EUROPEO DE LISBOA (2000), “Extracto de las conclusiones de la Presidencia”, Lisboa, 23 y 24 de marzo.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2008), “Informe sobre la pobreza multidimensional en México 2008”, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917-2010), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis.
- Constitución Política del Estado de Jalisco* (1917), México, Congreso Estatal de Jalisco.
- “C-154. Convenio sobre el Fomento de la Negociación Colectiva” (1981), Ginebra, OIT.
- “Convenio sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación” (1948), Ginebra, Conferencia General de la Organización Internacional de Trabajo, núm. 87, 31a. reunión.
- “Country Reports on Human Rights Practices” (2002), U. S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor.
- COURTIS, Christian, “Judicial Enforcement of Social Rights: Perspectives from Latin America” (2006), en GARGARELLA, Roberto *et al.*, *Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor*, Aldershot, Ashgate.
- CRUZ VILLALÓN, J. y SANTANA GÓMEZ, A. (1989), “Una vía de institucionalización de la concertación social: el Consejo Económico y Social”, *Revista de Estudios Laborales. Revista Crítica Teórica y Práctica*, Madrid, núm. 17.
- ‘Cuarto informe periódico del Comité de DESC’ (2006), “Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, PNUD-OHCHR.
- DAHL, Robert (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.

- DALAI-CLAYTON, D. B. y BASS, S. (2002), *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- “Declaración de Viena adoptada en la Conferencia de Derechos Humanos” (1993), Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 14 a 25 de junio de 1993.
- “Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas a la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio” (1999), Seattle, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 30 de noviembre-3 de diciembre de 1999.
- “Declaración del Cuarto Encuentro Sindical México-UE” (2010), México, octubre de 2010.
- “Declaración del Milenio” (2000), Resolución aprobada por la Asamblea General, 50o. periodo de sesiones, 13 de septiembre de 2000.
- “Declaración universal de los derechos humanos” (1948), París, Declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.
- “Declaratoria de las zonas de atención prioritaria para 2011” (2010), *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados.
- “Decreto promulgatorio por el cual México se adhiere al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 1981.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (2000), *Realising Human Rights for Poor People. Strategies for achieving the International Development Targets*, Londres.
- DESHLER, D. y SOCK, D. (1985), “Community Development Participation. A Concept Review of the International Literature”, paper presented at the International League for Social Commitment in Adult Education, Ljungskile, Sweden.

- Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* (2003), México, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos.
- Diálogo social institucionalizado en América Latina. Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú* (2007), Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Proyecto: Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social.
- Diccionario de la lengua española* (2001), 22a. ed., Madrid, Real Academia Española.
- DIETERLEN, Paulette (2003), *La pobreza: un estudio filosófico*, México, FCE.
- DINIZ, E. (2004), “Democracia y desarrollo en Brasil: la relevancia de la dimensión político-institucional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, Fundación CIDOB, núm. 65, mayo-junio de 2004.
- “Disposiciones sobre la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Económico y Social y de otras provincias”, Decreto núm 4.744, 16 de junio de 2003.
- DOMÍNGUEZ, Ma. Isabel (2003), “Juventud cubana y participación social: desafíos de una nueva época”, en CIPS (comp.), *La sociedad cubana: retos y transformaciones*, La Habana, Ciencias Sociales.
- “Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies” (2002), Naciones Unidas, OACNUDH.
- DRYZEK, John (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford, Oxford University Press.
- EDWARDS, J. y BOOTH, A. (1972), *Social participation in Urban Society*, Cambridge, Schenkman Books.
- El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. Diálogo social y competitividad en México* (2007), Lima, OIT.
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (2008), México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- ERMIDA URIARTE, Óscar (2006), “Trabajo, ciudadanía y derechos humanos”, *Iuslabor*, núm. 2.
- (2000), *Boletín Cinterfor*, Montevideo, núm. 157.

- ESCUADERO, R. (1991), “El Consejo Económico y Social: un órgano de incierto futuro”, *Revista de Estudios Laborales. Revista Crítica Teórica y Práctica*, Madrid, núm. 17.
- ESPIÑOZA, Malva (2003), “Trabajo decente y protección social”, en varios autores, *Eje para la acción sindical*, Santiago, OIT.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING (1995), *Public Welfare Services and Social Exclusion: the Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*, Dublín, The Foundation.
- FAINSTEIN, S. (2005), “Planning Theory and the City”, *Journal of Planning Education and Research*, Association of Collegiate Schools of Planning, vol. 25, núm. 2.
- FEINBERG, Joel (1979), *Social Philosophy*, New Jersey, Prentice Hall.
- FLACSO *et al.* (1995), *Análisis de la exclusión social a nivel departamental. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-United Nations Office for Project Services-Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica.
- FLEURY, Sonia (2004), “Concentración y eficacia política: el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil”, *Revista de Administración Pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 110, enero-abril de 2004.
- y Alves, (2004), *Considerações sobre o funcionamento do CDES*, s/r.
- FRASER, Nancy (2007), “La justicia como redistribución, reconocimiento y representación”, Entrevista con Nancy Fraser: Red de Jóvenes Investigadores en Filosofía.
- (1997) *Iustitia Interruptus: reflexiones desde la posición post-socialista*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- y HONNETH, Axel (2006), *¿Redistribución o reconocimiento?*, Madrid, Morata.
- GACITÚA, E. *et al.* (2000), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*, San José, Costa Rica, Flacso-Banco Mundial.

- GARCÍA RUIZ, J. (2000), “La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros”, en varios autores, *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Madrid, Colección CES.
- (1992), *El Consejo Económico y Social: génesis constituyente y parlamentaria*, Madrid, Departamento de Publicaciones del Consejo Económico y Social.
- GARZA, E. DE LA (1998), “Sindicatos, Estado y economía en México”, en varios autores, *El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- GENRO, Tarso (2004), “Brasil: la política social del gobierno”, *La Factoría*, Barcelona, núms. 22-23, mayo de 2004.
- GINER, S. et al. (eds.) (1998), *Diccionario de sociología*, Madrid, Alianza Editorial.
- GOLDSTEIN, E. (2000), “Diálogo social y seguridad social en Uruguay del siglo XXI”, *Boletín Cinterfor*, Montevideo, núm. 157.
- GÓMEZ ISA, F. (2002), “La Declaración Universal de Derechos Humanos en su 60 Aniversario”, *Tiempo de los Derechos*, diciembre de 2009; www.tiempodelosderechos.es/docs/dic09/gomezisa.pdf.
- GONZÁLEZ LUNA, Teresa (2002), “Los derechos humanos como condición de ciudadanía”, *La Ventana*, México, Universidad de Guadalajara, núm. 15.
- GROENEWALD, Cornie y SMITH, Antoinette (2002), “Public Participation and Integrated Development Planning in Decentralized Local Government: a Case Study of Democratic Transition in South Africa”, en MCLABERTY, Peter (ed.), *Public Participation an Innovations in Community Governance*, Londres, Ashgate Publishing.
- GUTIÉRREZ NOGUERALES, A. (2004), *El Consejo Económico y Social en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (2003), “Doce años de Consejo Económico y Social español: algunos problemas pendientes”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núms. 58-59, 2003-2004.

- HABERMAS, Jürgen (2001), *La ética del discurso y la cuestión de la verdad*, Barcelona, Paidós.
- HELLY, D. (1997), “Voluntary and Social Participation by People of Immigrant Origin: Overview of Canadian Research”, *Second National Metropolis Conference: Immigrants and Civic Participation: Contemporary Policy and Research Issues*, Montreal, noviembre de 1997; <http://canada.metropolis.net/>.
- HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Óscar (1995), “Concertación social: teoría general y experiencia latinoamericana”, *XII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Bolivia.
- HERRERA, J. C. (2002), *Diálogo y crisis. Notas para una reflexión*, Buenos Aires.
- HONNETH, Axel (1996), “Reconocimiento y obligaciones morales”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, México, UEM-UAM.
- HUNT, Paul *et al.* (comps.), “Summary of the Draft Guidelines on a Human Rights Approach to Poverty Reduction” (2004), Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- HUXLEY, M. y YIFTACHEL O. (2000), “New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory”, *Journal of Planning Education and Research*, Association of Collegiate Schools of Planning, vol. 19.
- IAP2 (2007), “IAP2 Spectrum of Public Participation”, Thornton, CO, USA, International Association for Public Participation; http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf.
- IBARRA, P. (1999), “Los movimientos sociales”, en CAMINAL, M. (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos.
- IGOP (2002), *Exclusió social y polítiques públiques a Espanya*, Bellaterra (Cerdanyola del Vallès), Institut de Govern i Polítiques Públiques.
- Informe alternativo al IV informe periódico del Estado mexicano* (2006).
- Informe de la política de desarrollo social en México* (2012), México, Coneval.
- Informe del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística* (2009), Brasilia, IBGE, Centro de Documentación.

- Informe sobre desarrollo humano* (2000), Madrid, PNUD-Ediciones Mundi-Prensa.
- Informe sobre desarrollo humano en México* (2004), México, PNUD-Ediciones Mundi-Prensa.
- Informe sobre el desarrollo mundial (2000-2001): lucha contra la pobreza. Panorama general*, Washington, Banco Mundial.
- Informe sobre la pobreza rural 2011: nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana*, Roma, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- “Iniciativa de creación del Cuerpo Consultivo Oficial Permanente” (1928), sesión del 29 de diciembre de 1927, México, Cámara de Diputados.
- ISHIKAWA, Junko (2004), *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*, Ginebra, OIT.
- JONES, E. y GAVENTA, J. (2002), *Concepts of citizenship: a review*, Inglaterra, Institute of Development Studies.
- KENNEDY, J. F. (1965) [1998], *Issues of Democracy. Electronic Journal of the U.S. Information Agency*, vol. 3, núm. 2, junio de 1998; <http://www.usembassy.it/pdf/ej/ijde0698.pdf>.
- KLANFER, J. (1965), *L'exclusion sociale. Étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, París, Bureau de Recherches Sociales.
- La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2004), Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Taurus.
- La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)*, México, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung.
- LACAYO, N. (2003), “Consejo Nacional de Planeación Económica Social (Conpes) una iniciativa de participación ciudadana”, *I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas*, San José, Costa Rica.
- LAPEYRE, Jean (2000), “Una nueva dimensión de la negociación colectiva”, *Educación Obrera (Sindicatos y diálogo social: situación y perspectivas)*, OIT, núm. 120.
- LAPORTA, Francisco (1987), “Sobre el concepto de derechos humanos”, *Doxa*, núm. 4, Universidad de Alicante.

- Las condiciones de vida de la población pobre en España* (1998), Madrid, Fundación Foessa.
- LATAPÍ, Pablo (2005), “La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación”, *Perfiles Educativos*, vol. 27, núm. 107; <http://scielo.unam.mx/pdf/peredu/v27n107/n107a02.pdf>.
- Lei no. 10.683, de 28 de maio de 2003-Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*, Presidente da República, Brasília, 28 de maio de 2003.
- LEMKOW, L. et al. (2000), *Costos biogràfics en la Il·lita pel benestar*, Barcelona, Mediterrània.
- LEVY, Santiago (2009), *Pobreza y transición democrática en México*, México, FCE.
- Ley de Planeación (1983), *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados, 5 de enero de 1983.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1992), *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados, 29 de junio de 1992.
- Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (2004), México, H. Cámara de Diputados, 13 de septiembre de 2004.
- Ley del Consejo Económico y Social de Francia (1958), *Diario Oficial de la República Francesa*, ordenanza número 58-1360, 29 de diciembre de 1958.
- Ley del Consejo Nacional de Economía y del Trabajo de Italia (1986), Ley núm. 936, 30 de diciembre de 1986.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados, 9 de febrero de 2004.
- Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de enero de 2004.
- Ley que crea el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil [Ley 10.0683] (2003), 28 de mayo de 2003.
- Ley y Reglamento del Consejo Económico y Social de España (1991), Madrid, CES.

- LIJPHART, Arend (2000), *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en 36 países*, Ariel.
- LINARD, André (2000), “Dialogar pero sin entregar el alma”, *Educación Obrera*, OIT, núm. 120.
- LO VUOLO, R. et al. (1999), *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Madrid, Miño y Dávila Editores-CLEPP.
- LÓPEZ UGALDE, Antonio (2009), “Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la Sedena”, *Programa Atalaya*, México, Flacso-ITAM.
- MARGALIT, Avishai (1997), *La sociedad decente*, Barcelona, Paidós.
- MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T. (1998) [1950], *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARTÍN VALVERDE, A. (1994), *Concertación social y diálogo social. Especial referencia al Consejo Económico y Social*, RL, 1994-II.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, F. (1995), *El Consejo Económico y Social español: su composición e influencia de sus trabajos en la elaboración de las normas en materia socioeconómica laboral*, Madrid, Documentos del CES.
- MCADAM (1996), *Comparative Perspectives and Social Movements*, Cambridge, University Press.
- Memoria del director general a la 91a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, 2003.
- MIDGLEY, James (1995), *Social Development. The Developmental Perspective in Social Welfare*, Great Britain, SAGE Publications.
- MONTALVO CORREA, J., (2005), “Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago de Chile.
- MONTEQUÍN, A. (2007), “El Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, Argentina, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales, núm. 88.
- MONTOYA VARGAS, F. (2010) [Entrevista a F. González Vallejo y trabajo de campo], Bilbao, Cesjal.

- (2010) [Entrevista informal a T. López Miranda y trabajo de campo], Bilbao, Cesjal.
- (2009) [Entrevista a M. Lejarza y trabajo de campo], Bilbao, Consejo Económico y Social de México.
- (2008), *La pobreza en el marco de los derechos humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras-Instituto de Investigaciones Filosóficas, tesis de maestría.
- MUÑOZ LEDO, P. (2009), “Estrategia golpista”, *El Universal*, sección Columnas, 17 de octubre de 2009; <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/45983.html>.
- MUR, R. (2003), *Situacions de pobresa i exclusió social a la província de Barcelona* (Monografía: Enquesta de la Regió de Barcelona 2000. Condicions de vida i hàbits de la població). Barcelona, Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- MURRO, E. (2005), “Diálogo social y seguridad social”, *Relaciones Laborales*, Montevideo, núm. 5.
- NARAYAN, Deepa (2002), *Empoderamiento y reducción de la pobreza: libro de consulta*, México, Banco Mundial-Alfaomega Colombiana.
- NOGUEIRA ALCALÁ (2009), “Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos del constitucionalismo democrático latinoamericano”, *Estudios Constitucionales*, Santiago de Chile, Universidad de Talca, año 7, núm. 2.
- NUSSBAUM, Martha (2000), *Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades*, Cambridge, CUP.
- (1998), “Capacidades humanas y justicia social. Una defensa del esencialismo aristotélico”, en RIECHMAN, J., *Necesitar, desear y vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento humano y sustentabilidad*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avance* (2005), México, ONU-Gobierno de la República de México.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y El Caribe* (2005), Santiago de Chile, ONU.
- OCAMPO, José Antonio y UTHOFF, Andras (2000), “Retomar la agenda del desarrollo”, en SOLANA, Fernando (coord.), *América*

- Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, México, Parlamento Latinoamericano-Fondo de Cultura Económica.
- OLAZ, A. (2008), *La entrevista en profundidad (Justificación metodológica y guía de actuación práctica)*, Oviedo, Septem Ediciones.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (2002), ‘Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social’, “Curso que ha de darse a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90a. Reunión”, Ginebra, OIT, Consejo de Administración, 285a. Reunión.
- (1999), “Trabajo decente”, Ginebra, Conferencia Internacional de Trabajo, 87a. Reunión.
- (1998), “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento”, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 1998.
- (1976), “Convenio sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo”, Ginebra, Conferencia General, 61a. Reunión.
- OZAKI, Muneto y RUEDA, Marleen (2000), “Diálogo social: un panorama internacional”, *Educación Obrera*, OIT, núm. 120.
- “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI)” (1966), ONU.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1998), *Derecho administrativo (organización y empleo público)*, Madrid, Pons.
- PATTON, M. Q. (1987), *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Beverly Hills, California, Sage.
- PEDROZA DE LA LLAVE, T. S. y GARCÍA HUANTE, O. (comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1991-2003* (2003), 2 ts., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- PETTIT, Philip (2004), “Depoliticizing Democracy”, *Ratio Juris*, vol. 17, núm. 1.
- PINZANI, Carlo (2006), *New International Resources for Development and the Fight against Poverty*, Roma, AICESIS.

- “Plan Operativo Anual” (2007), México, Gobierno Estatal de Jalisco.
- POGGE, Thomas (2005a), *Global Justice*, Oxford, Blackswell Publishing.
- (2005b), *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Barcelona, Paidós.
- POPPER, Karl (2001), “El conocimiento de la ignorancia”, *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, Santiago de Chile, año 1, núm. 1.
- PREVAL-FIDA (2007), *Sistematización de experiencias locales de desarrollo rural*, Lima; <http://preval.org/es/content/sistematizaci%C3%B3n-de-experiencias-locales-de-desarrollo-rural-gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-revisada-y-aume>.
- “Principales modificaciones del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011” (2010), México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- “Propuesta de guión temático hacia el Cuarto Foro de Diálogo entre la Sociedad Civil y las Instituciones de Gobierno de México y la Unión Europea” (2010), México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1998), El Salvador, San Salvador, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Asamblea General, 18o. periodo ordinario de sesiones.
- RABOTNIKOF, Nora (1992), “Corporativismo y democracia”, en LUNA, M. y POZAS, R. (coords.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- RAWLS, John (2001), *La justicia como equidad: una reformulación*, Barcelona, Paidós.
- (1999), “Unidad social y bienes primarios”, *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*, Madrid, Tecnos.
- (1971), *Teoría de la justicia*, México, FCE.

- Realising Human Rights for Poor People* (2000), Reino Unido, Department for International Development.
- REBELLATO, José Luis (2000), *La encrucijada de la ética. Neoliberalismo, conflicto norte-sur, liberación*, Montevideo, Nordan.
- REYNOSO CASTILLO, C. (2000), “Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: el caso de México”, *Aportes para el Diálogo Social y la Formación*, Montevideo, Cinterfor-OIT, núm. 4.
- RINCÓN, D. DEL *et al.* (1995), *Técnicas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Dykinson.
- RIVERA ESTRADA, H. (2005), *Responsabilidad política y fuero constitucional*, México, UNAM.
- ROSANVALLÓN, P. (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- ROWE, G. y LYNN, F. (2004), “Evaluating Public Participation Exercises: a Research Agenda”, *Science, Technology and Human Values*, vol. 29, núm. 4.
- RUIZ OLABUÉNAGA, G. (1994), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- SABEL, Charles (1997), “Constitutional Orders: Trust Building and Response to Change”, en HOLLINGSWORTH, J. R. y BOYER, R. (eds.), *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press.
- SANTANA GÓMEZ, A. (1992), “El Consejo Económico y Social español”, en Ojeda Avilés, A. (coord.), *Los consejos económicos y sociales*, Madrid, Trotta.
- SCHMITTER, P. C. (1992), “Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental”, en *id.* y LEHMBRUCH, G. (coords.), *Neocorporativismo I, más allá del Estado y el Mercado*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1974), “Still the Century of Corporatism?”, *Reviews of Politics*, University of Notre Dame, vol. 36, núm. 1.
- SEGOVIA, O. (1998), “Gestión social y territorio. Análisis de modalidades de participación local”, *Preposiciones*, núm. 28; <http://www.neticoop.org.uy/IMG/pdf/31segovi.pdf>.

- SEN, Amartya y NUSSBAUM, M. (1993), *Capabilities and Well-Being*, Oxford University Press.
- SOJO, Carlos (2009), “Diálogo social y democracia deliberativa”, *Revista de Derechos Electoral*, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, núm. 8.
- STPS (1996), *Principios de la nueva cultura laboral*, México, Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- ‘Superar la pobreza humana’ (2000), “Informe del PNUD sobre la pobreza”.
- TARROW, S. (1996), “Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics”, en MCADAM, D. (ed.), *Comparative Perspectives and Social Movements*, Cambridge, University Press.
- (1994), “States and Opportunities. The Political Structuring of Social Movements”, en McAdam, D. (ed.), *Comparative Perspectives and Social Movements*, Cambridge, University Press.
- TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R. (1994), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, 2a. reimpr., Barcelona, Paidós Ibérica.
- “Tercer foro de diálogo entre las sociedades y las instituciones de Gobierno de la Unión Europea y México. Propuestas de la sociedad civil” (2008), Bruselas, 13-14 de noviembre de 2008.
- “Tercer informe periódico del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a México” (1999), “Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas, PNUD-OHCHR.
- TOHÁ, C. (2000), “Jóvenes y exclusión social en Chile”, en GACIATÚA, E. *et al.*, *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica, Flacso-Banco Mundial.
- “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015. Informe del director general” (2006), Brasilia, OIT, mayo de 2006.

- TROUILLOT VINUESA, M. R. (1998), “Exclusión social en Chile”, en GACIATÚA, E. *et al. Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica, Flacso-Banco Mundial.
- UGALDE, L. C. y DÍAZ REBOLLEDO, J. (2002), “El veto presidencial en México”, *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- VALLES, M. S. (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis.
- VEGA, Pedro de (1993), “Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 80, abril-junio de 1993.
- VIDAL, Gonzalo y MONSALVE, Tulio (1998), *El asesor en diálogo social. Guía de negociación tripartita*, Lima, ILO.
- VIZEU, F. y BIN, D. (2008), “Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso”, *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 42, núm. 1, enero-febrero de 2008.
- WISEBERG, Laurie S. (1998), “Información y documentación en materia de derechos humanos”, *Manual de Preparación de Informes sobre los Derechos Humanos*, Ginebra, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación, Proyecto de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas.
- WOLA (2004), *Manual para la facilitación de procesos de incidencia*, Washington.
- WOLTJER, Johan (2000), *Consensus Planning: The Relevance of Communitative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*, Aldershot, Hampshire, England-Burlington, Vt., USA, Ashgate Press.

Hacia el Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 21 de abril de 2014 en Litográfica Dorantes, S. A. de C. V., Oriente 241-A, núm. 28-bis, colonia Agrícola Oriental, delegación Iztacalco, 08500, México, D. F. Se utilizó tipo Baskerville de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina couché de 154 kilos para los forros; consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).