



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

La creación de un Consejo Económico y Social
en México como canal de participación
ciudadana.

TESIS

Para obtener el grado de Licenciado en
Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta **Oscar Eder Oliva Ramírez**

Director **Dr. Guillermo A. Farfán Mendoza**



Octubre 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción.....	9
Capítulo 1. Marco teórico conceptual sobre el concepto de ciudadanía y la función de los Consejos Económicos y Sociales en la toma de decisiones...19	
1.1. Desarrollo de la teoría de ciudadanía propuesta por Thomas Marshall. Desarrollo civil, político y social de los derechos de ciudadanía.	19
1.2. El debate moderno sobre la ciudadanía: liberales, comunitarios y republicanismo moderno.....	26
1.3. El contexto plural de las sociedades contemporáneas ¿Por qué los Consejos Económicos y Sociales?	42
1.4. Conclusiones del primer capítulo.	53
Capítulo 2. Las experiencias de los Consejos Económicos y Sociales en México y los casos locales de Tlaxcala, Distrito Federal y Jalisco.	55
2.1. Experiencias nacionales para la creación de un Consejo Económico y Social de Estado.	56
2.2. Consejos Económicos y Sociales en el ámbito local en México.	66
2.3. Conclusiones del segundo capítulo.....	87
Capítulo 3. La experiencia del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil; contribuciones para México.....	91
3.1. Proceso de creación, estructura, funcionamiento y desempeño del CDES. .	92
3.2 Balance sobre los resultados del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil.	101
3.3. Conclusiones del tercer capítulo.	108
Conclusiones Generales	111
Bibliografía.....	121

Agradecimientos

Agradezco en primer lugar a la Universidad Nacional Autónoma de México, por la oportunidad que tuve de formarme en sus aulas y recibir de ella todas las herramientas para mi crecimiento personal y profesional. A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por el honor de formar parte de su comunidad.

Muchas gracias al Doctor Guillermo Farfán Mendoza, por su ayuda, asesoría y por compartir su vasto conocimiento.

A mis papás Leoncio y Catalina, gracias por su apoyo incondicional, por creer en mí y por su amor sin medida; gracias por su ejemplo de trabajo y esfuerzo. Este logro es gracias a ustedes, son los mejores.

Mis hermanos Uriel y Tavo, quienes están siempre conmigo, gracias por su ejemplo y por su amor.

A toda mi familia, tías, tíos, primas y primos, a mi abuelita, quienes siempre me apoyaron, educaron y con quienes he crecido, gracias a todos.

A mis amigos de la Facultad, mi otra familia. Ávalos, Helena, Jano, Pris, Salo y Tania.

Para Mariana Alva Cal y Mayor, gracias por tu apoyo, tu confianza y por tu amistad, eternamente agradecido contigo.

Especialmente a Zai, gracias por tu amor y por estar conmigo.

A todos los que han formado parte de este camino.

Para Elo y Elías

Introducción

En las últimas décadas, los diferentes gobiernos de México y los representantes populares, han tomado decisiones políticas y económicas que no han sido las más favorables para el desarrollo y bienestar del país, al contrario, muchas de estas decisiones han redundado en debilitamiento económico y sobre todo en incrementar la brecha que existe en las desigualdades sociales.

En las democracias modernas, se establece quienes están autorizados para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Son los ciudadanos quienes están facultados para tomar decisiones colectivas y el procedimiento bajo el cual toman estas decisiones es a través de la realización de elecciones periódicas, libres, informadas, etc. En el caso mexicano este procedimiento para la toma de decisiones se realiza cada tres o seis años, son estos los momentos en que los derechos políticos de la ciudadanía alcanzan su máxima expresión.

Mediante este ejercicio los mexicanos elegimos quién nos gobernará, quién nos representará y quién tomará las decisiones económicas y sociales que posteriormente afectarán para bien o para mal nuestras comunidades. Es claro que muchas de las decisiones tomadas en la historia reciente del país no han sido afortunadas, decisiones tomadas por los representantes que han elegido los ciudadanos y que, a pesar de ello, carecen de legitimidad.

En las últimas décadas México ha tenido una transformación significativa en la definición de sus autoridades gubernamentales. A partir de las elecciones federales de 1988, el cuestionamiento sobre sus resultados condujo a la búsqueda de nuevas alternativas de participación y de incidencia en la vida política del país. Así sucedió con el reconocimiento de los triunfos de los partidos de oposición: el triunfo del PAN por la gubernatura de Baja California en 1989; el triunfo del PRD por la jefatura de Gobierno del Distrito Federal y la pérdida de mayoría absoluta del PRI en la cámara de diputados en 1997; así como el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales de 2000.

El sistema político mexicano ha abierto nuevos espacios para la pluralidad, sin embargo éstos siguen siendo exclusivos para la representatividad territorial y partidista. ¿Por qué no impulsar propuestas que incentiven la participación ciudadana y la representación de la pluralidad? Más allá del ámbito de los partidos políticos.

Como hipótesis de la investigación establecemos que se puede argumentar a favor de la creación de un Consejo Económico y Social en México que coadyuvaría a abrir una nueva vía de comunicación entre gobierno y ciudadanía, proporcionando una nueva herramienta de participación a la sociedad de manera que las demandas se transmitan más fehacientemente a las esferas de poder. Al mismo tiempo, este nuevo mecanismo de participación enriquecería los debates públicos y las decisiones tomadas por los representantes políticos, generando mayores condiciones de gobernabilidad y legitimidad.

Para la comprobación de esta hipótesis se deberá acometer la siguiente secuencia de preguntas:

- Según la propuesta de los tres niveles de derechos de ciudadanía hecha por Thomas Marshall ¿De qué manera podría haber una aproximación empírica a las condiciones de igualdad propuestas en el nivel social de derechos de ciudadanía?
- ¿Cuál ha sido el desarrollo en el debate moderno sobre el concepto de ciudadanía entre liberales, comunitarios y republicano cívico, y cuáles son las obras representativas de cada visión?
- ¿Es posible abrir nuevos mecanismos para la participación ciudadana en México, que trasciendan el ámbito electoral?
- Retomando las experiencias locales de México y la experiencia de Brasil ¿Es posible pensar que la creación de un Consejo Económico y Social en México generaría mayores y mejores condiciones democráticas, igualdad social y participación efectiva?

El objetivo general del presente trabajo de investigación es hacer un análisis de la participación ciudadana partiendo desde la teoría de la ciudadanía propuesta por Thomas Marshall, donde se hace la clasificación de derechos civiles, políticos y sociales de ciudadanía. Específicamente, de los derechos sociales con los que se busca generar condiciones de igualdad en el estándar de vida de cada sociedad particular. Así como en el desarrollo del debate moderno por la definición de ciudadanía.

Este análisis tiene la pretensión de plantear y proyectar, desde un ámbito descriptivo, a los Consejos Económicos y Sociales como un mecanismo para fortalecer los derechos sociales de la ciudadanía, incentivando al mismo tiempo la participación ciudadana, y de esta manera impulsar un cambio social sumando a sectores sociales y económicos cada vez más amplios.

Los objetivos particulares son:

- a) Profundizar en el análisis sobre el concepto de ciudadanía y retomar el debate en torno a las visiones liberales, comunitarias y del republicanismo cívico, respecto a la ciudadanía y la participación ciudadana.
- b) Realizar un análisis de los casos locales de Consejos Económicos y Sociales en México, para arrojar luz sobre su historia, funcionamiento y estructura, para determinar qué papel han jugado en sus respectivos ámbitos.
- c) Realizar un análisis sobre el caso del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil, su funcionamiento y su estructura para determinar si ha desempeñado un rol importante en el reciente desarrollo económico y social de Brasil, y con base en este análisis retomar aspectos que pudieran ser implementados en México.
- d) Retomar las experiencias locales en México y el caso de Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil para pensar un canal de

participación ciudadana alterno que logre encausar las demandas ciudadanas.

La investigación se realizará bajo una estrategia lógica que permita exponer un panorama amplio sobre la participación ciudadana y los cauces que ésta tiene a modo de retomar casos empíricos para alcanzar los objetivos planteados.

La tesis se ha realizado bajo un esquema deductivo, partiendo de la generalidad de la teoría y filosofía política, específicamente partiendo de las teorías que se han planteado en torno a la ciudadanía y a la participación ciudadana.

El desarrollo de la parte teórica de la investigación se realiza con la contrastación entre los autores y sus obras más representativas de cada visión. Se inicia con la exposición de las ideas de Thomas Marshall en su obra *Ciudadanía y Clase Social*. Para el debate moderno sobre la ciudadanía, por parte de la visión liberal, se exponen los aspectos más relevantes de John Rawls en su obra *Teoría de la Justicia*; en la visión comunitaria se exponen principalmente las ideas de Charles Taylor en su obra *Las Fuentes de Yo: la construcción de la identidad moderna*; y por último, para exponer el republicanismo cívico se toma a Hannah Arendt y su obra *La condición Humana*.

El aspecto teórico de la investigación es el fundamento para analizar los casos empíricos guiado por un método descriptivo tratando de establecer una perspectiva correlacional. Las herramientas para la investigación deberán ser eminentemente cualitativas.

Desarrollo de los capítulos.

En el primer capítulo se hace una revisión teórica sobre el estudio del concepto y teorías sobre la ciudadanía.

En ella se muestra un antagonismo entre las clases sociales excluidas y las elites gobernantes. Esta lucha ha generado que el concepto de ciudadanía haya pasado

por tres estadios de desarrollo, en los cuales se han obtenido las conquistas de los derechos civiles y políticos de ciudadanía, sin embargo, y siguiendo la teoría del desarrollo de ciudadanía planteado por Thomas Marshall, aún está pendiente la obtención del tercer estadio, el de los derechos sociales, mediante los cuales los ciudadanos toman parte de las decisiones económicas y sociales que afectan directamente su bienestar en la comunidad.

Desde finales de los años sesenta y fundamentalmente durante los años ochenta ha existido un debate sobre la forma de pensar la ciudadanía. Por un lado están los que dan primacía al individuo, defensores del liberalismo clásico, por otro lado los que dan primacía a la comunidad, los llamados comunitarios, y más recientemente está el republicanismo cívico donde se da primacía a la intermediación entre los individuos y el Estado. Este debate se ha dado principalmente en Estados Unidos a partir de los movimientos sociales por el reconocimiento de los derechos civiles de los afroamericanos y las protestas por la guerra de Vietnam. Estados Unidos enfrentaba una crisis donde se tenía que reconocer que partes importantes de su población estaban excluidas de los consensos y los derechos de ciudadanía.

Los liberales insistían en la centralidad del individuo y en la necesidad de proteger a éste de los abusos del Estado y garantizarle las condiciones necesarias para la búsqueda del bienestar individual. Para el desarrollo de las ideas de ciudadanía liberal uno de sus máximos exponentes es John Rawls y su libro *Teoría de la Justicia*.

Los comunitarios, por otra parte, consideraban que el problema era la falta de una cohesión social y el rompimiento de los lazos comunitarios. Esta corriente considera que la ciudadanía debe tener una acción participativa en la vida comunitaria, pues de ello depende el bienestar de su comunidad. Dos de sus principales exponentes son Michael Walzer, con su texto *Esferas de la Justicia* y Charles Taylor con su libro *Las fuentes del yo*, en el que hace una crítica directa al modo de vida instrumental e individualista que impulsan los liberales.

Más tarde, durante los años noventa surge una tercer visión en la que da primacía a las formas de intermediación entre los individuos y el Estado, son los defensores

de la sociedad civil, a esta corriente se le denominó republicanismo moderno siendo Hanna Arendt su principal sostén, y su texto *La condición Humana*, una de sus obras más representativas.

La principal ventaja de esta visión es que, de algún modo, conjuga las dos anteriores pues basa su argumentación en el reconocimiento del espacio público y la participación ciudadana de una forma colectiva pero al mismo tiempo retomando la individualidad como base para la identidad colectiva. La idea de solidaridad e identidad basada en el asociacionismo se traduce en términos de sociedad civil, abriendo espacio para pensar la complementación entre democracia representativa y democracia participativa.

Las sociedades contemporáneas, la mexicana incluida, han tenido una evolución en su estructura y funcionamiento desde hace varias décadas, las problemáticas son cada vez más variadas y complejas, se han incrementado fenómenos como la migración o el cambio climático, y los temas de las agendas públicas de los gobiernos se han diversificado. Al mismo tiempo las minorías y grupos marginados o relegados han tomado importancia en los temas de las políticas públicas exigiendo mayor participación y más espacios donde expresarse.

A la par, existe una brecha que se abre cada vez más entre los intereses que defienden los representantes políticos y los intereses que existen en la pluralidad de la sociedad. La representación meramente territorial no implica que se transmitan fidedignamente las demandas y los intereses de los representados. Esta situación ha significado que las decisiones tomadas por los representantes políticos no son necesariamente lo que los ciudadanos desean, por lo que carecen de legitimidad, lo que posteriormente podría generar problemas de gobernabilidad.

Desde principios de este siglo se ha intensificado la propuesta de formar Consejos Económicos y Sociales como mecanismos consultivos de representación social de los que se pretende que jueguen una especie de contrapeso de opinión formal de los diversos actores ante los organismos del poder político. Además, estos consejos podrían fungir como puentes en la generación de acuerdos entre los

poderes Ejecutivo y Legislativo, así como en la legitimación o crítica social hacia las decisiones políticas.

Lo que los Consejos Económicos y Sociales plantean es generar una vía paralela de representación que no sustituye pero si complementa la representación política con el distintivo de que se trata de una representación más fidedigna y apegada a los intereses de los distintos sectores de una sociedad plural.

En el segundo capítulo se hace una revisión empírica sobre los casos locales de México. Existen varias propuestas para la creación de un Consejo Económico y Social a nivel nacional, unas hechas desde la academia y otras propuestas se han realizado desde ambas cámaras del Congreso. La presente investigación tiene la pretensión de justificar la existencia de un Consejo de este tipo a nivel nacional en México.

También existen varias experiencias de Consejos Económicos y Sociales se retoman los casos de Tlaxcala, Distrito Federal y Jalisco, concebidos como espacios autónomos de deliberación.

En los tres casos se han dado resultados muy diversos, en el caso de Tlaxcala el Consejo mantiene un perfil muy bajo, entre otras cosas debido a su conformación, pues es un órgano dependiente del poder ejecutivo y el Gobernador es al mismo tiempo presidente del Consejo, eliminando con esto el principio de autonomía.

El caso del Distrito Federal es el más reciente, se creó en septiembre de 2009; es un Consejo dotado de autonomía, obligatoriedad de consulta, derecho a iniciativa, con decisiones vinculantes y más de la mitad de sus integrantes forman parte de la sociedad civil; sin embargo ha tenido la problemática de que no se le han asignado los recursos económicos suficientes para su operación, sino que han sido recursos focalizados para algunos proyectos.

El caso de Jalisco ha sido el de mayor éxito pues se ha constituido como un foro permanente de debate y un grupo de seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo, permitiendo crear una nueva relación entre gobierno y sociedad.

En el tercer capítulo, se hace una revisión empírica sobre el caso del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil.

En América Latina el actual paradigma de desarrollo es Brasil, donde por iniciativa del presidente Luiz Inácio da Silva, Lula, en 2003 se creó el Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil, el cual tuvo por objeto conformarse como un ámbito plural donde se presentaran y discutieran los temas nacionales y construir soluciones para la administración del presidente, además de conciliar los intereses de los diferentes actores sociales. Funcionando como un órgano de asesoramiento directo para el presidente de Brasil, apoyándolo en el estudio e implementación de distintas políticas públicas y reformas.

Así el Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil es una experiencia que bien puede ser retomada para el caso mexicano, ya que desde su creación jugó un papel de protagonista en la vida pública de Brasil, entre otras cosas para implementar algunas de las reformas estructurales y para enfrentar la crisis económica de 2008 y 2009.

La premisa clásica de que la democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo, actualmente poco tiene que ver con las prácticas procedimentales y burocráticas de gobierno, donde las decisiones políticas están lejos del control de los ciudadanos, limitados a votar periódicamente.

La presente propuesta se basa en la experiencia internacional de Brasil y retoma tres de las experiencias locales de México con la finalidad de hacer un planteamiento teórico y práctico sobre la posibilidad de crear mecanismos que contribuyan a la calidad de la democracia de México.

La revisión que se hace a lo largo de los tres capítulos, desde las formulaciones teóricas y los estudios de caso, se plantea como una válvula de escape para mitigar las desigualdades sociales y económicas, echando mano de la participación ciudadana, resultando la propuesta de crear un Consejo Económico y Social en México a nivel nacional.

Se toman en cuenta las condiciones actuales sobre la cultura política y la participación ciudadana en México, como un diagnóstico sobre la calidad de la ciudadanía en México.

Abrir espacios de inclusión para aquellos que han sido alejados del ejercicio del poder no debería ser solo una posibilidad sino una tarea primordial de los gobiernos democráticos. A continuación una propuesta.

Capítulo 1. Marco teórico conceptual sobre el concepto de ciudadanía y la función de los Consejos Económicos y Sociales en la toma de decisiones.

1.1. Desarrollo de la teoría de ciudadanía propuesta por Thomas Marshall. Desarrollo civil, político y social de los derechos de ciudadanía.

El desarrollo histórico de la ciudadanía, al igual que el motor mismo de la política, es el desarrollo de una constante lucha por el reconocimiento de los derechos de los miembros de una comunidad. Históricamente el concepto de ciudadanía está vinculado con el desarrollo de la ciudad-Estado, por lo que aparece como uno de los elementos vertebrales en la historia de las ideas y la filosofía política en el mundo occidental. La palabra ciudadano se remonta a la palabra latina *civitas* y su derivado *civitatus* y a partir de aquí, los historiadores señalan que ya en el siglo X en francés aparece la noción de *citeaine* que eventualmente, en el siglo XIII se convierte en *comcitien*. “Un *citoyen* es el habitante de una ciudad, de una villa, de un país libre, que ama a su país”.¹ Existe una relación entre la noción de ciudad como lugar de desarrollo de la civilización, la individualidad y la libertad, con el surgimiento del concepto moderno de ciudadanía.

En su origen el desarrollo de la ciudadanía estaba vinculado al desarrollo de la ciudad-Estado. En el siglo XVIII la ciudadanía tendía a confundirse con la nacionalidad, entendiéndose como un conjunto de deberes y derechos de los miembros reconocidos formalmente por el Estado-Nación. Sin embargo a lo largo del siglo XIX cuando se generaliza como respuesta al auge de las construcciones de los Estados-Nación, el concepto de ciudadanía aparece como una idea para explicar la construcción de la esfera pública.² En este periodo, la ciudadanía se encuentra también ligada al modo y las estrategias con las que los Estados intentan dar solución a los complejos problemas sociales y políticos que la modernización e industrialización trajeron consigo.

¹ Turner, Bryan; *Citizenship and social theory*; London, SAGE Publications, 1992, p. 49

² Morán, M. L. y Benedicto, J. *Los retos de la ciudadanía en las sociedades modernas; Jóvenes y ciudadanos*, Madrid, INJUVE, 2000; p. 15.

El desarrollo político de los Estados y sus procesos democratizadores son considerados como un aspecto más de la formulación del concepto de ciudadanía. A pesar de que la reflexión en torno a este concepto es uno de los temas centrales en la historia de las ideas en el mundo occidental, no fue sino hasta mediados del siglo XX que se hizo una formulación teórica sobre la ciudadanía que incorporara el aspecto social, con la conferencia de Thomas Marshall “Ciudadanía y clase social” donde se exponen tres elementos que constituyen una ciudadanía integral.

El desarrollo histórico de la ciudadanía se formula como el estudio de la expansión y transformación de los derechos garantizados a los miembros de una comunidad y a los deberes que implica la adquisición de dicho estatus. A partir del siglo XX la noción de ciudadanía encuentra otro significado que va más allá del goce de derechos, en la cual se asumen responsabilidades y obligaciones, para la pertenencia a la comunidad y a la existencia de derechos que aseguran su participación en la “cosa pública”, así como la puesta en marcha de instituciones y políticas que garanticen la participación real y efectiva de los ciudadanos en la vida pública de la comunidad.

Dentro de la clasificación de Thomas Marshall el primer estrato es el de los derechos civiles: “el elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y a concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia”.³

En esta primera parte del ensayo se analiza el tránsito hacia la modernidad con base en el desarrollo de la ciudadanía en Gran Bretaña. Así, el autor da cuenta de cómo los primeros derechos asociados a la ciudadanía fueron los derechos civiles, es decir, los derechos necesarios para la libertad individual, que lograron su universalización en el siglo XVIII.

El surgimiento y la obtención de los derechos civiles es un proceso que puede ser explicado con la Revolución Francesa ya que, dentro del desarrollo histórico del

³ Marshall, Thomas, H. *Ciudadanía y clase social*. Primera edición, Editorial Losada, Buenos Aires, 2005, p. 21.

concepto de ciudadanía, es un periodo que transforma el *estatus quo* de una sociedad particular, pero que tuvo repercusiones en las estructuras de los Estados occidentales. A partir de este hecho se plantean las bases del Estado moderno como una especificación clara de los límites, las distancias y los contrapesos de los órganos del Estado y su corresponsable: el ciudadano.⁴ El surgimiento de los derechos civiles tiene su máxima expresión a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, cuando los derechos del estado natural son llevados a la esfera de lo civil.

La herencia de la revolución francesa a los derechos civiles de ciudadanía, fue el reconocimiento de los derechos del hombre en primera instancia y del ciudadano, después. El hecho de que durante la Revolución Francesa se incluyeran los Derechos Humanos en una declaración universal representa la exigencia de un cambio social basado en derechos.

Desde el inicio de la declaración se puede dar cuenta de que las libertades individuales tenían la mayor importancia:

“(…) considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales y sagrados del hombre”.⁵

En la introducción de la Declaración se expresa el reconocimiento de los derechos como la máxima expresión de igualdad entre los hombres, con base en derechos inherentes a la condición humana, a partir de derechos naturales.

Sin embargo, las implicaciones de los Derechos humanos va más allá del reconocimiento de las libertades individuales, otra cuestión trascendental fue el reconocimiento de los gobernados. Es decir que también implica la relación entre

⁴ Muñoz de Alba, Marcia, “El concepto de ciudadano a partir de la revolución francesa”, en Arredondo Ramírez, Vicente (Coordinador), *Ciudadanos en movimiento*. México, Universidad Iberoamericana, 2000, p. 123.

⁵ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobado por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789.

los hombres y el Estado; y como consecuencia de éste vínculo, los hombres adquieren una doble dimensión. Por un lado lo referente a lo privado, con los derechos civiles y la libertad individual; y por otro lado lo que refiere a lo público y la participación en la esfera política.

Dada esta situación dicotómica del individuo, en la que tiene una doble dimensión en lo privado y ahora también en lo público, la ciudadanía adquiere un nuevo significado. Esta vez se trata de la responsabilidad política del individuo.

El segundo estrato de los derechos de ciudadanía planteado por Marshall es el de los derechos políticos de ciudadanía.

“Por elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo”.⁶

El autor explica que el periodo formativo de los derechos políticos fue a principios del siglo XIX cuando ya se podía hablar de una condición general de ciudadanía en el aspecto de las libertades individuales. Como es el objeto de su estudio el caso de la Gran Bretaña, muestra que al principio no consistió en la creación de nuevos derechos para enriquecer la condición de ciudadanía civil, sino en el otorgamiento de viejos derechos a nuevos sectores de la población.

“En el siglo XVIII los derechos políticos eran imperfectos, no en su contenido sino en su distribución, es decir, según las pautas de la ciudadanía democrática”.⁷

Si se sostiene que en el siglo XIX la ciudadanía en la forma de derechos civiles era universal, es claro que el aspecto político no era uno de esos derechos de ciudadanía. Era el privilegio de una clase económicamente privilegiada. Es decir, en el aspecto político no se confería un derecho, sino que en lugar de ello, se reconocía una capacidad económica.

⁶ Marshall, Thomas, H., *op. cit.*, p. 21.

⁷ *Ibidem*, p. 28-29.

Adam Przeworski se cuestiona sobre la obtención de los derechos políticos de ciudadanía ¿Por qué los derechos políticos fueron extendidos a las clases políticas que no los poseían? ¿Estos fueron conquistados por las clases sociales excluidas o fueron garantizados voluntariamente por las élites políticas? La explicación más acertada es la que propone Earl Grey “Reformar para preservar”.⁸ Generalmente los derechos políticos fueron otorgados a las clases excluidas cuando estas representaban una amenaza revolucionaria. Cuando las elites enfrentaban una amenaza de magnitud tal que representaba un verdadero peligro para su propio orden, éstas calculaban que lo mejor era dar ciertas concesiones para que los riesgos disminuyeran. El otorgamiento de los derechos políticos a las clases excluidas bajo las condiciones de amenaza revolucionaria responde, en parte, a una de las preguntas de Przeworski; efectivamente la obtención de los derechos políticos son una conquista de las clases sociales excluidas.

Sin embargo, respecto a la pregunta si los derechos políticos fueron garantizados voluntariamente por las élites políticas, Przeworski usa el ejemplo de un slogan del siglo XIX en Suiza que decía “Un voto, un hombre, un arma”.⁹ Con este ejemplo se demuestra que la extensión de los derechos políticos fue un recurso de las élites para prepararse ante un eventual conflicto bélico.

Hasta este periodo los derechos civiles dotaban de libertades reconocidas legalmente a los ciudadanos, y los derechos políticos dotaban de un potencial poder, cuyo ejercicio necesitaba experiencia y organización. Si bien el reconocimiento de estos dos tipos de derechos fue importante y sustancial, no tuvieron ningún efecto sobre la desigualdad social.

Marshall incorpora el tercer estrato en el desarrollo de los derechos de ciudadanía, los derechos sociales.

“Por elemento social quiero significar toda la variedad desde el derecho a una media de bienestar, económico y seguridad, hasta el derecho a compartir

⁸Citado en Przeworski, Adam, *Conquered or Granted? A history of suffrage Extensions*, Cambridge University Press UK, 2008, p. 292.

⁹*Ibidem*, p. 293.

plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalentes en la sociedad”.¹⁰ Comenta que los derechos sociales deben asumir el aspecto de acción modificadora del modelo de desigualdad social.

Los derechos sociales de ciudadanía van a implementarse históricamente a lo largo del siglo XX, dando lugar al Estado de Bienestar y al conjunto de sus políticas sociales.

De acuerdo con los derechos sociales en el Estado de Bienestar, éstos deben cubrir los servicios sociales básicos como educación, vivienda, sanidad, etc. con la finalidad de garantizar un nivel mínimo de vida de acuerdo con las leyes. El Estado es el encargado de suministrar la distribución y redistribución de bienes y servicios, es decir que el Estado de Bienestar es el encargado de regular las condiciones sociales.

Fue al término de la Segunda Guerra Mundial cuando se extendió por los países capitalistas más desarrollados el Estado de Bienestar, como una combinación de democracia, bienestar social y capitalismo. El Estado de Bienestar puede ser definido como “una forma de organización institucional basada en el compromiso público, la existencia de sistemas más o menos amplios de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la desigualdad económica y social”.¹¹

El ejercicio y disfrute de estos derechos está encomendado a determinadas instituciones. Los tribunales de justicia defenderán los derechos individuales, el parlamento encarna el reconocimiento de los derechos políticos, mientras que los derechos sociales estarían encomendados a los sistemas educativos y de servicios sociales. Según Marshall, los diferentes derechos habrían evolucionado a su propio ritmo para converger todos en la concepción moderna de ciudadanía de la segunda mitad del siglo XX que encarna el Estado del Bienestar.

¹⁰ Marshall, Thomas, H., *op. cit.*, p. 21.

¹¹ Ochoa Claramount, Carlos, *El Estado de Bienestar: Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona, Ariel, 1991, p. 53.

Marshall formula este tipo ideal de ciudadanía con una finalidad: garantizar los dos sistemas que consideraba que mejor responden a la naturaleza y las necesidades de los miembros de una sociedad y que son la democracia política y el capitalismo de mercado. Marshall busca en su ensayo la manera de resolver la contradicción que existe en la teoría política liberal, entre la igualdad del sistema democrático y la persistente desigualdad del capitalismo de mercado. La respuesta sería la ciudadanía. Este nuevo estatus, con los derechos que garantiza, sería su propuesta para resolver o mitigar los efectos más perversos de esta contradicción que se vive cotidianamente en nuestras sociedades.

“Para Marshall, la más plena expresión de ciudadanía requiere de un Estado de Bienestar liberal-democrático. Al garantizar a todos los derechos civiles, políticos y sociales, este Estado asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como miembro pleno, capaz de participar y de disfrutar de la vida común”.¹²

El capitalismo como modelo de producción aseguró el triunfo de los valores clásicos del liberalismo, libertad e individualismo, pero persiste el problema de que gran parte de la población no dispone de medios económicos suficientes para acceder a la realización plena de tales valores. Marshall inserta aquí la noción de ciudadanía. La igualdad de estatus y la garantía de un bienestar mínimo para todos pretenden aliviar los efectos negativos de las contradicciones entre democracia y capitalismo y, al mismo tiempo, garantizar la supervivencia de este sistema.

La principal aportación de Marshall es la inclusión de los derechos sociales, lo que hace realmente distintiva su propuesta dentro del pensamiento liberal. Marshall vincula el bienestar social con la ciudadanía para equiparar a los ciudadanos en un mismo estatus y no en la redistribución del ingreso.

La igualdad que proporcionan los derechos sociales en el acceso a recursos reduce la desigualdad a un nivel en el que los individuos experimentan una igualdad de estatus, con ello no se elimina la diferencia de clases, sino que se modifica el modelo de desigualdad capitalista en su dimensión cualitativa y no en la

¹²Kymlicka, Will, *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Montevideo, Cuadernos del CLAEH, no. 75, 1996 p. 83.

cuantitativa. La igualdad de estatus es un elemento que sirve para legitimar al sistema y, por otro lado, la desigualdad en las rentas es considerada por Marshall como tolerable o, incluso, positiva, porque proporciona un incentivo para el cambio y para la mejora.

La propuesta principal de *Ciudadanía y Clase Social* es la legitimación de la sociedad liberal por medio de la ciudadanía social que sería el instrumento del Estado para reducir el impacto de la desigualdad, para hacerla tolerable al mismo tiempo que legítima.

Aun cuando la ciudadanía social encontró en el Estado de Bienestar su punto más alto de realización esto no significó que las desigualdades sociales se redujeran. Si bien, en un principio, las políticas sociales implementadas significaron un avance hacia la reducción de la desigualdad; lo que sucedió cuando dicho modelo entró en crisis fue que la brecha entre las clases más altas y entre las más desfavorecidas se incrementó como nunca antes.

1.2. El debate moderno sobre la ciudadanía: liberales, comunitarios y republicanismo moderno.

Durante finales de los años sesenta y principalmente durante los años ochenta ha existido un debate sobre la forma de pensar la ciudadanía. Por un lado están los que dan primacía al individuo, defensores del liberalismo clásico, destacando pensadores como John Rawls y Ronald Dworkin; y por otro lado los que dan primacía a la comunidad, los llamados comunitarios, destacan Charles Taylor y Michael Walzer. Este debate se dio principalmente en Estados Unidos a partir de los movimientos sociales por los derechos civiles de los afroamericanos y las protestas por la guerra de Vietnam. Estados Unidos enfrentaba una crisis donde se tenía que reconocer que partes importantes de su población estaban excluidas de los consensos y los derechos de ciudadanía. Como tercer enfoque de ciudadanía está el republicanismo cívico cuya principal pensadora es Hannah Arendt,

defensores de la sociedad civil y que abogan por la mejor comunicación entre ciudadanos y estado.

1.2.1. Postura liberal en John Rawls.

Era necesario repensar en cómo reconstruir la comunidad en ausencia de un consenso y cómo dar respuesta a la emergencia de nuevos estilos de vida, nuevos valores y al reclamo de reconocimiento para comunidades hasta entonces oprimidas.

En principio, los liberales insistían en la centralidad del individuo y en la necesidad de proteger a éste de los abusos del Estado, garantizando las condiciones necesarias para la búsqueda del bienestar individual.

John Rawls, en 1970, escribió *Teoría de la Justicia*, libro fundacional del liberalismo contemporáneo. “La obra propone que bajo condiciones de origen iguales, los individuos desarrollan en la búsqueda de su propio interés las capacidades y virtudes que mejor convienen al conjunto de la sociedad”.¹³

John Rawls propone que la justicia debe ser una virtud de las instituciones sociales, y de ello depende el orden de una sociedad. A partir del contrato social o Acuerdo Original, como él lo llama, los miembros de la sociedad están de acuerdo en las reglas básicas de convivencia y están ciertos en que por naturaleza existen diferentes posiciones sociales. En el acuerdo original se establece que la función de las instituciones es asignar derechos y deberes fundamentales para regular las pretensiones de unos y otros, las instituciones van a regular el conflicto que generan las ambiciones de cada hombre. Ésta intervención de las instituciones en la distribución de obligaciones y derechos es el principio fundamental de la justicia, como la explica Rawls.

“A ésta desigualdad, probablemente inevitable, a la que deben aplicarse en primera instancia los principios básicos de la justicia social (...) la justicia de un esquema

¹³ Olvera, Alberto J., *Ciudadanía y democracia*. México, Cuadernos de divulgación del IFE, Mayo 2008, P. 37.

social depende esencialmente de cómo se asignen los derechos y deberes fundamentales, y de las oportunidades económicas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad”.¹⁴

A partir del acuerdo original, donde se establece que la función de las instituciones es regular los conflictos de los hombres por alcanzar sus propios intereses, es que se puede hablar de una sociedad bien ordenada y se establecen dos principios:

“Una sociedad bien ordenada significa que: 1) Cada cual acepta y sabe que los demás aceptan los mismos principios de justicia; y 2) Las instituciones sociales básicas satisfacen generalmente estos principios y se sabe generalmente que lo hacen”.¹⁵

Así, en una sociedad bien ordenada existe un consenso sobre las posiciones sociales y cuál será la función de las instituciones, y también se sabe que el origen de éstas es el acuerdo original. Es por su origen y su función que pueden ser reformadas en el momento en que no cumplan con su función reguladora y se cree un nuevo consenso para preservar la justicia y el orden. La flexibilidad y adaptabilidad de las instituciones es lo que determina su legitimidad.

Lo anterior contribuye a explicar que las instituciones son justas cuando no se hacen distinciones arbitrarias al asignar obligaciones y derechos; y también se menciona que existen diferencias en las posiciones sociales y económicas que son inherentes a la naturaleza. A partir de estos dos principios Rawls se cuestiona si el principio de utilidad es reconocido, dado que cada quien protege sus intereses, nadie quiere tener pérdidas para sí mismo, aun cuando ello contribuya al equilibrio en la sociedad.

“Parece que el principio de utilidad es incompatible con la concepción de cooperación social entre personas iguales para beneficio mutuo. Por ser incongruente con la idea de reciprocidad implícita en la noción de una sociedad bien ordenada (...) sin embargo no hay injusticia en que unos pocos obtengan

¹⁴Rawls, John, *Teoría de la Justicia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1979, P. 21.

¹⁵*Ibidem*, p. 18.

mayores beneficios con tal de que con ello se mejore la situación de las personas menos afortunadas”.¹⁶

Entonces surge una cuestión fundamental para la argumentación de Rawls sobre la teoría de la justicia. Dado que las posiciones sociales y económicas no son iguales, algunos van a obtener mayores beneficios que otros, sin embargo explica que estos beneficios deben ir orientados siempre hacia el beneficio mutuo y en la mejora en las condiciones sociales y económicas de todas las partes. Entonces se explica que existen dos principios de justicia.

“Primero, cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. Segundo, las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vincule a empleos y cargos asequibles para todos”.¹⁷

Esto quiere decir que las desigualdades, aunque deben ser las menos posibles, se deben mantener para el bien de todos y hacer uso de las diferencias para hacer cadenas de mando, de esta manera aunque la distribución de la riqueza no sea equitativa, sí debe ser ventajosa para todos. La justicia exige que se mejore la posición social y económica de cada miembro, algunos tendrán que ceder libertades, sin embargo la finalidad es que todos se vean suficientemente compensados por medio de las ganancias sociales y económicas resultantes.

Rawls también expresa que existen tres sistemas de igualdad. El primero de ellos es el sistema de igualdad natural donde los miembros de una sociedad tienen los mismos derechos y oportunidades de acceder a una posición social más ventajosa; en este sistema existe naturalmente igualdad de oportunidades sin hacer distinción de las posiciones sociales, todos pueden acceder a lo mismo, siempre y cuando no se perjudique a nadie y más bien sea beneficioso para todos.

¹⁶ *Ibidem*, P. 27.

¹⁷ *Ibidem*, p. 67–68.

“El principio afirma que una configuración es eficiente siempre que sea posible cambiarla a modo que beneficie a algunas personas (al menos una) sin que al mismo tiempo dañe a otras personas (al menos una). Requiere una igualdad formal de oportunidades de modo que todos tengan al menos los mismos derechos legales de acceso a las posiciones sociales ventajosas”.¹⁸

El segundo sistema de igualdad es el liberal, en este sistema se corrige la posibilidad de contingencia del sistema natural, donde factores como suerte o accidentes pueden afectar las oportunidades y el acceso a posiciones sociales más favorables. En este sistema se incorpora el factor de las capacidades.

“Añade la exigencia de los puestos abiertos a las capacidades, la condición adicional al principio de justa igualdad de oportunidades. (...) Quienes tengan capacidades y habilidades similares deberían tener perspectivas de vida similares”.¹⁹

Y tercero, el sistema de igualdad democrática, que se obtiene de la combinación de la justa igualdad de oportunidades y el principio de la diferencia. El principio de la diferencia establece que no habrá ventajas de perspectivas más atractivas para los mejor posicionados económica y socialmente a menos que esto redunde en beneficios para los menos favorecidos.

“El principio de la diferencia resulta de una concepción fuertemente igualitaria, en el sentido de que a menos que exista una distribución que mejore a las personas, se preferirá una distribución igual (...) no habrá ganancia a menos que la otra parte también se beneficie”.²⁰

De la explicación de los sistemas de igualdad se desprende la tendencia hacia la igualdad. Se sostiene que para garantizar la igualdad de oportunidades la sociedad tendrá que dar mayor atención a quienes tienen menos dones naturales y a quienes han crecido en posiciones sociales desfavorables. La idea es compensar las desventajas contingentes de suerte o accidentes para generar igualdad.

¹⁸ *Ibidem*, p. 73.

¹⁹ *Ibidem*, p. 78.

²⁰ *Ibidem*, p. 81.

“Una sociedad debería tratar de evitar el área en la cual las contribuciones marginales de los mejor situados son negativas para el bienestar de los menos favorecidos. Debería funcionar únicamente en la parte ascendente de la curva de la contribución. En este segmento de la curva se satisface siempre el criterio del beneficio mutuo.”²¹

Como se puede observar, la teoría de la justicia de Rawls se sustenta sobre la base de una sociedad con cohesión, pero sobre todo, el autor toca el tema de la fraternidad. Cuando se explica el principio de la diferencia se hace constar que en una sociedad bien ordenada, los beneficios son mutuos y alguna de las partes no puede mejorar a menos que esto represente un beneficio también para su contraparte. La fraternidad representa una igualdad en la estimación social y se expresa con la ausencia del servilismo y la indiferencia, implica un sentido de amistad cívica y solidaridad moral.

La fraternidad es la piedra angular para el sustento de la teoría de la justicia de Rawls, pues en ella se basan los valores de la sociedad expresados anteriormente. No obstante la fraternidad no expresa ninguna obligación definida para que los miembros de la sociedad cumplan fraternalmente con las obligaciones de un crecimiento mutuo. El principio de diferencia parece corresponder al significado de fraternidad, la idea de no querer tener mayores ventajas a menos que esto sea en beneficio de quienes están peor situados.

Una concepción más general de la justicia puede ser expresada de la siguiente manera: “Todos los valores sociales – libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, así como la base del respeto a sí mismo – habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o todos estos valores redunde en una ventaja para todos.”²²

Una persona libre, según Rawls, se ve a sí misma con la posibilidad de modificar sus objetivos para dar prioridad a la conservación de sus libertades, es decir a una persona puede exigírsele que cumpla con determinado papel sólo si se cumplen

²¹*Ibidem*, p. 106.

²²*Ibidem*, p. 69.

dos condiciones, que las instituciones sean justas, y que se acepten voluntariamente los beneficios del acuerdo y sacar provecho de las oportunidades para cumplir con sus propios fines.

El principio de imparcialidad tiene dos aspectos, que las instituciones sean justas, y la segunda que los actores requeridos a los miembros de la sociedad sean voluntarios.

Hecha la argumentación precedente se puede establecer que la aportación de John Rawls a la teoría liberal de la ciudadanía consiste en el entendido de que en una sociedad existen diferencias en las capacidades de sus miembros y en las posiciones sociales y económicas de los mismos, a partir de ello se entiende que cada cual buscará, en su individualidad, los medios para desarrollar sus capacidades y lograr sus objetivos particulares; aun cuando se establezca que ello solo puede lograrse bajo la premisa de que el beneficio de uno debe significar beneficio para todos.

En este entendido puede argumentarse que para la teoría liberal de la ciudadanía la búsqueda individual del bienestar significa al mismo tiempo la imposición de una visión particular del bien, independientemente del bien común que esta imposición pueda alcanzar.

1.2.2. Postura de los comunitarios.

Ante la visión liberal, vino la respuesta de los llamados comunitarios, quienes consideraban que el problema era la falta de una cohesión social y el rompimiento de los lazos comunitarios. Esta corriente considera que la ciudadanía debe tener una acción participativa en la vida comunitaria, pues de ello depende el bienestar de su comunidad.

Más que una corriente filosófica, el comunitarismo se puede considerar como un movimiento antiliberal.²³ Los argumentos comunitarios representan una crítica muy profunda a posturas tales como el individualismo y el contractualismo característicos del liberalismo. La idea-fuerza es que la identidad individual se forja en la integración de la comunidad y no en la autonomía radical del sujeto.

Sus planteamientos se orientan a la necesidad de valorar adecuadamente las esferas comunes de convivencia y de buscar el bien común por encima de los intereses meramente individuales.

“En general la crítica al paradigma liberal es una crítica al individualismo, respecto a la teoría de Rawls se critica la visión ahistórica y asocial de la idea del ciudadano; un individuo dotado de derechos naturales previos a la sociedad”.²⁴

Desde la óptica de los comunitarios las sociedades son complejas y no tienen fundamentos claros, y la estructura social es imposible de definir desde un punto de vista único o universal. Un punto de vista particular no es suficiente para establecer lo que más conviene a todos.

“(…) nunca hay una identidad definitivamente establecida, sino siempre un cierto grado de apertura y de ambigüedad en la manera de articularse las diferentes posiciones subjetivas”.²⁵

En la visión liberal de Rawls se da prioridad a los derechos individuales sobre el bien común, se sacrifican derechos de algunos para imponer una visión particular de una idea del buen vivir. No existe una concepción del bien común sino que en lugar de ello cada uno tiene la posibilidad de imponer a todos una idea particular de bienestar.

Los comunitarios por su parte consideran que solo a través de la participación en la comunidad se puede definir la idea del bien común y tener un sentido de justicia.

²³ Navarrete Poblete, Jorge, *Michael Walzer y "Igualdad Compleja"*. Universidad Carlos III de Madrid, Revista Derechos y libertades del Instituto Bartolomé de las Casas, España, Año IX, n. 13, enero – diciembre 2004, p. 3

²⁴ Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político*. Barcelona, Ed. Paidós, 1999, p. 50.

²⁵ *Ibidem*, p. 31 – 32.

Para los comunitarios el problema central de los liberales radica en el colapso de los lazos comunitarios, de tal manera que antes de pensar en el individuo había que rescatar los valores colectivos y las normas.

Los comunitarios recuperan una tradición filosófica que puede rastrearse hasta Aristóteles y su idea del hombre como “animal cívico”, la naturaleza arrastra instintivamente a todos los hombres a la asociación política. Aristóteles lo ejemplifica de la siguiente manera.

“El ciudadano, como el marinero, es miembro de una asociación. A bordo aunque cada cual tenga un empleo diferente, siendo uno remero, otro piloto, éste segundo, aquel el encargado de tal o cual función, es claro que, a pesar de las funciones o deberes que constituyen, propiamente hablando, una virtud especial para cada uno de ellos, todos, sin embargo, concurren a un fin común, es decir, a la salvación de la tripulación, que todos tratan de asegurar, y a que todos aspiran igualmente”.²⁶

Los miembros de la tripulación son exactamente como los ciudadanos y la prosperidad de la asociación es su bien común, pero en el caso de los ciudadanos la asociación es su comunidad.

Michael Walzer considera que la sociedad humana es ante todo una comunidad distributiva, los hombres se asocian a fin de compartir, dividir e intercambiar por medio de la división del trabajo.

Para los liberales, y para John Rawls específicamente, pareciera que la justicia distributiva es un esquema único, donde mujeres y hombres racionales escogen un único sistema que regirá al conjunto de la sociedad.

“Hoy día este sistema es comúnmente descrito como aquel que elegirán hombres y mujeres idealmente racionales, de verse obligados a elegir con imparcialidad, no sabiendo nada de su respectiva situación, despojados de la responsabilidad de

²⁶ Aristóteles, *La política*. México; Ed. Época S.A., 1999, p. 88.

formular exigencias particulares y confrontados con un conjunto abstracto de bienes”.²⁷

La problemática más grave con este planteamiento reside en las particularidades de la historia, de la cultura y de la pertenencia a un grupo. La justicia es una construcción humana y como tal no puede ser realizada de una sola manera.

Para asir el mundo y la justicia, no es posible hacerlo con la imposición de una visión particular de lo que es correcto, en la complejidad de las sociedades actuales un solo punto de vista no puede representar la visión de todo el conjunto, ni siquiera cuando se logra consenso sobre una visión del bien común, ésta puede perdurar ya que a través del tiempo y de la historia los significados de cada concepción de bien o mal, benéfico o perjudicial pueden ser modificados.

Charles Taylor, filósofo canadiense hace una crítica directa al modo de vida instrumental e individualista que impulsan los liberales. Si se defiende el individualismo, se defiende el derecho a la realización de las convicciones morales propias, y por lo tanto no se puede pretender que estamos obligados a pertenecer a una sociedad y mantenerla.

“El desvinculado modo instrumental vacía la vida de significado, y que amenaza la libertad pública, es decir, las instituciones y prácticas de autogobierno. En otras palabras, las consecuencias negativas de la instrumentalización son supuestamente dobles: la vivencial y la pública”.²⁸

Desde su perspectiva el modelo utilitarista da valor a las instituciones en una existencia capitalista y burocrática, lo cual vacía la vida de su riqueza, profundidad o sentido.

Taylor habla de la vida de la comunidad primigenia: la familia. En ella existía la colaboración en las labores y explica que al individuo se le ha sacado de la vida en

²⁷Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia (extractos)*. México, FCE, 2004, p. 18.

²⁸Taylor, Charles, *Las Fuentes del yo: La construcción de la identidad moderna*. Barcelona, Ed. Paidós 1996, p. 675.

comunidad y ahora en cambio ha entrado en una serie de asociaciones móviles, cambiantes, revocables, destinadas a fines muy específicos.

Las consecuencias del individualismo para la sociedad, según Taylor, son que una sociedad atómica e instrumental mina la voluntad de preservar la libertad; y que el individualismo genera relaciones desiguales de poder, sin la equidad política que presupone la autonomía.

“Una sociedad que se autorrealiza, cuyas afiliaciones son cada vez más revocables, no pueden sostener la fuerte identidad de la comunidad política que necesita la libertad pública”.²⁹

Taylor cree que para comprender la riqueza y complejidad de la edad moderna es necesario entender el desarrollo de la concepción del yo, y explica que el Yo se desarrolla en función del bien, por lo tanto, está situado en el terreno de la moral, lo que no ha sido entendido así por gran parte de la filosofía moral contemporánea.

Es decir que la comprensión del Yo como lo propone la filosofía liberal no debe ser el fundamento de la vida pública, sino una cuestión moral. El Yo, su definición y su quehacer se centra más en lo que es correcto, de este modo es una necesidad imperante reconocer la pluralidad de visiones sobre lo que es correcto.

Para Taylor la esencia de la libertad es la participación en el gobierno comunitario.

“Una sociedad liberal no debe fundarse en una noción particular de la vida buena. La ética central de una sociedad liberal es una ética del derecho y no del bien. Es decir, sus principios básicos tienen que ver con la forma en que la sociedad debe responder y arbitrar las demandas en competencia de los individuos”.³⁰

Es importante que las instituciones surjan de la sociedad y que la moral de la sociedad se mantenga como un todo, porque la libertad y la diversidad sólo pueden desarrollarse en una sociedad en la que se reconozca su valor.

²⁹*Ibidem*, p. 686.

³⁰Taylor, Charles. *Argumentos Filosóficos*. Barcelona, Ed. Paidós, 1997, p. 246.

1.2.3. Republicanismo cívico.

Más tarde, durante los años noventa surge otra visión en la que se da primacía a las formas de intermediación entre los individuos y el Estado, son los defensores de la sociedad civil, a esta corriente se le denominó republicanismo moderno siendo Hanna Arendt su principal sostén.

En su libro *La condición humana*, Hannah Arendt explica que en la ciudad-estado existen dos formas de vida, la vida privada y la vida pública. La vida privada corresponde estrictamente al ámbito familiar, mientras que la vida pública corresponde a la interacción con los miembros de la sociedad. Las dos formas de vida han permanecido como entidades diferenciadas desde el surgimiento de la ciudad-estado.

Por su parte la vida pública se caracteriza por tener las dos actividades que son consideradas políticas: acción y discurso. Con base en la acción y el discurso, la convivencia en la polis se lograba, entre iguales, gracias a la persuasión, no con fuerza ni violencia.

La vida privada correspondía a la vida en unidad familiar, con una estructura monárquica donde uno gobernaba a los demás; la vida pública correspondía a la vida en contacto con los miembros de la polis.

La igualdad solo podía existir en la vida pública, donde ser libre significaba no estar sometido a ningún tipo de mando, no gobernar ni ser gobernado. La vida pública consistía en tratar a todos como iguales.

“El nacimiento de la sociedad significó que el hombre recibía además de su vida privada, una especie de segunda vida. Ahora todo ciudadano pertenece a dos órdenes de existencia, lo suyo (*idion*) y lo comunal (*koinon*)”.³¹

En las sociedades contemporáneas la igualdad ha sido sacrificada, en su lugar lo que se exige a sus miembros es un cierto comportamiento acorde a las reglas y

³¹ Arendt, Hannah, *La condición Humana*; España, Ed. Paidós, 1993, p. 39.

conductas establecidas para su conformación. Es por esto que las sociedades contemporáneas actúan como una gran familia, con distintos niveles jerárquicos.

“No es de gran importancia que una nación esté formada por iguales, ya que la sociedad siempre exige que sus miembros actúen como si fueran una enorme familia con una sola opinión e interés”.³²

La sociedad de masas es una muestra de cómo las unidades sociales han adoptado la estructura desigual y jerárquica de la familia. En ella las actividades humanas, es decir, la acción y el discurso, la persuasión pacífica que ellas conllevan han sido sustituidas por conductas preestablecidas para la convivencia. Para que posteriormente la conducta fuera a su vez sustituida por la burocracia.

“Esta igualdad moderna, basada en el conformismo inherente a la sociedad y únicamente posible porque la conducta ha reemplazado a la acción como principal forma de relación humana”.³³

Como muestra de esta evolución de la sociedad, Arendt utiliza la referencia de las ciencias sociales y sus objetos de estudio, principalmente de la economía, dedicada al estudio de los modelos de conducta y de la actividad humana, y, posteriormente las demás disciplinas de las ciencias sociales, cuya pretensión es ver al hombre no como un ser capaz de acción, sino reducirlo a un animal de conductas condicionadas.

El siguiente eslabón en la cadena de desarrollo de la sociedad contemporánea, es su transformación en una sociedad de amos y sirvientes, donde la conducta establece que unos deben trabajar para servir a otros.

“Tal vez la indicación más clara de que la sociedad constituye la organización pública del propio proceso de la vida, puede hallarse en el hecho de que en un

³² *Ibidem*, p. 50.

³³ *Ibidem*, p. 52.

tiempo relativamente corto la nueva esfera social transformó todas las comunidades modernas en sociedades de trabajadores y empleados”.³⁴

La permanencia de la esfera pública depende de las conductas que agrupan y relacionan a los hombres entre sí, solo de esta manera la vida política y el mundo común resultan posibles, es decir la vida humana, que realmente es la vida pública.

“Vivir una vida privada por completo, significa por encima de todo estar privado de cosas esenciales de una verdadera vida humana: estar privado de la realidad que proviene de ser visto y oído por los demás, estar privado de una objetiva relación con los otros que proviene de hallarse relacionado y separado de ellos a través del intermediario de un mundo común de cosas, estar privado de realizar algo más permanente que la propia vida”.³⁵

Por ello es que la vida privada, entendida como la ausencia de relación con los otros, donde se vela únicamente por el interés propio y se carece de acción, no solo es inviable, sino que carece de trascendencia, como si no existiera, cualquier cosa que se realice en privado carece de significado y de importancia para el objetivo de trascendencia que tiene la sociedad, permanecer aislado es carecer de la capacidad de actuar.

“Sólo cuando el hombre no actúa como individuo, interesado únicamente en su propia supervivencia, sino como un «miembro de la especie» solo cuando la reproducción de la vida individual quedaba absorbida por el proceso de la vida de la especie, puede el proceso de la vida colectiva de una «humanidad socializada» seguir su propia necesidad, es decir, su automático curso de fertilidad en el doble sentido de multiplicación de vidas y de la creciente abundancia de bienes que ellas necesitan”.³⁶

Hanna Arendt utiliza el concepto griego de *eudaimonia* para dar una solución a la disputa entre la vida privada y la vida en público. La *eudaimonia*, no tiene una

³⁴ *Ibidem*, P. 56.

³⁵ *Ibidem*, p. 67.

³⁶ *Ibidem*, p. 125.

traducción literal en la actualidad, sin embargo su traducción más aproximada puede ser la beatitud, esto es la bienaventuranza eterna.

La esencia de quien es alguien surge con la muerte, como lo hizo Aquiles, eligiendo una breve vida y una prematura muerte. Solo quien no sobrevive a su acto supremo es dueño de su propia identidad y posible grandeza. La *eudaimonia* solo puede obtenerse al precio de la vida.

En la *eudaimonia*, se encuentra un concepto de acción individual, la única posibilidad de trascender fuera de la comunidad, una empresa poco menos que imposible. Fuera de esa posibilidad no existe otra forma de lograr la trascendencia desde la individualidad, y aun cuando pudiese lograrse el camino de la *eudaimonia*, serían necesarios oradores como Homero para asegurar que la proeza alcanzaría la posibilidad de trascender.

Un riesgo latente para la vida humana es la individualidad, pues como se ha visto, se necesita de una proeza para lograr trascender desde el ámbito individual. Para eliminar este riesgo, Arendt propone *la solución griega*, esto es la fundación de la polis, la cual quedaría enraizada en lo que hace a los hombres vivir juntos, los objetivos comunes, las palabras y las acciones.

La polis tiene una doble función, en primer lugar se creó para que los hombres realizaran de manera permanente lo que de otro modo solo hubiera sido posible de manera extraordinaria, incluso ineficiente, la polis multiplicaba las opciones de ganar la fama inmortal. Multiplicaba las oportunidades para que el individuo se distinga. La segunda función de la polis, era ofrecer un remedio para la futilidad de la acción y del discurso.

“Asegura al actor mortal que su pasajera existencia y fugaz grandeza nunca carecerá de la realidad que procede de que a uno lo vean, lo oigan y, en general, aparezca ante un público de hombres, realidad que fuera de la polis duraría el

breve momento de la ejecución y necesitaría de Homero y de otros de su oficio para que presentaran a aquellos a quienes no se encontraban ahí”.³⁷

Como ya se había mencionado, la esfera pública surge de actuar juntos, la acción y el discurso son las únicas actividades que la constituyen. La polis es una organización que surge de actuar y hablar juntos. Sin embargo, de la misma interacción surge la diferencia.

“Montesquieu se da cuenta de que la característica sobresaliente de la tiranía era que se basaba en el aislamiento, y de ahí que la tiranía no era una forma de gobierno entre otras, sino que contradecía la esencia de la condición humana, que es la pluralidad”.³⁸

La principal ventaja de esta visión es que conjuga liberalismo y comunitarismo, pues basa su argumentación en el reconocimiento del espacio público y la participación ciudadana de una forma colectiva pero al mismo tiempo retomando la individualidad como base para la identidad colectiva, “cuyo valor reside en la posibilidad de establecer formas de identidad colectiva que puedan ser reconocidas, aprobadas y transformadas en una forma discursiva y democrática”.³⁹ La idea de solidaridad e identidad abre espacio para pensar la complementación entre democracia representativa y democracia participativa.

En el republicanismo moderno la ciudadanía delibera y participa activamente, y su valor reside en la posibilidad de establecer formas de identidad colectiva que pueden ser reconocidas, probadas y transformadas en un modo discursivo y democrático.

Idealmente, los ciudadanos se identifican plenamente con la comunidad a la que pertenecen y buscan el bien común. El énfasis está en el aspecto deliberativo de los ciudadanos que participan activamente en discusiones sobre cómo influir en el futuro de la sociedad a la que pertenecen.

³⁷ *Ibidem*, p. 220-221.

³⁸ *Ibidem*, p. 225.

³⁹ Olvera, Alberto J. *op. cit.*, p. 40.

El republicanismo tiene un cierto hermanamiento con el comunitarismo, en cuanto piensa la ciudadanía como el ejercicio de la razón en público y para fines públicos. La propuesta del republicanismo cívico es una especie de ágora, el espacio público, donde los individuos debaten.

Aunque este republicanismo tiene semejanzas con el comunitarismo, para el primero no es necesaria una comunidad política cuyos valores y normas crean un consenso mediante el cual actúan los individuos. En el debate público se elaboran y acuerdan los principios y normas.

Es en el debate sostenido en el espacio público en donde se han de construir y consensar los principios y normas que rijan a la sociedad. Esta práctica, que es la política, es la que hace humanos a los humanos, es la *vita activa* que es específica a nuestra especie, y la que abre la posibilidad del ejercicio de la razón como para construir la identidad colectiva.

1.3. El contexto plural de las sociedades contemporáneas ¿Por qué los Consejos Económicos y Sociales?

Retomando el planteamiento de Thomas Marshall sobre los tres estados de desarrollo de los derechos ciudadanos, los Consejos Económicos y Sociales pueden funcionar como una especie de bisagra o puente entre los derechos políticos y los derechos sociales.

La participación ciudadana es la piedra angular en la relación que existe entre el estado y la sociedad y forma parte también de la constante reconfiguración del concepto de ciudadanía, para explicar esta metamorfosis Bobbio hace un planteamiento con dos preguntas; según Bobbio a principios del siglo XX la pregunta por la democracia era ¿Quién vota?, mientras que en la segunda mitad del siglo la pregunta sería ¿Dónde se vota?

“Quien hoy quiera dar un juicio sobre el desarrollo de la democracia en un determinado país ya no debe plantearse la pregunta ¿quién vota?, sino ¿dónde vota?”.⁴⁰

Gracias a la individualidad y a la neutralidad del Estado se logró dar reconocimiento a grupos minoritarios que coexisten en una misma sociedad. El pluralismo es una consecuencia del liberalismo, sin la cultura de la individualidad, difícilmente se hubiese podido dar cabida a las demandas de ciertos grupos minoritarios y específicos, que exigen, todos ellos, espacios de participación desde los cuales puedan ser escuchados.

La pregunta de Bobbio sobre ¿Quién participa? Plantea un conflicto desde la discusión misma sobre el significado de la ciudadanía, la definición sobre quiénes son ciudadanos y, con ese estatus, quiénes pertenecen a determinada comunidad política. En la actualidad este debate ha logrado un grado de consenso muy amplio y aunque aún existen diferencias para determinar quiénes son y qué significa ser ciudadanos, este concepto se ha ampliado a grandes sectores de la sociedad. En este entendido, la respuesta a ¿Quiénes son ciudadanos? Dice: cada vez se incluye más a los sectores antes rechazados.

Por otro lado, queda la cuestión sobre ¿Dónde participan?, dentro de la comunidad política de la que forman parte y se les reconoce como ciudadanos, ¿Qué opciones existen para ser escuchados y transmitir sus necesidades? Esto en un contexto de pluralidad donde sectores específicos, tienen mayores exigencias, y un sistema político que no tiene capacidad de respuesta.

Chantal Mouffe se cuestiona también sobre cómo concebir la comunidad política y la ciudadanía, entendiéndola como pertenencia, de tal manera que sean compatibles con el pluralismo.

⁴⁰Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 220.

“Una de las metas principales de la actual política democrática es compatibilizar nuestra pertenencia a diferentes comunidades (de lengua, de valor, de cultura, etc.) con nuestra pertenencia a una comunidad”.⁴¹

En las sociedades contemporáneas no es una sola idea del bien común lo que logra la identidad, sino un consenso en las reglas que se establecen para lograr una convivencia armónica. Es por ello que la comunidad política debe ser concebida como un espacio donde se respetan diversas posiciones, donde se abren espacios para las diversas individualidades.

“Esta forma moderna de comunidad política no está cohesionada por una idea sustancial del bien común, como en el republicanismo cívico, sino por cierta relación que se establece entre sus miembros debido a su común adhesión a los principios ético-políticos de la democracia pluralista”.⁴²

En este sentido, la ciudadanía implica no solamente un estatus legal sino una forma de identidad a la vez constituida, pero también a construir, para recuperar los principios de libertad e igualdad.

“Es una concepción de ciudadanía que, a través de una identificación común con una interpretación democrática radical de los principios de igualdad y libertad, apunta a la construcción de un «nosotros», una cadena de equivalencias entre sus demandas, a fin de articularlas a través del principio de equivalencias democráticas”.⁴³

Ya que la acción política tiene menor trascendencia desde la individualidad, es necesario crear o reforzar un tipo de comunidad política que tenga la capacidad de canalizar de mejor manera las demandas sociales específicas de los grupos minoritarios o de sectores específicos.

⁴¹ Mouffe, Chantal, *Liberalismo político y ciudadanía democrática*. México, IFE, Colección de temas de Democracia, Serie Ensayos No. 2, 1997, p. 45.

⁴² *Ibidem*, p. 47.

⁴³ Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Ed. Paidós, 1999, p. 102.

Lo que Mouffe propone es tomar la pluralidad como punto de partida, el antagonismo como una dinámica inherente a la política y la irreductibilidad en los puntos de vista para la obtención de los distintos objetivos o bienes comunes, para que a partir de este reconocimiento se abran espacios cada vez más diversos para dar cabida a los crecientes grupos y relaciones sociales, y crear las condiciones para que el conflicto inherente a la sociedad y los puntos de vista encontrados, se expresen y desarrollen de forma armónica, en igualdad de condiciones y con la finalidad de general orden. Pasar de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

“La cuestión central no es buscar la emergencia de un nuevo tipo de democracia, sino un proceso en el cual formas muy tradicionales de democracia, tales como la democracia representativa, se están infiltrando en nuevos espacios, espacios ocupados por la jerarquía de las organizaciones burocráticas. (...) Hemos de avanzar de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad y la tarea consiste en luchar contra el poder autocrático en todas sus formas, a fin de infiltrarse en los diversos espacios ocupados por centros de poder no democráticos”.⁴⁴

La propuesta está encaminada a la apertura de nuevos espacios de participación, donde sea reconocida y respetada la pluralidad, pero sobre todo, espacios donde puedan expresar e incidir en la toma de decisiones. Es por esto que los Consejos Económicos y Sociales se proyectan como espacios para la participación ciudadana que pueden funcionar como un mecanismo para transmitir de manera fidedigna las demandas de todos los sectores de la sociedad.

Los Consejos Económicos y Sociales están orientados a la ampliación de los debates con la pretensión de enriquecer las políticas públicas en su contenido e implementación, y de ofrecer mayores alternativas a quienes tomas decisiones políticas.

⁴⁴Ibíd.; P. 133

Representan una nueva ampliación en los derechos políticos de la ciudadanía en el sentido de abrir nuevas vías de comunicación entre la clase política y la sociedad, esto significa también mayores herramientas para mitigar las condiciones de desigualdad económica y social, al tiempo que generan mayores condiciones de legitimidad y gobernabilidad.

Los Consejos económicos y Sociales son instituciones consultivas que reúnen a las organizaciones representativas de la sociedad civil, su finalidad es emitir recomendaciones que orienten las políticas públicas, son espacios para la deliberación, el consenso y la participación ciudadana, son instituciones esenciales en la gobernanza de las sociedades modernas. Cuyo objetivo es lograr la extensión de los derechos políticos de los ciudadanos y la materialización de los derechos sociales a través de su participación en la deliberación que lleva a la toma de decisiones.⁴⁵

El antecedente de los Consejos Económicos y sociales se puede rastrear desde la Constitución de Weimar, Alemania de 1919, donde se contempla la elaboración de un órgano estatal denominado Consejo Económico del Estado, el cual debía colaborar en la elaboración de proyectos de ley sobre políticas sociales y económicas, esta figura se extendió por toda Europa ya como Consejos Económicos y Sociales.

Actualmente 21 de los 28 países que conforman la Unión Europea, poseen un Consejo Económico y Social o un órgano similar. En América Latina y el Caribe existen 6 Consejos Nacionales: en Panamá, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Brasil. También algunos órganos supranacionales cuentan con sus propios consejos económicos y sociales, como la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas, existe también una red de Consejos Económicos y Sociales de la América Latina y el Caribe.

⁴⁵ Montoya, Fernando, Los Consejos Económicos y Sociales ante la crisis económico – financiera. Los casos de España, Grecia e Italia; Revista mexicana de política exterior no. 28, México 2013, p. 85.

No hay una definición formal dado que existen multitud de Consejos Económicos y Sociales con características y competencias distintas. No obstante una definición general es la siguiente:

“Los Consejos Económicos y Sociales son órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias socio-laborales y económicas. Los CES, por lo tanto, son la combinación de tres elementos: representación de intereses, diálogo social e institucionalización”.⁴⁶

En los Consejos Económicos y Sociales, los ciudadanos pueden participar en el sistema político a través de organizaciones que representan sus intereses más inmediatos. Son concebidos como foros permanentes de diálogo en el que confluyen los diversos intereses, este diálogo enriquece las decisiones para el desarrollo económico y la cohesión social. Los Consejos Económicos y Sociales también permiten la articulación de intereses y otra vía institucional de representación con carácter consultivo.

Los Consejos Económicos y Sociales también pueden definirse como:

“Mecanismos consultivos de representación social de los que se pretende que jueguen una especie de contrapeso de opinión formal de los diversos actores sociales ante los organismos de poder político. Además estos Consejos podrían fungir como puentes en la generación de acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la legitimación o crítica social hacia las decisiones políticas”.⁴⁷

La representación de intereses permite que los ciudadanos participen en el sistema político, no solo mediante la emisión de su voto en las elecciones, sino también a través de organizaciones que representan sus intereses más inmediatos. Es decir,

⁴⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. *Nuestra Democracia*. México, FCE, PNUD, OEA, 2010. p. 114.

⁴⁷ Román Morales, Luis Ignacio y Ledesma, Federico, “El Consejo Económico y Social: ¿Contrapeso ciudadano ante la representación política?”, Calva, José Luis, (Coordinador), *Democracia y Gobernabilidad*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 265.

los Consejos Económicos y Sociales cumplen la función de complementar la representatividad popular del parlamento mediante la representación de los intereses de la sociedad civil organizada.

Los Consejos Económicos y Sociales son concebidos como foros permanentes de diálogo social, como instituciones que permiten coordinar y organizar los distintos intereses económicos del país y, de ese modo, elevar la competitividad económica, el desarrollo y la cohesión social.

En todas las democracias existe un mecanismo de articulación de los intereses organizados. Algunos de ellos son informales. Los CES, sin embargo, han institucionalizado a nivel constitucional la representación de los intereses con carácter consultivo. No obstante, en ningún caso constituyen cámaras legislativas paralelas al parlamento ya que carecen de facultades legislativas y decisorias.

En la actualidad diversos países han formalizado la representación de intereses de la sociedad civil a través de Consejos Económicos y Sociales con el objeto de influir en las políticas socioeconómicas y anteproyectos de leyes, en este sentido, en México existe un déficit en la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Se puede decir que los CES poseen los siguientes rasgos comunes:⁴⁸

- Son órganos consultivos de naturaleza política, es decir, no son órganos de carácter técnico que emitan opiniones imparciales.
- Tienen función consultiva especializada en materias socio-laborales y económicas.
- Su composición es representativa de la sociedad civil organizada.
- Son foros permanentes de diálogo.
- No constituyen, en ningún caso, cámaras legislativas.

⁴⁸Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 114.

- Carecen de facultades legislativas y decisorias.

La participación ciudadana es fundamental para construir una democracia, por ello resulta primordial favorecer la vigilancia de los gobernantes así como transmitir de manera más fidedigna las decisiones y preferencias de los ciudadanos. Asimismo, la participación fomenta un tipo de ciudadanía que se interesa por informarse acerca de los asuntos públicos. Con la aportación de la ciudadanía a los asuntos públicos se lograría un salto cualitativo de la democracia representativa a la democracia participativa.

Hay temas que exigen tener una visión de Estado más allá de enfoques partidistas o plazos sexenales, México enfrenta problemas estructurales de pobreza, deserción escolar, o migración; y todos ellos inciden en forma directa en el desarrollo de nuestra sociedad y a la vez agravan otros problemas como la desigualdad, la inseguridad y el crimen.

En el contexto de transición democrática que continúa viviendo nuestro país, la demanda de la ciudadanía de ser tomada en cuenta en el diseño de las políticas públicas y las acciones colectivas se ha vuelto cada día más intensa y las demandas de la sociedad por impulsar formas de democracia no solo electoral sino, sobre todo, participativa son cada vez más diversas.

“Los Consejos Económicos y Sociales son instancias de la sociedad civil organizada que buscan constituirse como vasos comunicantes entre la ciudadanía que habita en la demarcación geográfica y política, ya sea una municipalidad, comunidad local, estado, país o comunidad de naciones y sus representantes formalmente electos. Es decir los CES no pretenden sustituir los poderes formales, pero sí incidir en el contenido de las decisiones que sus integrantes toman como mandatos que son de la propia colectividad a la que representan”.⁴⁹

Objetivo de los Consejos Económicos y Sociales:⁵⁰

⁴⁹ *Foro Internacional Consejos Económicos y Sociales*, Morelia, Michoacán, 28 y 29 de octubre de 2010, p.13.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 34.

- Facilita participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural y social.
- Favorece la expresión y representación organizada de fuerzas económicas y sociales en la toma de decisiones.
- Propicia la participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas.
- Genera mayor colaboración y diálogo más horizontal de la sociedad civil con el gobierno.

El rol que cumplen:

- Examinan propuestas de leyes y sugieren adaptaciones al entorno socioeconómico cambiante de la sociedad (Esto es en lo fundamental, las funciones varían dependiendo de las condiciones).

Ventajas de los Consejos Económicos y Sociales.

- Mejoran la gobernabilidad.
- Crean mayor legitimidad en la toma de decisiones del gobierno y mayor credibilidad frente a la ciudadanía.
- Generan mecanismos de transparencia y acceso a la información.
- Implementan mecanismos de seguimiento, adaptación y evaluación de políticas públicas.
- Ayudan en la formulación de políticas públicas eficaces y eficientes.
- Ayudan a la formulación de estrategias de planeación.
- Fomentan la cultura del diálogo social, lo que permite romper barreras entre intereses particulares.

- Buscan el interés común.
- Generan mayor confianza y la sociedad se vincula como una comunidad más funcional.
- Favorecen la paz social.
- Ayudan a consolidar la democracia participativa.
- Generan procesos de descentralización en la toma de decisiones.
- Cada vez más, conducen a los gobiernos regionales a crear su propio Consejo Económico y Social.

Problemáticas que enfrentan los Consejos Económicos y Sociales:

- Se eliminan a solicitud del poder legislativo.
- Generan mayor competencia institucional: los grados de especialistas y expertos cada vez es mayor en las entidades públicas, por lo que en teoría, no requieren de los comités y las consultorías de los Consejos Económicos y Sociales.
- Los Consejos Económicos y Sociales se autoconsultan, funcionan en autarquía.
- Los Consejos Económicos y Sociales pierden visibilidad en la opinión pública.
- No existen reglas claras, existe una gran ambigüedad en la participación en las políticas económicas y sociales.

Problemas de la implementación de los Consejos Económicos y Sociales en México: ¿Qué panorama democrático tenemos?

- En México existe una cultura pragmática-resignada con la legitimidad de la arbitrariedad.

- Organización social vertical.
- Ciudadanía precaria, de baja intensidad, desprotegida y fragmentada.
- Falta de cultura participativa y organizacional en la sociedad.
- Muchos ciudadanos viven en una relación de exterioridad con el Estado (economía informal, migración, etc.)
- Falta de confianza entre los ciudadanos.
- Falta de credibilidad en las instituciones.
- Altos niveles de corrupción.
- Muchos sectores de la población no se pueden organizar.
- Las acciones colectivas son difíciles ya que existe exclusión social.
- Existe una alta heterogeneidad social, económica y cultural.

“Actúan como organismos de consulta permanente de los poderes públicos sobre temas socioeconómicos, en los que se propicia la deliberación y en consenso social. De esta manera, la sociedad se hace corresponsable y da legitimidad a las decisiones de los gobiernos”.⁵¹

El Estado actúa en sociedades complejas, diversas y multiculturales, lo que obliga a las administraciones públicas en sus diferentes ámbitos de gobierno a afrontar el desafío de nuevos criterios de funcionamiento. Los problemas y necesidades actuales son de tal magnitud que rebasan a las instituciones y a sus capacidades económicas y organizativas. Debido a ello los procesos de gestión pública en las sociedades contemporáneas incorporan la participación de la sociedad civil organizada en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Los Consejos Económicos y Sociales representan específicamente los intereses socioeconómicos de la sociedad.

⁵¹ <http://www.iniciativaciudadana.org.mx>

1.4. Conclusiones del primer capítulo.

La intención de este primer capítulo es plantear hacia dónde se dirigen los esfuerzos para lograr el empoderamiento ciudadano y el papel que éste tiene dentro de la sociedad, el debate en torno a la forma de pensar la ciudadanía muestra las visiones encontradas y formas de ejercer los derechos y las obligaciones del ciudadano desde distintas perspectivas.

Se han expuesto los planteamientos y posturas de diferentes autores y sus obras; de Thomas Marshall y su ensayo ciudadanía y clase social, se han expuesto los tres estadios en el desarrollo de la ciudadanía a manera de analizar en perspectiva el camino que ha recorrido el concepto de ciudadanía, a partir de lo civil y lo político, sin embargo aún queda pendiente resolver la cuestión sobre la ciudadanía social. Esto es, en las sociedades contemporáneas cuáles son las posibilidades que quedan a los ciudadanos para hacerse partícipes del desarrollo y bienestar económico y social y cuáles son los medios para incidir en las políticas públicas y las decisiones que toman las elites políticas y económicas, de manera que éstas redunden verdaderamente en beneficios para la comunidad.

El planteamiento de Thomas Marshall es el punto de partida para la discusión sobre lo que significa ser ciudadano y queda inconcluso el planteamiento de los derechos sociales de ciudadanía.

Desde una perspectiva marshalliana, los Consejos Económicos y Sociales servirían como un puente entre los derechos políticos y los derechos sociales, una ampliación de los derechos políticos en un espacio de debate plural e incluyente que tomara en cuenta las posturas de los diferentes sectores y generara consenso, como un punto de partida para lograr mejores condiciones sociales y económicas.

Las visiones de comunitarios y liberales plantean el conflicto de pensar la acción desde la individualidad y desde la colectividad, ambas posturas encaminadas al bienestar de los ciudadanos.

John Rawls habla de que en una sociedad bien ordenada existe consenso, y que la adaptabilidad de las instituciones es lo que determina su legitimidad. La teoría de la

Justicia de Rawls se sustenta en una sociedad de cohesión, con la finalidad de que se mejore la posición social y económica de cada miembro. Todo ello basado en un sentido de fraternidad y amistad cívica.

La postura de los comunitarios es la de la acción participativa en la vida comunitaria, solo a partir de ella se puede generar una visión del bien común, consideran que la esencia de la libertad es la participación en el gobierno comunitario.

La postura del republicanismo cívico de alguna manera es la combinación entre las dos anteriores, se pugna por la acción colectiva con el respeto a las visiones individuales, de ella se desprende la concepción de pluralidad.

Hanna Arendt considera que el individuo que permanece aislado carece de capacidad para trascender.

Una realidad de las sociedades contemporáneas son las crecientes relaciones que se dan entre grupos específicos y la complejidad cada vez mayor de estas relaciones.

Chantal Mouffe tiene una visión de la ciudadanía como identidad, no como un estatus, sin embargo existe una multiplicidad de identidades dentro de un mismo espacio. La pluralidad de las sociedades es otro punto de referencia.

Es de esta complejidad y de la pluralidad de las sociedades, de donde surge la necesidad de buscar vías alternativas de participación. La configuración de los sistemas políticos vigentes se ve rebasada por las crecientes demandas sociales, es una obligación de los dirigentes políticos y económicos ampliar el diálogo entre los diferentes sectores para propiciar la gobernanza.

Con esta necesidad, y bajo estas premisas de apertura, los Consejos Económicos y Sociales se perfilan como una alternativa viable para mejorar la relación entre Estado y sociedad, no solo para legitimar la toma de decisiones sino como una posibilidad real de incidir en las políticas públicas y generar condiciones de bienestar.

Capítulo 2. Las experiencias de los Consejos Económicos y Sociales en México y los casos locales de Tlaxcala, Distrito Federal y Jalisco.

La figura de los Consejos Económicos y Sociales existe en países europeos, africanos y latinoamericanos. Aunque su naturaleza y conformación pueden variar, los objetivos son siempre similares: establecer mecanismos donde los actores económicos y sociales puedan manifestarse en sus respectivos ámbitos y ser escuchados, para lograr consenso sobre propuestas enfocadas al desarrollo económico y social.

Los Consejos Económicos y Sociales tienen una naturaleza de participación conjunta y por ello no suplen ni duplican las atribuciones y responsabilidades que son de las instancias gubernamentales e instituciones políticas. Los análisis o informes que generan pueden ser únicamente recomendaciones o adquirir un carácter vinculatorio, dependiendo del diseño y estructura que cada Consejo establezca.

La instauración de los Consejos Económicos y Sociales ha posibilitado una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, al operar como una vía de participación y garantía de gobernabilidad y legitimidad, al favorecer que dicha participación promueva la transparencia de los mecanismos de poder.

La participación comprometida de la sociedad es el elemento fundamental de esos Consejos. Su acción está enfocada en canalizar esfuerzos y recursos para incrementar la producción, el empleo, la competitividad y el desarrollo de las economías, así como promover una distribución más equitativa de la riqueza, y la incorporación de las minorías y sectores marginados a los beneficios del desarrollo generado.

Aunque por lo general los Consejos tienen estructuras similares, cada uno se dota de características que obedecen a sus necesidades y formas de operación según el momento en los que son creados. Como ejemplo, Francia tiene uno de los más

antiguos Consejos y lo constituyó para afrontar la crisis posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En España fue establecido en la Constitución de 1978, al terminar la dictadura franquista, pero se constituyó hasta 1991. Su Constitución recoge el mandato a los Poderes Públicos de promover y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida económica y social, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en los hechos funge como medio de comunicación y colaboración permanente entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno.

Sudáfrica lo creó para asegurar la inclusión de sectores sociales reconociendo su representación y para establecer un dialogo social que alentara la transición y la pacificación del entorno de las negociaciones del cambio.

En México, a nivel federal, se han hecho varias propuestas, una desde la academia y por lo menos tres intentos hechos desde diferentes Iniciativas de Ley para crear el Consejo Económico y Social de México en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

A continuación una revisión sobre dichas propuestas, con la intención de plantear un panorama general sobre las mismas y contribuir a la recuperación de las experiencias para la creación de un Consejo Económico y Social de carácter nacional en México.

2.1. Experiencias nacionales para la creación de un Consejo Económico y Social de Estado.

2.1.1. Una propuesta desde la academia.

En el año 2009 la UNAM ofreció su apoyo para la conformación de un grupo de trabajo que pudiera conjuntar experiencias y capacidades para concretar ideas y propuestas orientadas a enfrentar la crisis económica de ese año. Como resultado del trabajo de ese grupo, se aportaron ideas para una visión de conjunto de la crisis

global y de su impacto sobre la economía mexicana; también se realizó un análisis crítico de la política económica vigente en México y de las posibles alternativas. Se propuso la articulación de un enfoque integral en cuanto a las políticas fiscal, social y laboral. También se planteó la creación de un Consejo Económico y Social y la revaloración del papel del Estado en la economía, como actor fundamental para garantizar el funcionamiento eficaz de los mercados y el crecimiento económico.

Este grupo de trabajo, liderado por Rolando Cordera Campos, publicó un documento llamado *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*, publicado en la revista *Economía UNAM* en el mismo año 2009.

Dentro de las propuestas políticas de trabajo, se traza una ruta hacia un nuevo modelo de desarrollo, para ver al Estado y a la sociedad más allá de la crisis.

Explican que la crisis económica global, debe entenderse como el síntoma de un sistema económico construido para la desigualdad, es decir como un problema de la misma estructura económica. Con esta reflexión se pretende replantear el modelo de desarrollo asumido desde hace tres décadas y, como consecuencia, reconstruir el aparato institucional.

Se dice que el gobierno mexicano se ha mostrado incapaz de hacer frente a la crisis económica y las consecuencias sociales que trajo consigo, en ese contexto debe pensarse en una estrategia que responda a objetivos específicos, para generar bienestar en el largo plazo pero que surta efectos inmediatos.

“El establecimiento de un sistema de bienestar basado en derechos económicos y sociales exigibles, de alcance universal, y especialmente orientado a la promoción del bienestar juvenil, sin descuidar la atención de otros grupos vulnerables de la sociedad, también directamente afectados por la crisis y sus secuelas”⁵².

El objetivo central es la construcción de una nueva forma de desarrollo con crecimiento económico, sostenible, redistribución social y regional del ingreso, con sustentabilidad y articulada por los Derechos Humanos. Un objetivo tan ambicioso

⁵² Varios autores, “México Frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo”, México, Revista *Economía UNAM*, Volumen 6, No. 18, 2009, p. 45.

y amplio solo puede lograrse con la participación de la sociedad, de las organizaciones civiles, grupos empresariales, medios de comunicación y academia.

“Un primer paso en esta dirección, puede ser la constitución de mediaciones de deliberación y cooperación de actores sociales y gobiernos, que le den legitimidad robusta a la política económica y social, incluyendo la monetaria, la financiera y la fiscal. Esas instancias de mediación podrían articularse en torno a un Consejo Económico y Social participativo y de opinión obligada previa y a lo largo de los procesos legislativos y de toma de decisiones, que pudiese concretar el diálogo amplio sin el cual es difícil que puedan abordarse las tareas urgentes frente a la emergencia y las estratégicamente decisivas para cambiar el curso del desarrollo nacional”⁵³.

El documento *México frente a la crisis* fue un llamado para un cambio sustantivo en la política económica del país, para encaminarla hacia las necesidades de crecimiento, generación de empleo y disminución de la pobreza y la desigualdad. Ese documento, fue presentado ante las juntas de coordinación política de la Cámara de Diputados y del Senado de la República y discutido en diversas universidades del país y en foros políticos y empresariales.

Tres años después, en marzo de 2012, el mismo grupo de académicos replanteó y amplió su postura en un nuevo documento llamado *Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*, donde se ratifica la tesis de que México necesita un curso de desarrollo diferente, con un mayor crecimiento al registrado en las décadas pasadas, con la capacidad de redistribuir el ingreso y generar oportunidades, para dar paso a un régimen de protección social universal.

Con base en su diagnóstico, en el documento se plantearon 102 propuestas en materia de empleo, crecimiento económico, salario, protección social universal, sistema de pensiones, cobertura en salud pública, educación, ciencia y tecnología, reforma hacendaria y financiera, desarrollo productivo, telecomunicaciones, desarrollo rural, infraestructura, seguridad energética y medio ambiente.

⁵³ *Ibidem*, p. 46.

Entre estas propuestas se volvió a retomar la de crear un Consejo Económico y Social a nivel nacional:

“ Establecer un Consejo Económico y Social como un instrumento para facilitar el consenso y coadyuvar a las labores del Poder Legislativo, que pudiera movilizar la participación de los sectores y promover el apoyo ciudadano a un pacto social que haga viable desde el punto de vista político la reforma hacendaria”.⁵⁴

Dicho documento fue entregado a los candidatos presidenciales, a las Cámaras del Congreso de la Unión y a empresarios.

2.1.2. Primer intento. Senado de la República 2003.

En el Pleno del Senado de la República, se presentó una iniciativa el 30 de abril de 2003 por los senadores Demetrio Sodi de la Tijera, Fauzi Hamdan Amad, Raymundo Gómez Flores, Genaro Borrego Estrada y César Camacho Quiroz, para crear el Consejo Económico y Social.

En su exposición de motivos la iniciativa destaca que:⁵⁵

1. De los retos que impone la actual situación económica y política prevaleciente en México resulta necesaria la búsqueda de mecanismos de concertación que permitan avanzar en los consensos que requiere el país.
2. Actualmente no existe ningún organismo de concertación donde estén incluidos los agentes económicos más representativos del país: empresarios, obreros, productores primarios y el gobierno.
3. La diferencia entre el Consejo Económico de Estado y cualquier cámara, sindicato u organización ciudadana reside en su representatividad y composición.

⁵⁴ Varios Autores, *México ante la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo. Lineamientos de políticas para el crecimiento sustentable y protección social universal*, Ciudad Universitaria, 26 de marzo de 2012; p. 117 – 118; <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/UNAM.pdf> .

⁵⁵ *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República. 04 de diciembre de 2003.

4. La importancia de sus opiniones será producto de la concertación entre los actores centrales del desarrollo económico y social del país.
5. La consolidación de nuestra democracia y la paz social dependen de que México inicie de inmediato un acelerado desarrollo económico y una mejoría gradual, pero constante, de los niveles de vida de la población.
6. La pluralidad existente, la competencia real entre los partidos políticos, la vigencia de un sistema de separación de poderes, el fortalecimiento del poder legislativo como corresponsable en la definición de las políticas y del proyecto de Estado y la ausencia de mayorías parlamentarias, hacen del diálogo y la concertación el único camino posible en el marco de la democracia, para impulsar las transformaciones que urgen para el crecimiento económico y para avanzar hacia la justicia social.
7. La tarea fundamental es crear los mecanismos institucionales que incentiven la cooperación entre los partidos políticos, entre los poderes federales y entre los tres órdenes de gobierno, con el objetivo de impulsar las transformaciones que establezcan las bases de un México con mayor justicia social y con un crecimiento sostenido.
8. El Consejo, por su composición, por los intereses que están representados en él y por sus funciones, estará naturalmente alejado de visiones coyunturales, por ello podrá cumplir con la función fundamental de generar acuerdos entre los sectores que impulsen una agenda nacional de largo plazo.
9. El Consejo coadyuvará a enriquecer la agenda legislativa y a generar un programa que incluya las reformas que urgen al país, a juicio de los sectores representados.
10. La idea de crear un Consejo Económico recoge las experiencias de concertación en nuestra historia reciente y busca corregir sus deficiencias:
 - Desde finales de la década de los 80's, los Pactos económicos entre los sectores productivos, impulsados y conducidos por el Ejecutivo,

constituyeron una herramienta del régimen para promover los acuerdos básicos entre los sectores productivos que legitimaran y permitieran la ejecución de sus programas económicos.

- Aunque con diferentes nombres y con ciertas diferencias, el mecanismo de concertación creado por los distintos gobiernos, desde 1987 hasta el año 2000, ha tenido básicamente la misma estructura: Un espacio de concertación donde participan representantes del gobierno, de las organizaciones empresariales, de trabajadores y de campesinos convocadas por el gobierno.
 - Ha limitado su participación, sus funciones y facultades, a las que el Presidente o su gabinete deciden otorgarle.
 - Sus resoluciones solamente tienen la relevancia que decide concederles el Ejecutivo.
 - Los pactos, acuerdos o consejos que se han creado como espacios de concertación y de representación de los sectores económicos y sociales se han caracterizado, sin excepción, por carecer de garantías institucionales para su independencia y permanencia y por tener escasa participación en la promoción, diseño, concertación y ejecución de políticas, reformas y leyes en materias económicas y sociales que son de carácter urgente en el país.
11. Dentro de la experiencia más reciente encontramos la creación el 24 de mayo de 2001 del Consejo para el Diálogo de los Sectores Productivos, vía acuerdo presidencial con los sectores productivos, como un órgano permanente de consulta e instancia de coordinación, participación y colaboración del sector laboral.
12. La iniciativa de creación del Consejo Económico de Estado, que aquí se presenta, recoge las experiencias recientes de concertación, así como los objetivos planteados para la creación del Consejo para el Diálogo, al

reconocer, en primer lugar, como requisito indispensable de la democracia la participación de la sociedad organizada en la transformación y desarrollo nacional y el dialogo entre los sectores económicos y sociales como punto de partida de éste.

13. Respecto a las dimensiones que debería tener el Consejo se estima que el número de consejeros no deberá ser demasiado grande ya que dificultaría la concertación así como la eficiencia del mismo, pero sí de un tamaño tal que se garantice la representatividad de los principales agentes económicos de manera que sus resoluciones sean verdadera expresión de la diversa y compleja realidad económica mexicana.
14. La existencia del Consejo Económico de Estado dotaría de mecanismos institucionales capaces de conceder a la sociedad mexicana de un espacio de concertación y de dialogo donde se pueden analizar los temas económicos más relevantes, será determinante para impulsar las reformas que México requiere.

Esta iniciativa fue turnada a las comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial; de Desarrollo Social; de Gobernación; y Estudios Legislativos, las cuales presentaron a consideración del pleno el Dictamen de Ley, el día 04 de diciembre de 2003, concluyendo que la iniciativa propuesta era procedente y que merecía ser aprobada.

El dictamen fue aprobado en el Senado y enviado a la Cámara de Diputados para su aprobación. Fue hasta abril del 2006 que la Cámara de Diputados respondió dicho dictamen desechándolo en su totalidad y éste no fue retomado en la Cámara de Diputados.

2.1.3. Reforma política de 2010.

Un segundo intento se realizó durante la reforma política que se discutió en el Senado de la República en el año 2010 con la iniciativa que presentaron en conjunto los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia.

La iniciativa presentada el 18 de febrero del 2010 se argumenta los siguientes puntos:⁵⁶

1. El reconocimiento constitucional de un Consejo Económico y Social de Estado en México va a permitir que se abra un debate sobre la economía, la planeación democrática y social en pluralidad. Sus deliberaciones incluyentes permiten ir consensando a largo plazo y con una visión global, políticas de Estado para el desarrollo del país.
2. En México existen diversos órganos consultivos cuyo diseño y desempeño ha sido limitado, dada la supeditación gubernamental con la que se diseñaron. Sus funciones y representación no se ejercen de manera adecuada, porque implican que su intervención en el diseño de las políticas, tanto públicas como de gobierno y de Estado, está restringida.
3. Entre sus funciones estarán la promoción del diálogo, la deliberación, la participación y la concertación entre los diferentes sujetos económicos y sociales, con el fin de impulsar la cohesión social, el desarrollo nacional con justicia y equidad; así como la participación de organizaciones y personas del ámbito económico, laboral, académico y cultural, en la formulación de la estrategia nacional de desarrollo.
4. Será un órgano de consulta del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas, programas e instrumentos en materia económica y social y tendrá una función sustantiva pues tendrá la facultad de formular recomendaciones para el diseño,

⁵⁶ *Gaceta del Senado*. LXI Legislatura, Primer año de ejercicio, Segundo Periodo Ordinario, jueves 18 de febrero de 2010.

elaboración, actualización, monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

No obstante, en la elaboración del dictamen aprobado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, la propuesta de crear un Consejo Económico y Social de Estado en México no fue incluida.

Dicho dictamen fue aprobado en el Senado y en la Cámara de Diputados, con muy pocos de los temas originalmente propuestos por los diferentes Grupos Parlamentarios. Fue aprobada con la inclusión de temas como iniciativa ciudadana, consulta popular, candidaturas independientes, iniciativa preferente como facultad del Poder Ejecutivo, observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación, reconducción presupuestal, reelección de legisladores, sustitución del Presidente en caso de falta absoluta y la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

2.1.4. La Iniciativa más reciente, 2012.

El último intento que se ha realizado, como un esfuerzo para crear un Consejo Económico y Social de Estado fue mediante una iniciativa presentada el 16 de octubre de 2012 por la Senadora María Alejandra Barrales Magdaleno del Grupo Parlamentario del PRD, en la cual se pretende que el Consejo Económico y Social funcione como una instancia de colaboración, representación y participación económica y social, con carácter consultivo, propositivo y decisorio que coadyuva con el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la rectoría del desarrollo integral y sustentable, el fomento del crecimiento económico y el empleo a corto, mediano y largo plazos, así como en una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que conforman el país, transformando la estructura de la

economía para elevar la productividad de las empresas y así mejorar el salario y generar empleo.⁵⁷

Las características del órgano propuesto son las siguientes:

1. Se establece al Consejo Económico y Social de México como un órgano de consulta, asesoría, apoyo técnico y coordinación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con el sector empresarial, las organizaciones sindicales, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos estatales.
2. Se señalan como objetivos del Consejo Económico y Social de México: a) crear y fomentar la producción de bienes y servicios de alto valor agregado mediante cadenas de valor competitivas, b) aumentar la competitividad y el empleo en los sectores estratégicos de la economía de país, y c) consolidar las cadenas productivas en los sectores estratégicos.
3. Se fijan como sectores estratégicos de la economía mexicana al: energético, turístico, transporte, alimentario, farmacéutico, servicios, comunicación y telecomunicaciones, abasto, médico y de la salud, manufactura, logístico, agropecuario y demás.
4. Se establecen una serie de compromisos del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los sectores empresarial, social, las organizaciones sindicales, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos estatales.
5. Se establece una organización del Consejo Económico y Social de México con base en 5 órganos internos: Asamblea General, Junta Directiva, Secretaría Técnica, Grupos de Trabajo, y Fondo para el Impulso de los Sectores Económicos Estratégicos de México.

⁵⁷ *Gaceta del Senado*. LXII Legislatura, Primer Año de Ejercicio, Primer periodo Ordinario, martes 16 de octubre de 2012.

Las tres experiencias que se acaban de exponer muestran que los esfuerzos encaminados a la conformación de un Consejo Económico y Social a nivel nacional se han venido realizando desde hace más de una década desde una de las tribunas más altas del país, pese a ello hasta el momento los esfuerzos no han dado los frutos esperados.

2.2. Consejos Económicos y Sociales en el ámbito local en México.

Para el estudio de los siguientes casos, se plantearán una serie de preguntas que deben responderse para conocer si los consejos locales mexicanos efectivamente cumplen con determinadas condiciones: ¿Cuál es el nivel de autonomía que gozan frente a la autoridad gubernamental?, ¿Qué sectores se ven representados?, ¿Cuál es su dinámica de participación, cómo llegan a acuerdos? y ¿Cuál ha sido su desempeño?

Las cuatro preguntas hechas sirven como hilo conductor del estudio de caso, para evaluar su desempeño, y están basadas a las definiciones generales que se han hecho de los Consejos Económicos y Sociales, tomando particularmente la definición hecha por el PNUD:

“Los Consejos Económicos y Sociales son órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias socio laborales y económicas. Los CES, por lo tanto, son la combinación de tres elementos: representación de intereses, diálogo social e institucionalización”.⁵⁸

En los últimos años, en nuestro país se han realizado distintos esfuerzos para la creación del Consejo Económico y Social en el nivel estatal, aprobándose en los estados de Tlaxcala, Jalisco y el Distrito Federal.

⁵⁸ PNUD, *Nuestra Democracia*, op. cit., p. 114.

2.2.1 El primer paso, Tlaxcala.

En el Estado de Tlaxcala, el Consejo Económico y Social se creó mediante decreto el 4 de diciembre de 2003. Para su creación, se convocó a los sectores laborales, sindicales, empresariales y académicos más representativos de la entidad, a fin de participar en los trabajos para la integración de su Consejo Económico y Social, con el propósito de incentivar la participación ciudadana y el desarrollo democrático, así como impulsar la calidad y el desempeño de las diversas áreas de la administración estatal. También para incrementar la responsabilidad social de los sectores ciudadanos y productivos del estado.

En las consideraciones del Decreto por el que se crea el Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala se establece que:

“Para promover el desarrollo económico, cultural, artístico, deportivo, científico, tecnológico, social y político de la entidad es necesario el establecimiento de mecanismos jurídicos que promuevan la participación social acorde a sus necesidades, donde estuvieran representados todos los agentes que intervienen en el desarrollo de las actividades económicas y sociales del estado”.⁵⁹

Se expresa en las mismas consideraciones que la inclusión que se busca en la participación social y económica se ha logrado de manera exitosa a través de la conformación de Consejos Económicos y Sociales en otros países, cuya característica principal es la pluralidad a partir de la cual se constituyen.

¿Cuál es su dinámica de participación, cómo llegan a acuerdos?

Se convino la creación del Consejo Económico y Social del estado de Tlaxcala como un espacio para presentar y discutir temas nacionales, estatales y locales o de carácter municipal, en el Consejo se construirían soluciones o respuestas para las autoridades buscando la conciliación entre los diferentes actores sociales, al

⁵⁹ Decreto por el que se crea el Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, Tlaxcala, Tlax., 04 de diciembre de 2003.

mismo tiempo el CES funcionaría para orientar directamente al Gobernador y a los sectores representados convirtiéndose en un órgano de estudio, evaluación y propuesta, así como de asesoramiento y consulta.

Como sucede con los Consejos Económicos y Sociales, el de Tlaxcala también tenía la finalidad de contar con una auténtica legitimación, dada su estructura plural y como canal de representación y expresión de los diferentes sectores de la sociedad.

El Consejo Económico y Social del estado de Tlaxcala se construyó en primera instancia como órgano de participación ciudadana creado por el poder Ejecutivo, como un órgano consultivo, propositivo, colegiado y plural; el cual contaría con el apoyo de un órgano desconcentrado.

Un objetivo medular de este Consejo fue “lograr una verdadera participación plural e incluyente con la intervención de ciudadanos que realmente sean representativos de diferentes ámbitos sociales y sectores productivos, con puntos de vista e intereses no necesariamente coincidentes, pero con el objetivo común de contribuir, mediante las reformas necesarias, a la superación de los desequilibrios existentes y a fortalecer el crecimiento económico sustentable”⁶⁰.

Dentro de las principales funciones del Consejo Económico y Social del estado de Tlaxcala se encuentran las siguientes:

- Constituirse en un foro de diálogo y cauce de la participación de agentes económicos y sociales, así como de consulta, propuesta, evaluación y asesoramiento.
- Conocer de los proyectos de Presupuesto de Egresos e iniciativas de leyes de ingresos del estado y de los municipios, el Plan Estatal de Desarrollo y sus modificaciones, así como lo relativo a la planeación y el ordenamiento territorial y ecológico; para emitir recomendaciones y opiniones.

⁶⁰<http://www.iniciativaciudadana.org.mx/>

- Emitir informes sobre los asuntos que le sean solicitados por las dependencias federales, estatales y municipales y demás instancias públicas o privadas en materia económica y social.
- Colaborar en la elaboración de iniciativas y proyectos de ley, orientadas al desarrollo económico y social de la entidad.

¿Qué sectores se ven representados?

La estructura e integración del Consejo quedó constituida de la siguiente manera:

La Asamblea. Órgano superior del Consejo Económico y Social, la cual funcionaba en pleno, presidida por el Gobernador del estado. Dentro de sus funciones se encuentran aprobar los planes de trabajo; revisar y aprobar el presupuesto de operación del Consejo; aprobar los informes, resoluciones, propuestas y recomendaciones que emitan; crear comisiones técnicas.

La Presidencia, con las funciones de convocar a sesiones, resolver los asuntos con carácter de urgente o inaplazable.

El Comité de Comisionados. Órgano ejecutivo permanente, que tiene las funciones de estudiar y resolver los asuntos que sean encargados al Consejo, coordinar las actividades de las comisiones técnicas, proponer y elaborar estudios e informes.

Las Comisiones Técnicas. Creadas por la Asamblea y el Comité de Comisionados, para atender las solicitudes que se le encomiende.

El Secretariado del Consejo. Integrado por el Secretario General del Consejo y por el Secretario Técnico del mismo, con las funciones de coordinar la integración y funcionamiento de la Asamblea, emitir convocatorias a las sesiones, integrar actas de las sesiones, dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

Mientras que los representantes de los sectores se componían por cuatro miembros del sector laboral, organizaciones de trabajadores, sindicatos; cuatro miembros del sector empresarial; cuatro presidentes municipales; cuatro representantes de instituciones públicas o privadas de carácter socioeconómico, en

los ámbitos rural, artesanal, urbano y de servicios; y cuatro representantes de organizaciones sociales, instituciones académicas, de investigación u organizaciones de profesionistas.

¿Cuál es el nivel de autonomía que gozan frente a la autoridad gubernamental?

El Gobernador designaba a los titulares de las dependencias o entidades de gobierno, de acuerdo a su competencia, para formar parte de cada uno de los grupos de representación, para la atención de los asuntos vinculados al sector representado.

Al efecto, se contó con la participación de representantes de todos los sectores de la entidad: empresarios, líderes sociales, productores rurales y representantes de las actividades culturales, educativas y de investigación.

La creación del Consejo Económico y Social de Tlaxcala tuvo dos razones fundamentales que se explican en el mismo decreto. Primero, “es conveniente crear un Consejo donde se presenten y discutan temas nacionales, locales o de carácter municipal; se construyan soluciones; se generen respuestas para la administración, y se concilien los intereses de los diferentes actores sociales. El Consejo buscará el consenso, a fin de lograr un acuerdo social que permita, asimismo, orientar directamente al titular de la administración gubernamental y a los demás sectores representados, convirtiéndose en un órgano de estudio, evaluación y propuesta, así como de asesoramiento y consulta”⁶¹; y en segundo lugar señala que “la creación de éste Consejo constituye el paso hacia un modelo consensual, sustentado en la modificación estructural del esquema vigente, que nos permita avanzar en la instauración de una democracia con mayor grado de participación social”.⁶²

⁶¹Decreto por el que se crea el Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, Tlaxcala. 04 de diciembre de 2003.

⁶²*Idem.*

¿Cuál ha sido su desempeño?

La mayor expresión del Consejo Económico y Social del estado de Tlaxcala, estuvo en la determinación del gasto público, al final del sexenio. Se tenía un remanente de ahorros estatales de alrededor de 80 millones de pesos, la opción de gasto la determinó el Consejo, quién acordó que el recurso se destinara a obra pública.

Los problemas que ha enfrentado el Consejo Económico y Social de Tlaxcala vienen desde la formulación de su composición y atribuciones; son dos los problemas más graves, el primero es que los estudios, informes o conclusiones emitidos tendían carácter vinculatorio para el Ejecutivo del Estado, lo cual quita su carácter de órgano consultivo y le da un rol decisorio para el cual no están hechos los Consejos Económicos y Sociales; en segundo lugar, el Consejo estaba presidido por el propio Gobernador del estado, lo cual viola el principio de autonomía que debe caracterizar a todo Consejo Económico y Social.

2.2.2. Apoyos necesarios para los Consejos Económicos y Sociales, el caso del Distrito Federal.

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México se integró el 23 de septiembre de 2009 como una instancia de representación y participación económica y social, con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que coadyuva con el Gobierno del Distrito Federal en la rectoría del desarrollo integral y sustentable, el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como en una más justa distribución del ingreso y la riqueza, transitando hacia una economía que transforme la producción para impulsar la competitividad y el empleo.

La Ley del Consejo Económico y Social fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de abril de 2010. En dicha Ley se estableció que la duración del cargo de los Consejeros y Presidente es de dos años.

Si bien la propia Ley posibilita la extensión de esa integración y de sus miembros, no hubo ninguna acción que hiciera posible prolongar la existencia de la integración

del Consejo, por lo que la primera integración del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, instrumentada en 2009, se extinguió al inicio del año 2013.

Ante esta situación, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, instruyó el relanzamiento del Consejo e hizo responsable de la nueva construcción al Mtro. Salomón Chertorivski Woldenberg, Secretario de Desarrollo Económico. Se implementó un trabajo de consulta, análisis y propuestas para una nueva integración, representativa de los sectores económicos y sociales de la Ciudad de México.

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México fue nuevamente constituido el 30 de octubre de 2013. En esa sesión la Asamblea del Consejo eligió como Presidente del Órgano consultivo al Doctor Enrique Provencio Durazo, representante académico de la UNAM. Posteriormente se instruyó la publicación de un Acuerdo en la Gaceta Oficial, en el que se ordena la re-sectorización del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México a la Secretaría de Desarrollo Económico.

¿Cuál es el nivel de autonomía que gozan frente a la autoridad gubernamental?

El Jefe de Gobierno propondrá de entre los representantes de los cinco sectores participantes al Presidente de la Asamblea General. De igual manera propondrá de entre los representantes de las Secretarías al Secretario Técnico de la Asamblea General. El Presidente y el Secretario Técnico serán electos por los Consejeros y deberán contar con el apoyo de las dos terceras partes de éstos. Al mismo tiempo el Jefe de Gobierno tiene carácter de presidente honorario del Consejo.

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México tiene un problema similar que el Consejo Económico y Social de Tlaxcala en lo referente a que las decisiones del Consejo tienen un carácter vinculante para el órgano ejecutivo del Distrito Federal.

¿Cuál es su dinámica de participación, cómo llegan a acuerdos?

El Consejo es un órgano de apoyo que cuenta con autonomía técnica y financiera para el desempeño de las siguientes funciones y atribuciones:

- Analizar las propuestas de reactivación económica y proponer la formulación de políticas públicas para impulsar el desarrollo de la Ciudad de México a mediano y largo plazo.
- Promover la participación de los sectores económico, laboral, académico, cultural y social en la formulación de la estrategia de desarrollo económico y social de la Ciudad.
- Ser órgano de consulta obligatoria del órgano ejecutivo del Distrito Federal para el diseño, evaluación y seguimiento de iniciativas de ley, políticas públicas, programas y proyectos en materia económica y social.
- Realizar estudios, reportes y análisis en materia de evolución de la situación y la política económica de la Ciudad, y otros temas de interés estratégico.
- Opinar, en su caso, sobre las consultas de iniciativas de ley que le sean presentadas por parte de los órganos ejecutivo o legislativo del Distrito Federal.
- Realizar recomendaciones para la elaboración del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México; así como en la elaboración del paquete económico anual que se presenta a la Asamblea para su aprobación.
- Participar en la aportación y asignación de recursos de naturaleza privada para sumarlos a los recursos públicos, con el fin de financiar políticas públicas, programas y proyectos orientados a mejorar la competitividad de la Ciudad, su transformación productiva que permita impulsar la competitividad y el empleo; su ambiente de negocios; su tránsito hacia una economía basada en el conocimiento; el impulso a la creación y desarrollo de micro, pequeñas, medianas empresas y cooperativas; la promoción internacional

de la Ciudad, y en general, promover las inversiones público - privadas que produzcan beneficios sociales con base en un enfoque de sustentabilidad.

Las decisiones que se tomen en el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México tienen un carácter vinculatorio para el Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal.

El órgano supremo para la toma de decisiones es la Asamblea General del Consejo, integrada por la totalidad de los consejeros. Las resoluciones que toma la Asamblea General se tomarán por mayoría simple cuando se deliberen aspectos administrativos y por dos terceras partes de los presente, cuando se trate de la deliberación de decisiones vinculadas a las atribuciones propias del Consejo.

¿Qué sectores se ven representados?

En el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México se ven representados cinco sectores: el sector empresarial, academia, sociedad civil, sector sindical y organizaciones de profesionistas especializados.

El Consejo está integrado pluralmente por sesenta y dos representantes de los sectores privado, social, público y académico.

- Titular de la Jefatura de Gobierno, Presidente Honorario.
- Siete representantes del sector empresarial.
- Siete representantes de la Academia.
- Siete representantes de la Sociedad Civil.
- Siete representantes del sector sindical.
- Cuatro representantes de Organizaciones de Profesionistas Especializados.
- Dos diputados federales a propuesta de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

- El Titular de la Secretaría de Finanzas.
- El Titular de la Secretaría de Desarrollo Social.
- El Titular de la Secretaría de Desarrollo Económico.
- El Titular de la Secretaría de Turismo.
- El Titular de la Secretaría de Educación.
- El Titular de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.
- El Titular de la Secretaría de Medio Ambiente.
- El Director General del Instituto de Ciencia y Tecnología.
- Tres Diputados de la Asamblea de distintos partidos políticos, que serán propuestos por la Comisión de Gobierno y ratificados por el Pleno.
- Los 16 Jefes Delegacionales.

La Asamblea General tiene las atribuciones siguientes:

- Aprobar su estructura orgánica, el reglamento interno del Consejo y los lineamientos necesarios que aseguren su operación.
- Aprobar el informe de actividades que le sea presentado por el Comité Directivo.
- Aprobar las comisiones o grupos de trabajo que se requieran para llevar a cabo los trabajos del Consejo.
- Aprobar las opiniones y/o recomendaciones que tenga sobre las iniciativas de ley, políticas públicas, programas o proyectos que le presente a su consideración el órgano ejecutivo del Distrito Federal.
- Formular recomendaciones para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

- Formular recomendaciones para la elaboración del Paquete Económico Anual del Gobierno del Distrito Federal.
- Aprobar las evaluaciones del Consejo respecto a las políticas públicas, programas y proyectos en materia económica y social del Gobierno del Distrito Federal.
- Aprobar el destino y/o la orientación de recursos asignados al Consejo por el Gobierno del Distrito Federal a actividades de transformación productiva que permitan impulsar la competitividad y el empleo, proyectos de inversión productiva, mejoramiento del ambiente de negocios, impulso a la creación y desarrollo de micro, pequeñas, medianas empresas y cooperativas, y el desarrollo cultural y educativo.
- Aprobar la participación del Consejo en fideicomisos públicos y privados que tengan como fin impulsar los objetivos del Consejo.

El Consejo cuenta con un Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México, en junio de 2010 se aprobó el contrato de Fideicomiso con Banca Mifel S.A. para instrumentar la administración de los recursos del fondo.

Éste Fondo servirá para impulsar las acciones que emprenda conforme a sus atribuciones y cuenta con un monto que determina la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Éste fondo tiene el objetivo de mejorar la competitividad de la ciudad, la transformación productiva que impulse la competitividad y el empleo, mejorar el ambiente de negocios, el tránsito hacia una economía basada en el conocimiento, impulsar la creación y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas y cooperativas, la promoción internacional de la ciudad y en general, promover las inversiones público – privadas que produzcan beneficios sociales. El objeto de éste fondo es destinar recursos al cumplimiento y ejecución de los siguientes fines:

- Analizar las propuestas de reactivación económica y proponer la formulación de políticas públicas para impulsar el desarrollo de la Ciudad de México a mediano y largo plazo.
- Promover la participación de los sectores económico, laboral, académico, cultural y social en la formulación de la estrategia de desarrollo económico y social de la Ciudad.
- Diseñar, evaluar y dar seguimiento de iniciativas de ley, políticas públicas, programas y proyectos en materia económica y social.
- Realizar estudios, reportes y análisis en materia de evolución de la situación y la política económica de la Ciudad, y otros temas de interés estratégico.
- Opinar en su caso sobre las consultas de iniciativas de ley que le sean presentadas por parte de los órganos ejecutivo o legislativo del Distrito Federal.
- Realizar recomendaciones para la elaboración del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México; así como en la elaboración del paquete económico anual que se presenta a la Asamblea para su aprobación.
- Participar en la aportación y asignación de recursos de naturaleza privada para sumarlos a los recursos públicos, con el fin de financiar políticas públicas, programas y proyectos orientados a mejorar la competitividad de la Ciudad; su transformación productiva que permita impulsar la competitividad y el empleo; su ambiente de negocios; su tránsito hacia una economía basada en el conocimiento; el impulso a la creación y desarrollo de micro, pequeñas, medianas empresas y cooperativas; la promoción internacional de la Ciudad, y en general, promover las inversiones público-privadas que produzcan beneficios sociales con base en un enfoque de sustentabilidad.

¿Cuál ha sido su desempeño?

En abril de 2010 el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México presentó su agenda para el desarrollo 2010 donde se presentaron cuatro temas a tratar, el presupuesto 2010, Inversión Pública, nuevos esquemas de inversión y tarifas de agua 2010.

En la actualidad, dicho Consejo, mediante un acuerdo emitido por el Jefe de Gobierno en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 14 de enero de 2014, se sectorizó a la Secretaría de Desarrollo Económico como Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México.

2.2.3. Para crear una cultura de participación entre la sociedad y el gobierno, el caso de Jalisco.

La experiencia más exitosa de los Consejos se encuentra la del estado de Jalisco. Durante la administración del Gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña, de 2001 a 2006, se impulsó la creación del Consejo Económico Social y en agosto de 2004 el Congreso del estado aprobó la Ley que creaba el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco, CESJAL, sin embargo el Consejo quedó integrado hasta mayo de 2005.

Un grupo integrado por diferentes organizaciones empresariales se puso en contacto con representantes de la Comisión de Cooperación Internacional de la Unión Europea con la finalidad de obtener recursos financieros para apoyar proyectos de desarrollo económico y social de Jalisco, dicha comisión señaló que para la obtención de esos recursos era necesario que se dispusiera de un Consejo Económico y Social que fungiera como mediador. De ahí surgió el interés de crear un Consejo Económico y Social en Jalisco y se promovió ante los poderes Legislativo y el Ejecutivo.

En la Ley del Consejo se precisa que el CESJAL es un “órgano ciudadano de naturaleza consultiva de las autoridades estatales, dotado de autonomía técnica y

de gestión, que integra la participación de los sectores social y privado en la formulación de recomendaciones para la elaboración de políticas públicas orientadas a impulsar el desarrollo económico y social del Estado de Jalisco”.⁶³

Los estudios, resoluciones y conclusiones que genere, son solamente recomendaciones u opiniones, no son vinculatorias y se entregan a las autoridades estatales para ser evaluadas y valoradas en el ejercicio de sus responsabilidades públicas. El Consejo puede ser consultado por las autoridades del estado, así como por los municipios del mismo, por medio de solicitudes de opinión sobre asuntos de desarrollo económico y social.

El CESJAL se encuentra inspirado en el modelo de los consejos económico-sociales europeos, caracterizados por su representatividad social, su autonomía y la consistencia de sus propuestas. El objetivo principal del CESJAL es formular recomendaciones a los planes del gobierno estatal y a las iniciativas de ley del Congreso de la entidad⁶⁴.

El Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco tiene por objeto:⁶⁵

- Promover el diálogo y la concertación entre los diferentes agentes públicos y privados de la entidad.
- Analizar las condiciones sociales, económicas y competitivas del estado, a partir de indicadores.
- Elaborar estudios de prospectiva que promuevan el desarrollo sustentable.
- Promover acciones encaminadas a fortalecer las ventajas competitivas del Estado.
- Recomendar proyectos estratégicos sustentables de alto impacto para el desarrollo económico y social y la competitividad.

⁶³ *Ley del Consejo Económico y Social del estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad.*

⁶⁴ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “La Gobernanza y el Consejo Económico – Social de Jalisco (CESJAL)”, en *Revista Estudios Políticos*, México, Centro de Estudios Políticos, FCPyS-UNAM, No. 29, mayo-agosto 2013.

⁶⁵ *Idem.*

- Concertar los criterios de una política industrial, de desarrollo regional y estatal, así como de articulación de las cadenas productivas.
- Impulsar la formación de capital humano, físico y social como base generadora de riqueza.
- Promover medidas que favorezcan la equidad y la sustentabilidad económica y social.
- Participar en la elaboración, actualización y monitoreo del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas correspondientes en el ámbito económico y social, de conformidad con la ley de la materia y su reglamento interior, así como respecto de los municipios, a solicitud de ellos.
- Vincularse con otros organismos similares que existan a nivel nacional e internacional.
- Formular recomendaciones para la elaboración de proyectos de leyes y decretos que se relacionen con el desarrollo social, económico y la competitividad del Estado, así como con la integración y funcionamiento del Consejo.
- Publicar periódicamente informes sobre las actividades realizadas.

Los objetivos estratégicos del CESJAL se orientan hacia la vigilancia de la asignación óptima de los recursos económicos, fomento al capital humano, físico y social, fortalecimiento del crecimiento económico con empleo e ingreso remunerativo para una mejor calidad de vida, promoción de la innovación y el progreso tecnológico, reducción de los costos de transacción, generación de un crecimiento económico de calidad, combate a la pobreza y promoción de la igualdad de oportunidades.

¿Cuál es su nivel de autonomía que goza frente al ámbito gubernamental?

El Presidente es designado por las dos terceras partes de los integrantes del Consejo, y dura en su cargo cuatro años. Tiene las atribuciones de Representar legalmente al Consejo, convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Mesa Directiva, firmar, junto con el Secretario General las resoluciones que emita el Consejo, publicar las recomendaciones y opiniones del Consejo, informar de las actividades del Consejo a las autoridades del Estado, rendir el informe semestral y anual respecto de la administración del patrimonio del Consejo, elaborar el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos, y presentarlo ante el Pleno para su aprobación.

En el sector empresarial del CESJAL están representados las cámaras, uniones, centros y consejos que mayor relevancia tienen en la actividad económica del estado. En el sector social destaca la presencia de agrupaciones que históricamente han pertenecido al Partido Revolucionario Institucional (CTM, CROC, CNC), es notoria así la falta de representación de las organizaciones autónomas de trabajadores, campesinos y ganaderos. En el sector académico y asistencial están representadas las principales universidades de Jalisco, y por el lado asistencial las organizaciones tienen un fuerte vínculo con la iglesia católica. Es importante destacar la falta de representación de ONG's que se enfocan a proyectos productivos o Derechos Humanos.

¿Qué sectores se ven representados?

La Ley del Consejo Económico y Social del estado de Jalisco establece en su artículo 11 que el Consejo está conformado por tres grupos de representantes. El primer grupo conformado por siete consejeros que representan a las organizaciones del sector privado empresarial:

- El Consejo de Cámaras Industriales del Estado de Jalisco.
- La Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Guadalajara.

- El Centro Empresarial de Jalisco.
- El Consejo Mexicano de Comercio Exterior de Occidente.
- El Consejo Agropecuario de Jalisco.
- El Centro Bancario de Guadalajara.
- 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:

- 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.
- Federación de Propietarios Rurales de Jalisco.

Y el tercer grupo integrado por siete consejeros representantes del sector académico y de asistencia:

- 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.
- Corporativo de fundaciones, A.C.

¿Cuál es su dinámica de participación, cómo llegan a acuerdos?

El Consejo ejerce sus decisiones en el pleno, como órgano supremo de gobierno, por mayoría de votos. En el artículo 5 de la Ley del Consejo Económico y Social del estado de Jalisco se establece que las recomendaciones y opiniones que emita el Pleno del Consejo deben ser aprobadas al menos por las dos terceras partes de los consejeros presentes en la sesión correspondiente.

El carácter de colegiado le permite tener una interlocución entre los distintos sectores que lo conforman, lo cual significa que se privilegia el diálogo.

En el CESJAL toda recomendación u opinión que sea emitida pasa por el área de estudios estratégicos, donde los estudios se proveen de sustento, dependiendo de la temática que al CESJAL se solicite abordar, son diferentes formas de hacer las recomendaciones, por ejemplo la temática del agua y la temática del empleo fueron realizadas mediante mesas de diálogo, para que en diferentes sesiones se reúnan diferentes personas de diferentes asociaciones, sector público, academia que están relacionados con la temática, de las opiniones y propuestas que se presentan en esas mesas se genera el estudio para que posteriormente se discuta en pleno. Así las recomendaciones son elaboradas de manera conjunta.

Otro tipo de recomendaciones son hechas desde el gabinete, se toma la información producida por entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil especializada en esas temáticas para transformar esta información en recomendaciones específicas de política pública, un ejemplo de este procedimiento es la recomendación que se hizo sobre movilidad urbana o el caso sobre el seguimiento al plan estatal de desarrollo, el cual se trabaja en conjunto con

la Secretaría de Administración, Planeación y Finanzas y con el PNUD, con la finalidad de evaluar la implementación del Plan Estatal de Desarrollo y elaborar una ruta crítica sobre como evaluar los impactos en el mediano y largo plazo de las acciones del programa.

La elaboración del informe socioeconómico es un documento que también elabora el CESJAL y recopila una gran cantidad de indicadores del desarrollo económico y social del estado de Jalisco, en 2013 se emitió con una selección de áreas de política pública que desde la óptica de distintos modelos internacionales de desarrollo se ven como áreas estratégicas para que haya mayor incidencia e impacto en la sociedad. Para 2014 se planeó concentrarse en temas de pobreza y la ley de asociaciones público-privadas.

¿Cuál ha sido su desempeño?

De 2006 a 2014 el CESJAL aprobó 66 dictámenes con recomendaciones entregadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Jalisco. Éste es el indicador más importante sobre el cumplimiento de su función. Se trata de recomendaciones específicas en distintas materias:

1. Sustentabilidad hídrica del área metropolitana de Guadalajara.
2. Sobre el fenómeno de la migración en el estado de Jalisco.
3. Ley en materia de transparencia y acceso a la información.
4. Informe socioeconómico del estado de Jalisco anualmente hasta 2014.
5. Sobre el marco normativo vigente que regula la asignación y ejercicio del presupuesto del gobierno del estado de Jalisco.
6. Sobre la implementación de un modelo de sanidad, inocuidad y trazabilidad agroalimentaria denominado “distintivo calidad Jalisco”.
7. Profesionalización del transporte público del estado de Jalisco.

8. Políticas públicas para el fomento del empleo digno y decente en el estado de Jalisco.

9. Políticas públicas en materia de comercio exterior, competitividad de las Mipymes exportadoras y el liderazgo de Jalisco a nivel internacional.

El CESJAL y su contribución social.

El CESJAL es un espacio de interlocución entre la sociedad y el gobierno, con la constante búsqueda de favorecer el diálogo, profesionalizar las propuestas de la sociedad civil y asegurar la continuidad de los proyectos independientemente de transiciones gubernamentales o de otra índole.

Es un organismo estratégico para el estado donde todos los sectores productivos, sociales y académicos proponen y deliberan distintas iniciativas para generar recomendaciones y opiniones respecto a la agenda prioritaria del gobierno del estado y los tres poderes. Funciona como la voz de todos los sectores para discutir y analizar con los expertos y con los mismos sectores.

El CESJAL se dedica a hacer estudios y recomendaciones, por lo que se busca que el apoyo sea institucional para actuar antes de que se tomen las decisiones. El principal reto es hacer las recomendaciones adecuadas, en los temas que le sean requeridos, y propiciar la competitividad del estado.

Al ser un organismo autónomo y ciudadano cuya participación sale de 21 instituciones reconocidas, contribuye por su vocación, jurídica, social y económica de emitir recomendaciones y opiniones técnicas que incidan en las políticas públicas a fin de mejorar la calidad de vida del estado. Su contribución está orientada a cubrir los vacíos de normas o leyes inacabadas.

Como ejemplos, el CESJAL participó en la creación del incentivo *Calidad Jalisco* y el comité técnico para la certificación agroalimentaria con la finalidad de que los

productos hechos en el estado transitaran por los mercados nacionales y extranjeros con una certificación de calidad.

Un segundo caso es la incorporación del CESJAL y el gobierno del estado con el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) para evaluar el plan estatal de desarrollo y generar una metodología que genere datos estratégicos, con la finalidad de corregir el rumbo del estado en sus políticas públicas.

El CESJAL y su orientación no se ha limitado al aspecto local o nacional sino que tiene una visión internacional y ha permitido que el gobierno del estado tome mejores decisiones, ha sido un factor de integralidad en la toma de decisiones y ha contribuido al elemento de la estabilidad social y a superar los retos y adversidades ante los problemas económicos. Por ser un instrumento válido y legitimado por la ley y por los resultados que su trabajo ha demostrado.

En palabras del Secretario General de Gobierno del estado de Jalisco, Maestro Arturo Zamora Jiménez, “para el Gobierno del estado el CESJAL representa uno de los instrumentos más válidos en términos de opinión de Organismos no Gubernamentales, un instrumento que el estado de Jalisco sigue y que está recuperando documentos de recomendaciones que anteriormente no se les había dado la importancia adecuada”.⁶⁶

El mismo funcionario resalta tres problemas que actualmente deben considerar los gobiernos, por un lado se enfrentan a una sobrecarga de demandas y al mismo tiempo, en segundo lugar, una estrechez de recursos, aunado a eso los gobiernos enfrentan un problema de credibilidad ante la sociedad⁶⁷.

Aquello que los gobiernos necesitan es echar mano de la sociedad civil. Moverse de un esquema de gobernabilidad donde el estado se hacía cargo de las exigencias a un esquema de gobernanza donde, por la alta cantidad de demandas, el gobierno necesita de la intervención del sector social, ante la escasez de recursos se deben sumar los recursos privados y ante la falta de credibilidad en las

⁶⁶ *Enfoque Ciudadano*, 05 de abril de 2014. Programa de televisión.

⁶⁷ *Idem*.

políticas públicas se involucra a la sociedad civil en la elaboración, diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

En Jalisco, gracias a la experiencia del CESJAL se ha llegado a la conclusión de que es necesario construir capital social, lo cual significa sumar a la sociedad civil en las tareas del gobierno. Las tareas para la generación del capital social son seguir sumando a la sociedad civil a las mesas de discusión, y en general a los grupos representativos e interesados en los temas a discusión.

La tarea del CESJAL es ser la voz de la sociedad civil organizada ante las instancias gubernamentales, emite recomendaciones de cuenta propia y puede ser consultado por las autoridades municipales y estatales para dar una opinión. Los principales retos para el CESJAL son convertirse en un organismo más participativo y plural, y más considerado por las autoridades municipales, estatales y por los tres poderes, el reto es la constitución de un garante en las políticas públicas y un aliado propositivo en conjunto con la sociedad.

2.3. Conclusiones del segundo capítulo.

¿Por qué impulsar una propuesta que incentiva la participación ciudadana y la representación de la pluralidad?

Las sociedades contemporáneas han tenido una evolución en su estructura y funcionamiento desde hace varias décadas, las problemáticas son cada vez más variadas y complejas, se han incrementado fenómenos como la migración o el cambio climático y los temas de las agendas públicas de los gobiernos se han diversificado. Al mismo tiempo, las minorías y grupos marginados o relegados han tomado importancia en los temas de las políticas públicas exigiendo mayor participación y más espacios donde expresarse.

A la par, existe una brecha que se abre cada vez más entre los intereses que defienden los representantes políticos y los intereses que existen en la pluralidad de la sociedad. La representación meramente territorial no implica que se

transmitan fidedignamente las demandas y los intereses de los representados. Esta situación ha significado que las decisiones tomadas por los representantes políticos no son necesariamente lo que los ciudadanos desean, por lo que carecen de legitimidad.

Existe una necesidad de construir espacios que permitan el diálogo y la construcción de consensos, en esta necesidad, los Consejos Económicos y Sociales funcionan como una vía para generar acuerdos, dar legitimidad a las políticas públicas y constituirse como líneas de comunicación directa entre la ciudadanía y sus representantes.

La viabilidad jurídica para la creación de un Consejo Económico y Social de Estado, se expresa y fundamenta en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las

entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley⁶⁸

Lo que los Consejos Económicos y Sociales plantean es generar una vía paralela de representación que no sustituye pero sí complementa la representación política, con el distintivo de que se trata de una representación más fidedigna y apegada a los intereses de los distintos sectores de una sociedad plural.

En México, existen casos de estudio que sirven como punto de partida para pensar en la creación de un Consejo Económico y Social a nivel nacional, las expresiones que se han dado en la Ciudad de México y especialmente en Jalisco, donde se emiten recomendaciones, estudios y opiniones sobre proyectos de ley, propuestas de programas, y elaboración de políticas públicas para impulsar el desarrollo económico y social, sientan un precedente para el empoderamiento ciudadano en México.

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26.

Capítulo 3. La experiencia del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil; contribuciones para México.

A partir de 1995, con el gobierno de corte neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, en Brasil se pone en funcionamiento un concepto de Estado mínimo. Durante los años noventa, la aplicación de las políticas sociales era condicionada por los aspectos macroeconómicos y políticos, a pesar de que la Constitución de 1988 establecía como principio la universalidad en el acceso a seguridad social.

Brasil trató de adaptarse a una reorientación económica, sin embargo a finales de la década de los noventa el 44% de la población estaba en condición de pobreza y el 20% en condiciones de pobreza extrema.⁶⁹

En este escenario toma posesión Luiz Inácio da Silva, quien al paso del tiempo va modificando la concepción del gobierno anterior, al ampliar el Estado y generar un Estado más incluyente. Con ese afán, una de sus primeras medidas de gobierno, fue la creación de un Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil.

Los Consejos Económicos y Sociales existen en aproximadamente 30 países alrededor de todo el mundo, en ellos se discuten temas medioambientales, económicos y sociales; los Consejos están siempre formados por integrantes de la sociedad civil y por miembros de sus respectivos gobiernos. En todos los casos los objetivos son similares: el asesoramiento a los gobiernos en la toma de decisiones y la búsqueda de consensos y pactos sociales.

En Europa los Consejos Económicos y Sociales son concebidos como mecanismos para la generación de consenso entre los agentes económicos. La institucionalización de un espacio público regulado por el Estado, hace mención de la importancia del papel consultivo y los reconoce como necesarios para asegurar la legitimación de las decisiones políticas.

⁶⁹ Araújo Texeira, Zuleide; "Consenso Progresista desde el Sur"; en Yesko Quiroga, Agustín Canzani, Jaime Ensigna (compiladores); *Consenso Progresista. Las políticas sociales en los gobiernos progresistas del cono sur*. Fundación Friedrich Ebert, Brasil 2009; p. 53.

En América Latina existen estos consejos a nivel nacional en República Dominicana, Honduras, Guatemala, Panamá, Antigua y Barbuda, El Salvador y Brasil; y a nivel regional los hay en Argentina, Brasil y México.

El modelo Brasileño se basó en la experiencia holandesa. En este país el consejo nació en 1950, la diferencia más importante con el proyecto brasileño es el número de integrantes ya que en Holanda es más pequeño.

En ambos casos los principales objetivos se centran en el crecimiento económico, desarrollo sustentable, aumento del nivel de empleo, y una justa distribución de la riqueza.

El análisis del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil se realizará desde dos diferentes perspectivas, la primera de ellas desde su desarrollo cronológico, de estructura y funcionamiento; el segundo aspecto es la visión de Estado desde un gobierno progresista, principalmente con el análisis de los resultados que la implementación del Consejo ha dado.

3.1. Proceso de creación, estructura, funcionamiento y desempeño del CDES.

El Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil CDES fue creado el 28 de mayo de 2003, en la Ley que le dio origen se establece que “al Consejo de Desarrollo Económico y Social le cabe asesorar al Presidente de la República en la formulación de políticas y directrices específicas y, examinar las propuestas de políticas públicas, reformas estructurales y de desarrollo económico y social planteada por el Presidente, con el fin de articular la relación del gobierno con representantes de la sociedad”.⁷⁰

El CDES nació del programa de gobierno del entonces candidato a la Presidencia de la República, Luiz Inácio Lula da Silva en 2002, quien proponía construir un nuevo contrato social en el país. En dicho plan se proponía la institucionalización de un Consejo de Desarrollo Social con énfasis en los aspectos económicos.

⁷⁰ Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil. Folleto Institucional, p. 10.

Ya como presidente, una de las primeras medidas de Lula fue la instauración del Consejo de Desarrollo Económico y Social, el cual quedó integrado en una Secretaría especial con rango de ministerio, cuyo titular era el Ministro Tarso Genro.

Desde finales de 2013 el Consejo quedó incorporado a la Casa Civil, la cual tiene la función de asistir directamente al Presidente de la República, especialmente en la coordinación e integración de las acciones del Gobierno, verificación previa de la constitucionalidad y legalidad de los actos presidenciales, y de la gestión de los órganos y entidades de la Administración Pública Federal.

“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 a la pobreza, del desempleo, de la desigualdad de renta y de las carencias educacionales”.⁷¹

Se trata de un órgano consultivo y de asesoramiento de la Presidencia de la República, cuyos objetivos son, asesorar a la Presidencia en la formulación de políticas relacionadas a promover el desarrollo económico y social; y evaluar propuestas de políticas públicas y reformas estructurales que son presentadas a la Presidencia.

En palabras del mismo ex Presidente Lula, el CDES se considera como:

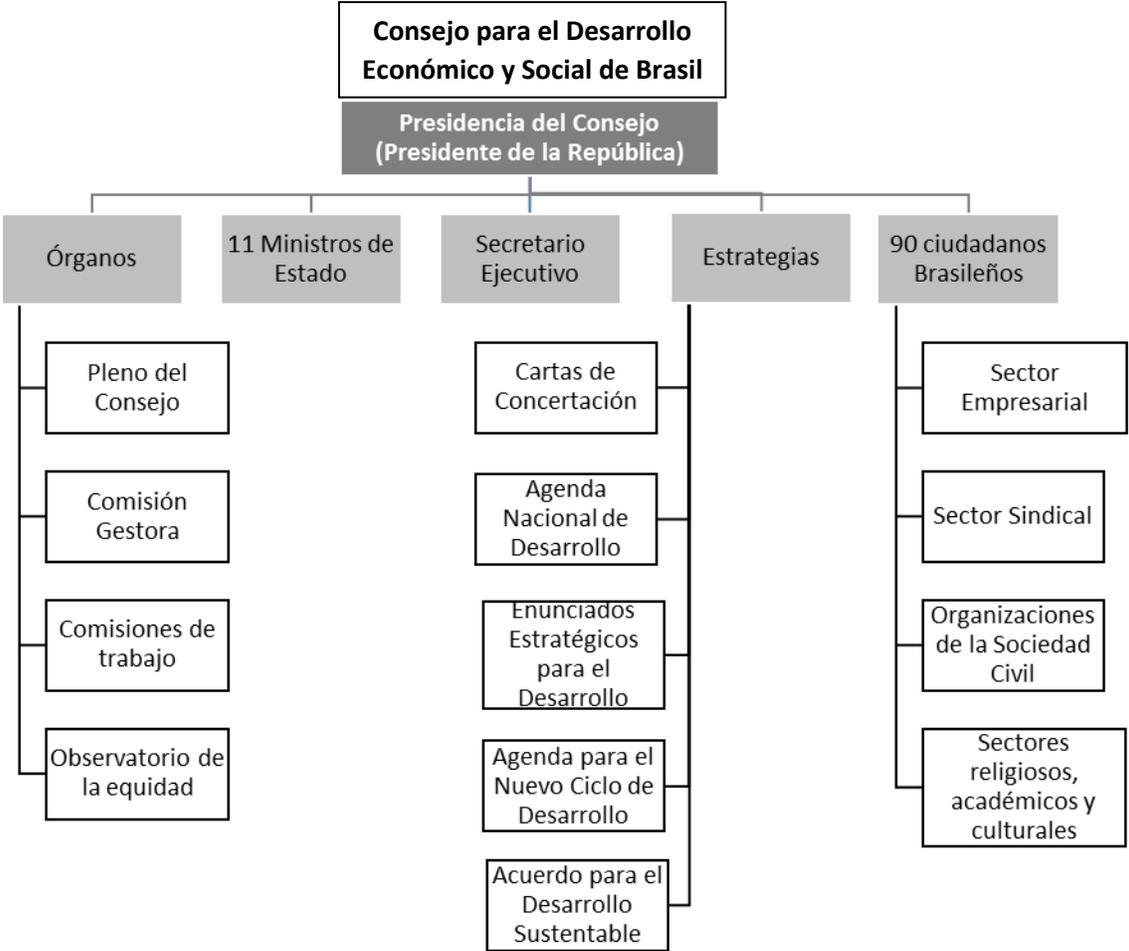
“Uno de los espacios públicos no estatales, en que las personas pueden opinar y divergir, para, que al final, se sientan partícipes de las decisiones. El ejercicio de la democracia es complejo, difícil, sin embargo es a través del proceso democrático del diálogo y del disenso como se obtiene la certeza del convencimiento para la toma de decisiones. Gracias a los diálogos se llegará a un nuevo pacto con la

⁷¹ *Íbidem*, p. 153.

sociedad para las soluciones de los graves problemas del país y para la definición de las políticas públicas”.⁷²

Para el estudio del caso brasileño se seguirá la misma estructura de análisis que se usó en los casos locales de México, para conocer las condiciones que cumple el CDES, para ello se debe responder a la siguiente ruta crítica:

¿Cuál es su nivel de autonomía frente a la autoridad gubernamental?, ¿Qué sectores se ven representados? y ¿Cuál es su dinámica de participación, cómo llega a acuerdos? Para su mejor entendimiento se presenta el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

⁷² 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.pt.org.br

¿Cuál es el nivel de autonomía que gozan frente a la autoridad gubernamental?

El Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil está presidido por el Presidente de la República, quien nombra a los miembros del Consejo. La duración de los miembros en el Consejo es de dos años, con posibilidad de renovación.

El CDES tiene como objetivo principal crear un ámbito plural, donde se presentan y discuten temas nacionales, se construyen soluciones, se generan respuestas y se concilien los intereses de los diferentes actores sociales. El consejo contribuye a buscar el consenso y la búsqueda de un acuerdo social y orientar directamente al presidente, convirtiéndose en un órgano de asesoramiento y consulta.

La Secretaría Ejecutiva del CDES es ejercida por un Ministro de Estado, designado por el Presidente de la República. La Secretaría del Consejo es la responsable de la coordinación técnica del proceso de discusión, análisis, formulación de propuestas y el apoyo organizativo del CDES.

En Brasil el Consejo funciona como un órgano dependiente directamente del ejecutivo federal. Sin embargo funciona como un órgano autónomo en la medida que las resoluciones que toma se hacen de manera colegiada con la participación de amplios sectores de la sociedad, de tal manera que no existe un control gubernamental sobre las decisiones, estudios o resoluciones que se realizan en el Consejo.

¿Qué sectores se ven representados?

El Consejo se propuso retomar el diseño de la relación Estado y sociedad inaugurada en la Constitución de 1988, generando un nuevo espacio plural para la participación de actores sociales y de gobierno, con la finalidad de generar condiciones de gobernabilidad y legitimidad.

Más allá de las instituciones de la democracia representativa, la posibilidad de inserción de la sociedad civil en los procesos políticos permite la emergencia de

nuevas temáticas en la agenda gubernamental, así como permite la toma de decisiones por parte del Estado con base en la consulta a determinados grupos.

En la composición del Consejo están presentes los trabajadores, los empresarios, movimientos sociales, el gobierno y los líderes de expresión de distintos sectores.

El CDES está compuesto de la siguiente manera:⁷³

El Presidente de la República, como Presidente del Consejo, tiene la facultad de convocar y presidir las reuniones del pleno, así como solicitar al Consejo la elaboración de estudios, informes y posturas sobre temas relevantes de interés público.

Un Secretario Ejecutivo cuyas funciones son convocar a solicitud del Presidente, las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo, y construir y organizar los grupos temáticos.

Once ministros de Estado, los cuales participan y exponen en las reuniones ordinarias del Consejo los temas en materia de sus competencias.

Noventa ciudadanos brasileños elegidos por su reconocido liderazgo y representatividad de diferentes sectores de la sociedad brasileña. La elección de los miembros del organismo es realizada directamente por la Presidencia y tienen una duración de dos años.

En el ámbito de la representación empresarial, destacan los presidentes de las federaciones industriales de los estados de Río de Janeiro, Río Grande do Sul, Paraná y Minas Gerais; presidentes de compañías nacionales y extranjeras; la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción, empresas dedicadas a energías renovables, y la Asociación de Bancos, y Entidades de Mercados Financieros.

⁷³ Montoya Vargas, Fernando, *Hacia el Consejo Económico y Social en México como agente colaborador para el combate a la pobreza*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, serie Estudios Jurídicos No. 243, 2014, p. 161 – 162.

Dentro de los sectores sindicales que se representan en el CDES destacan la Central Única de Trabajadores, la Unión General de Trabajadores, Fuerza Sindical de Sao Paulo, Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas, Sindicato Metalúrgico, Fuerza Sindical, Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación.

En lo referente a las organizaciones sociales representadas se han incluido Organizaciones no Gubernamentales como el Movimiento de los Sin Tierra, destacan también la Unión Brasileña de Mujeres, Mujeres Trabajadoras Rurales, Unión Nacional de Estudiantes, el Instituto Observatorio Social de Telecomunicaciones de Inclusión Digital y Social, la Asociación Brasileña de ONG's, la Asociación de Empresarios por la Ciudadanía, entre otros.

Existe también un grupo asignado a la representación de los rectores religiosos, académicos y culturales, y organizaciones entre las que más destacan se encuentran Cáritas Brasileira, Cooperativa Agentes Medioambientalistas, la Universidad Federal de la Bahía, Universidad Federal de Pernambuco, Universidad Federal de Minas Gerais, Universidad Federal de la Integración Luso-Africana Brasileña y el Fórum Nacional.

La representación en el consejo es mayoritaria para el sector empresarial, quienes ocupan más de la mitad de los espacios ciudadanos. No obstante la composición del Consejo es amplia y plural, permite generar una visión sistémica de los problemas y es la pluralidad, la base para lograr consensos.

Lo que se busca es combinar la representación sectorial, la inclusión social y la capacidad de contribuir a los debates sobre temas clave para el desarrollo del país.

¿Cuál es su dinámica de participación, cómo llegan a acuerdos?

El Consejo tiene una función consultiva y no vinculante, por lo que sus recomendaciones no necesariamente se transforman en acciones de gobierno. Lo que distingue al CDES son sus funciones de asesoramiento y la consulta.

La participación de la sociedad civil al interior del organismo redefine la relación que existe entre sociedad y gobierno y responsabiliza a ambas partes en la planeación del desarrollo económico y social.

“El gran énfasis se da en el intercambio de información entre los participantes, que permitirá la transformación de los puntos de vista y del requisito de argumentar en defensa de las posiciones, o que favorecerá el acuerdo y la generación de consensos más amplios. El proceso decisorio no es elegir entre alternativas, sino para generar nuevas alternativas, que posibilitarían la mayor innovación posible. Se espera que las decisiones así tomadas, proporcionen mayor justicia redistributiva y sean más sostenibles”.⁷⁴

Las funciones del CDES son: definir sus directrices y programas de acción; establecer acuerdos, realizar recomendaciones y responder las solicitudes formuladas por el presidente de la República; enviar a la Federación estudios e informes indispensables para el cumplimiento de sus competencias; presentar indicaciones y posturas 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 promover modificaciones a su reglamento interno, y organizar seminarios, debates y ponencias.

El trabajo que realiza el CDES para lograr el consenso entre diferentes sectores de la sociedad, se realiza en las sesiones plenarios, en grupos de trabajo, seminarios y mesas redondas.

En las discusiones de los temas propuestos participan ministros de Estado, presidentes de bancos públicos e instituciones nacionales pertinentes.

El Consejo está formado por diferentes espacios de discusión:

⁷⁴ Fleury, Sonia, “Concertación y eficacia de la acción política: El Consejo del Desarrollo Económico y Social del Gobierno de Lula. La agenda actual de la administración pública: una visión iberoamericana”, en *Revista de Administración Pública*, INAP, no. 110, enero – abril, México 2004, p. 118.

- El Pleno del Consejo, donde se reúnen sus miembros y se aprueban cada dos meses las cartas temáticas de concertación.

El Consejo lleva a cabo cuatro sesiones plenarias anuales a las que asiste el Presidente de la República. El orden del día de las sesiones plenarias combina temas presentados por el Gobierno y las propuestas del Consejo como resultado de los grupos de trabajo, y proporciona las discusiones y la evaluación de las posiciones. El Consejo está facultado para elaborar estudios e informes especiales.

Los grupos temáticos que tienen un plazo para hacer propuestas y análisis que sean discutidas y evaluadas por el pleno.

Desde el año 2003 el Pleno Consejo ha discutido diversos temas, entre los que destacan la reforma de seguridad social; política macroeconómica; política industrial; Política Nacional de Desarrollo Regional; política fiscal y cuenta pública; comercio exterior y auditores externos; aprobación de la Agenda Nacional de Desarrollo; seguridad pública y ciudadana; educación como prioridad para el desarrollo; reforma política; reforma fiscal; biocombustibles y bioenergía, entre otros.

- Los grupos temáticos de trabajo proponen diálogos regionales y coloquios para discutir temas específicos en el Consejo.

Su función es profundizar temas propuestos por el Gobierno o deliberados por el Pleno. En ellos se analiza, se discuten las posiciones y los consensos encontrados, para deliberación al Pleno.

En los grupos de trabajo se reciben las contribuciones de los representantes gubernamentales, expertos e instituciones que coadyuven a construir una propuesta sólida que cuente con la mayor información posible.

Además de las sesiones plenarias y grupos de trabajo, el CDES organiza coloquios, reuniones regionales, seminarios, mesas redondas y otros eventos con el objetivo de recabar datos, información y análisis, para ampliar el debate y dar cabida al mayor número posible de opiniones.

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.

- El Comité Gestor, la cual se encarga de dar seguimiento a los acuerdos.

El Comité Gestor está formado por seis consejeros con destacada participación en el Consejo y un secretario ejecutivo, con un mandato de seis meses o dos reuniones plenarios. Promueve la efectividad del diálogo entre los consejeros, entre el Consejo y el gobierno y otros actores sociales e institucionales.

Fue creado con la finalidad de fortalecer y ampliar la capacidad del Consejo, mejorar la asistencia al Presidente y ampliar las participaciones en el Consejo, contribuyendo a la dinámica de la gobernanza y al desarrollo de Brasil.

“Su objetivo es generar las condiciones para que el diálogo entre los miembros del consejo sea más eficaz. Es responsable de ampliar la interlocución con el gobierno, coordinar y dar acompañamiento a los acuerdos del Consejo, en la implementación de políticas sociales y en la actuación de los actores sociales”.⁷⁵

- El observatorio de la equidad, el cual se basa en la identificación de los problemas derivados de la desigualdad social.

Su objetivo es contribuir con capacidad e instrumentos para mitigar la problemática de las desigualdades en el país. Se trata de una herramienta política que se propone a crear y ofrecer conocimientos para apoyar las propuestas del Consejo y la sociedad, siempre con la intención de reducir las desigualdades.

El Observatorio cuenta con un Comité Técnico constituido por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Departamento de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) y Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social (SEDES).

⁷⁵ Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil. Folleto Institucional.

La interacción con organizaciones de la sociedad civil tiene el objetivo de ampliar el debate y obtener insumos para la preparación de análisis y recomendaciones sobre políticas públicas y su aplicación, en términos de equidad.

3.2 Balance sobre los resultados del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil.

Continuando con la estructura que ha regido el análisis comparado a lo largo del proyecto, en esta segunda sección se da respuesta a una de las preguntas pendientes:

¿Cuál ha sido su desempeño?

Documentos estratégicos del trabajo del CDES.

El principal reto al que se enfrenta el Consejo es conjuntar las diferentes visiones que en él subyacen y a partir de ellas generar perspectivas de largo plazo, que sean incluyentes con todas las visiones que le dan origen. De los principales esfuerzos que se han realizado en el Consejo, cinco documentos han servido como directriz en la búsqueda de mitigar las condiciones de desigualdad social y económica:

- Cartas de concertación.

Consisten en una serie de seis documentos publicados entre los años 2003 y 2004, con contenido de directrices y sugerencias para el Gobierno y la sociedad, sentando las bases teóricas y una ruta crítica para el diálogo social, fijando metas para el crecimiento y desarrollo. Los contenidos de dichas cartas fueron un gran impulso para legitimar la reforma fiscal, realizada en los primeros años de gobierno de Lula. Las Cartas de Concertación fueron la base para el reconocimiento público y prestigio que fue obteniendo el Consejo ante los distintos sectores de la sociedad brasileña.

- Agenda Nacional de Desarrollo.

La Agenda Nacional de Desarrollo estableció 27 directrices estratégicas consolidadas en un documento que se entregó al Presidente de la República a mediados de 2005. Para su elaboración se identificaron los principales problemas y potencialidades de la nación brasileña.

Para la construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo, fue necesario un proceso de un año y medio de trabajo en el Consejo.

En mayo de 2004, se realizó una encuesta entre todos los Consejeros, con el objetivo de identificar los principales problemas y las ventajas competitivas nacionales. A partir de esta identificación se llevaron a cabo debates, estudios, seminarios y consultas con especialistas, resultando una versión muy detallada de las directrices para la acción. En la reunión del Pleno de CDES de mayo de 2005 se presentó una síntesis de estas propuestas.

- Enunciados Estratégicos para el Desarrollo.

Documento presentado en 2006, en el destaca una serie de directrices con metas físicas y financieras para el desarrollo, sobre bases sostenibles a partir de 2007, con un horizonte de largo plazo, al año 2022.

“Se redactaron 24 enunciados que contenían temas como reforma política; modelo de desarrollo y política económica; política social; reducción de los tipos de interés; reforma fiscal; ciencia, tecnología e innovación; infraestructura económica y social; política industrial; fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas y lucha contra la informalidad laboral; reforma agraria; seguridad pública y sistema judicial, y gobernanza estratégica”.⁷⁶

⁷⁶ *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social.* Madrid, Documento de Trabajo No. 14, Serie: Buenas prácticas, Programa EUROSociAL, 2014, p. 84.

- Agenda para el Nuevo Ciclo de Desarrollo.

El CDES concluyó que Brasil había salido de la crisis económica de 2008 más fortalecido que otros países, entrando en una nueva fase de su desarrollo.

Este es un documento de trabajo presentado al presidente Lula da Silva y a la sociedad en junio de 2010. Para su elaboración, el Consejo sugirió que Brasil había alcanzado un nuevo nivel de desarrollo y se abría la posibilidad de que el país emprendiera una nueva ruta para lograr un desarrollo sostenido.

El Consejo definió en la Agenda para el Nuevo Ciclo de Desarrollo nueve ejes fundamentales para sostener el desarrollo brasileño: 1. Nuevos horizontes en la educación, 2. Retos del estado democrático e inductor del desarrollo, 3. Transición a la economía del conocimiento, 4. Trabajo decente e inclusión productiva, 5. Un patrón de producción para el nuevo ciclo de desarrollo, 6. Potencial de la agricultura, 7. Papel de las infraestructuras: transportes, energía, comunicación, agua y saneamiento, 8. Sostenibilidad medioambiental, y 9. Consolidación y ampliación de las políticas sociales.

- Acuerdo para el Desarrollo Sustentable Río + 20

La sociedad civil brasileña, articulada por el CDES, construyó el documento titulado Acuerdo para el Desarrollo Sustentable, como un aporte a la posición que el gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff llevará a la Conferencia Río+20 con la intención de aportar contenidos a la agenda global.

En este documento se plasmaron las estrategias para el desarrollo sustentable en términos sociales, económicos y ambientales: 1. Agendas nacionales para el desarrollo sustentable, 2. Nuevo modelo de producción y consumo, 3. Ciudades y campos sustentables, 4. Papel de la educación, ciencia, tecnología e innovación, 5. Participación y control social, 6. Alianzas para el desarrollo sustentable, y 7. Nuevos indicadores de desarrollo.

Balance de resultados del CDES.

El CDES tiene una función central en la elaboración de políticas públicas y en la construcción de un puente entre el poder político y los actores sociales. Su desempeño va en dos sentidos, por un lado es un ente de entendimiento entre los sectores representativos de la sociedad, y por otro lado, una instancia que asesora al gobierno federal en la elaboración de líneas y estrategias de desarrollo para el país.

El Consejo brasileño bajo la administración de Tarso Genro, durante 2003 y 2004, propuso como prioridad la agenda de reformas de seguridad social y tributaria. Con relación a las reformas de seguridad social, en 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.

El proceso de la reforma de pensiones ha significado un proceso largo para Brasil, sin embargo mientras que al ex presidente Henrique Cardoso le tomó más de tres años de discusiones en el Congreso hasta que la reforma que planteó fue promulgada en diciembre de 1998; al también ex presidente Lula le tomó menos de un año para obtener la aprobación del Congreso de la reforma planteada en 2003.

La diferencia que hizo Lula puede atribuirse a la apertura que desde su gobierno se planteó para incluir al mayor número de sectores sociales posibles.

“Desde el principio, el gobierno trató de discutir con los diferentes sectores de la sociedad, estableciendo un diálogo con las autoridades estatales y la organización de los debates sobre la reforma de las pensiones en el Consejo para el Desarrollo Económico y Social, entre febrero y abril de 2003”⁷⁷

En la propuesta de Lula destacó la apertura de su propuesta, la transparencia con la que se trabajó y la inclusión de los sectores involucrados.

⁷⁷ Nakao Nakondo, Sidney y Savoia, José Roberto, “A reforma da previdência no Brasil. Estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula”; *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23 no. 66, p. 52.

Para la reforma de pensiones el Ejecutivo no propuso los temas, presentó algunas preguntas al Consejo, apoyados por los diagnósticos, los cuales sirvieron de base para los debates y las declaraciones posteriores de sus miembros.

Alrededor del 70% de las propuestas previstas por el Consejo fueron aceptadas por el Ejecutivo.

El 30 de abril de 2003, el presidente Lula, con la presencia de 23 ministros de Estado y 27 Gobernadores, hace entrega al Congreso, de las Propuestas para las reformas de Seguridad Social y Tributaria, y en diciembre de 2003 entró en la última etapa de aprobación.

Algunas otras de las sugerencias del CDES que se han convertido las políticas públicas son el Programa de Aceleración del Crecimiento, la Ley de Quiebras, el proyecto de ley de Asociaciones Público-Privadas, la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa, el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial, el Programa de Trabajo Decente, la orientación estratégica para el Plan Plurianual 2008-2011 y el Plan de Desarrollo de la Educación.⁷⁸

En 2003, durante la primera sesión plenaria del CDES, el presidente Lula declaró:

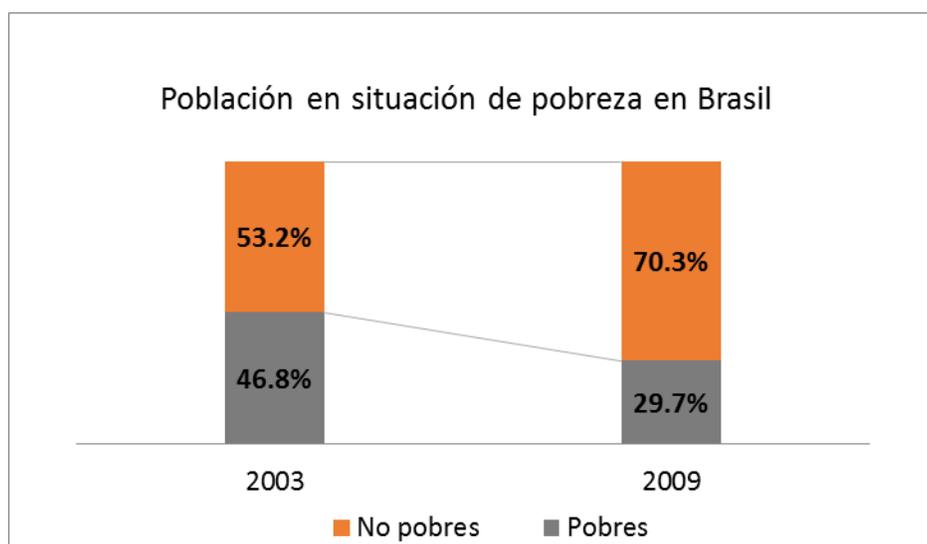
“Como ocurre en las principales democracias del mundo, que tienen sus consejos, la búsqueda del consenso en la sociedad, la búsqueda de un verdadero acuerdo social estratégico, puede ser muy útil para el trabajo del Ejecutivo y del propio Legislativo, sin retirarles ninguna de sus prerrogativas; por el contrario, aumentando su valor. Soy yo, como Presidente de la República, y en el exclusivo ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, quien quiere oír lo que tiene que decir la sociedad.”⁷⁹

Alicia Bárcena Ibarra, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, recordó que América Latina es la región con mayor desigualdad del mundo, sin embargo también es aquella donde los esfuerzos para reducir la pobreza han sido mayores.

⁷⁸ Participación del ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la última reunión plenaria del Consejo para el Desarrollo Económico y Social, de su gestión. 2 de diciembre de 2010. www.cdes.gov.br/

⁷⁹ *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y la Unión Europea... op. cit.*, p. 82 – 83.

La Directora de la CEPAL mencionó que entre 1990 y 2011 la pobreza pasó de 48% a 20.8% y la pobreza extrema pasó del 22% al 11% de la población. En total, 58 millones de personas salieron de la condición de la pobreza entre esos años y Brasil desempeñó un papel esencial ya que de esos 58 millones de personas a Brasil le corresponden 40 millones.⁸⁰



Elaboración propia con base a datos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística IBGE.

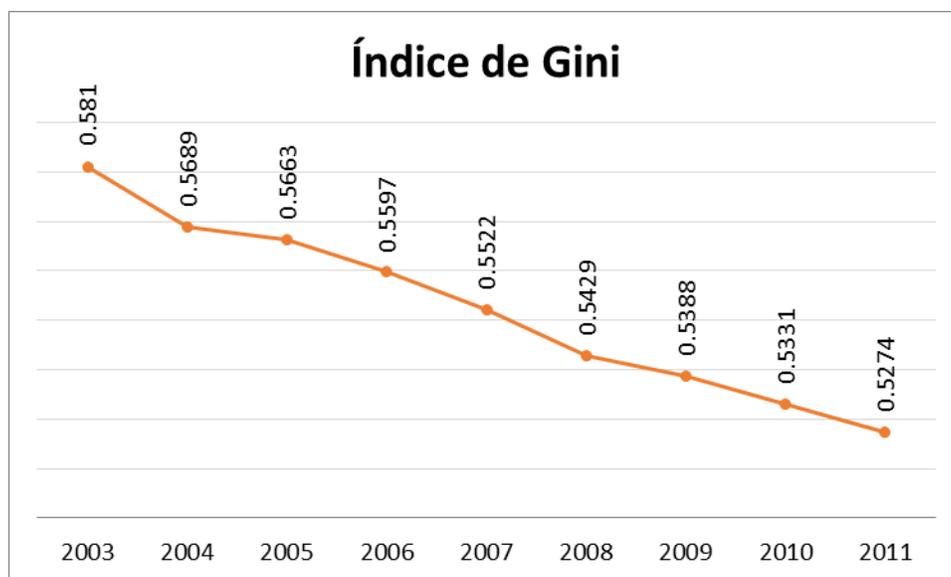
De acuerdo a la medición oficial del Gobierno de Brasil, entre los años 2003 y 2009, gracias al aumento en el ingreso y a la aplicación de políticas sociales se logró que 27.9 millones de personas abandonaran de la situación de pobreza, por primera vez en la historia de Brasil la clase media era mayoría en el país.

De 2003 a 2009 salieron de situación de pobreza 27.9 millones de personas en Brasil, logrando un ingreso superior a medio salario mínimo, esto significó una reducción del 36.5%.

El Secretario Ejecutivo del CDES, el Ministro Marcelo Neri, en el marco de la celebración de los diez años de creación del CDES, recordó los cambios introducidos en esta última década: en estos 10 años, las ganancias de los 10% más pobres creció 550% más rápido que las de los 10% más ricos. Entre mayo de 2012 y mayo de 2013, la renta media individual obtenida por medio del trabajo

⁸⁰ Seminario Internacional sobre Desarrollo. 17 de julio de 2013, Brasilia, Brasil.

creció un 3,12% en las grandes ciudades brasileñas. La de las mujeres creció 4,44%, la de los negros 5,2%, la de analfabetos, 6,16%.⁸¹



Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) PNADs 1995-2011
Secretaría de Asuntos Estratégicos del Gobierno de la República

La desigualdad, medida por el índice de Gini, está en su nivel más bajo desde 1960, cuando comenzó a medirse.⁸² Como se muestra en el gráfico anterior, la reducción es cercana al 10% pasando de 0.581 en 2003 a 0.5274 en 2011.

Entre 2001 y 2010, los 50% más pobres tuvieron un crecimiento acumulado de 68% de riqueza mientras que los 10% más ricos tuvieron un 10,03%. Brasil alcanzó, a partir de fines del 2010, su menor nivel de desigualdad de ingresos desde los registros iniciados en 1960.⁸³

Las políticas adoptadas por Brasil, de elevar el valor del salario mínimo y distribuir renta para las familias de menores ingresos, resultó en reducción de la pobreza y

⁸¹ <http://10anos.cdes.gov.br/es/node/79>

⁸² Marcelo Neri, Luisa Melo, Samanta Sacramento, Pedro Lipkin; *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*, Rio de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer, 2012, p. 37.

⁸³ *Ibidem*, p.44.

refuerzo del mercado consumidor, reducción de la informalidad y fue decisiva para enfrentar con éxito la crisis desencadenada en 2008.

Como se puede observar el papel desempeñado por el CDES ha tenido alcances notables para mejorar las condiciones de vida de los brasileños, sin embargo el avance más notable se refleja en que por primera vez se reunió la pluralidad de la sociedad brasileña en un foro de diálogo social, para generar un entendimiento sobre las necesidades de desarrollo, con miras a reducir la desigualdad económica y social.

3.3. Conclusiones del tercer capítulo.

Durante los periodos presidenciales de Lula, todo proceso de diseño e implementación de políticas sociales se llevó a cabo con la participación directa de los segmentos sociales involucrados.

Con la participación de la sociedad, movimientos sociales y el papel de los órganos de representación de los trabajadores, que reclamaban soberanía nacional y la promoción de la integración regional, se sentaron las bases para la construcción de una nueva gobernabilidad en Brasil. Esta nueva estructura de gestión y planificación del gobierno, significó la institucionalización de una estructura de los Consejos Nacionales. En las acciones de gobierno siempre se incluyó el requisito de tener la presencia de los Consejos Nacionales.

Entre 2003 y 2008, más de 3.4 millones de brasileños participaron en 48 conferencias para discutir y mejorar las políticas públicas. El gobierno de Lula creó y recreó diversos Consejos Nacionales que promueven el diálogo del gobierno con la sociedad.

Entre ellos destacan el Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil (CDES), creado en 2003; la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE), Consejo Nacional de Ciudades; Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA); Consejo Nacional de Acuicultura y

Pesca (Conape); Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CNPIR); Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Condraf); Consejo Nacional de la Juventud y el Consejo Nacional de Política Cultural. Además, los consejos existentes ya consolidados.⁸⁴

La composición del CDES, a pesar de las asimetrías en la representación de los sectores incluidos, tiene una importante novedad al ampliar la representación de los diferentes sectores de la sociedad brasileña.

El mérito del gobierno brasileño se encuentra en la apertura al diálogo social y la capacidad de aglutinar la pluralidad con el objetivo común de mejorar las condiciones de vida de los brasileños.

Es en este contexto de apertura y participación ciudadana, el Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil, como un espacio deliberativo, ha jugado un rol preponderante en la construcción de una visión de desarrollo e inclusión de todos los sectores sociales de Brasil, ayudando con el diseño e implementación de políticas públicas que generaron desarrollo económico y reducción de las desigualdades sociales.

“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 económicas, sociales y políticas. 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 políticos y gobierno, generando un proceso de concentración y una posibilidad verdadera gobernabilidad”.⁸⁵

La función del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil puede ser observada desde dos perspectivas, primero, como un instrumento de participación

⁸⁴ Araújo Texeira, Zuleide, *op. cit.*, p.72 - 73.

⁸⁵ Flaubery, Sonia, *op. cit.*, p. 115.

efectiva, con la potencialidad de generar cambios verdaderos a partir de la discusión, consenso, diseño y seguimiento de políticas públicas.

Desde la segunda perspectiva, el Consejo puede ser utilizado como un espacio gubernamental para presentar y legitimar propuestas a partir de la demagogia, más que como un espacio de diálogo y consenso. Con un instrumento como el CDES el gobierno puede buscar el apoyo y legitimación de sus planes de gobierno, en lugar de generar un diálogo con los representantes de la sociedad.

En este sentido, el reto para la sociedad civil organizada es garantizar que la participación ciudadana sea efectiva y no sea utilizada más como un instrumento de las élites gobernantes para legitimar pretensiones particulares, abrir espacios para el debate y el consenso, así como garantizar su autonomía.

La intención del presente capítulo no es presentar un análisis monográfico del CDES sino retomar algunos ejemplos de su funcionamiento, como fue su papel para la aprobación de la reforma de pensiones, éste es un ejemplo claro de la potencialidad que puede tener este instrumento de participación ciudadana.

Conclusiones Generales

La democracia requiere de principios de justicia social. Más que un conjunto de reglas, la democracia implica el reconocimiento del otro, la inclusión de todos los ciudadanos en la comunidad política, la promoción de la participación activa y el combate a toda forma de exclusión.

La propuesta de creación de un Consejo Económico y Social en México se hace con el afán de encauzar los esfuerzos para lograr el empoderamiento ciudadano. A partir del debate que se ha generado en torno a la ciudadanía y su participación en la sociedad y en la vida política, se pueden retomar algunos aspectos expuestos por los autores.

El planteamiento del cual parte la investigación es el de Thomas Marshall sobre cómo alcanzar el tercer estadio de los derechos sociales de ciudadanía, es decir, las posibilidades que tienen los ciudadanos para hacerse partícipes del desarrollo y bienestar económico y social y cuáles son los medios para incidir en las políticas públicas y las decisiones que toman las elites políticas y económicas.

Se desarrollan las visiones que comunitarios y liberales plantean sobre pensar la acción ciudadana desde la individualidad o desde la colectividad, ambas posturas encaminadas al bienestar de los ciudadanos.

John Rawls, el principal autor de la postura liberal hace un planteamiento de cohesión social con un énfasis en la centralidad del individuo, una sociedad donde el individuo se desarrolla en la búsqueda de su propio interés, las capacidades y virtudes que mejor convienen al conjunto de la sociedad.

Por otro lado la postura de los comunitarios, quienes pugnaban por la recomposición de los lazos comunitarios, esta visión considera que la ciudadanía debe tener una acción participativa en la vida comunitaria.

Charles Taylor, uno de los principales detractores del liberalismo argumenta que las consecuencias del individualismo son que una sociedad atómica e instrumental

mina la voluntad de preservar la libertad y que el individualismo genera relaciones desiguales de poder.

Una tercera postura es la del republicanismo cívico, donde se retoma la participación ciudadana colectiva y se reconoce, al mismo tiempo la individualidad como base de la identidad colectiva. Hannah Arendt, la principal impulsora de esta visión, reconoce que la condición humana es la pluralidad.

El pluralismo es una consecuencia del liberalismo, sin la cultura de la individualidad, difícilmente se hubiese podido dar cabida a las demandas de ciertos grupos minoritarios y específicos. En las sociedades contemporáneas no es una sola idea del bien común lo que logra la identidad, sino un consenso en las reglas que se establecen para lograr una convivencia armónica.

Es en razón de esta condición de pluralidad que se retoma la propuesta para la creación de un Consejo Económico y Social para México. Existen propuestas hechas desde la academia y desde las instancias legislativas.

Se había dicho anteriormente que a la pregunta que plantea Bobbio sobre ¿Quién vota? es decir quién tiene el estatus de ciudadano y derecho de participar, se puede concluir que, a pesar de que este debate sigue vigente en torno a que existen sectores como los extranjeros o los menores de edad que aún no son incluidos legalmente como ciudadanos, el debate sobre quiénes son ciudadanos actualmente tiene un amplio consenso y se han ampliado los sectores sociales reconocidos plenamente con derechos políticos.

Pero a la cuestión sobre ¿Dónde se vota? se refiere a la esfera de competencia y de participación ciudadana, qué espacios se pueden ocupar desde el ámbito ciudadano que permitan la transmisión efectiva de las demandas sociales y mayor incidencia en la toma de decisiones.

Esta investigación hace una propuesta para responder a la pregunta que hace Bobbio sobre qué espacios tiene la ciudadanía para participar, esta es la creación de un Consejo Económico y Social en México. Un órgano de estas características podría tener la capacidad de transmitir de mejor forma las demandas sociales, abrir

un espacio de discusión más centrado en los ciudadanos y abrir nuevos canales para la participación ciudadana.

Para que un gobierno proporcione mejores servicios y oportunidades debe ser receptivo y dispuesto a escuchar, integrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Los Consejos Económicos y Sociales son organismos de participación ciudadana y representación social que buscan incidir en las decisiones económicas y sociales, generando una colaboración entre gobierno y sociedad.

Un Consejo Económico y Social en México contribuiría a generar un diálogo social para debatir el sentido de las políticas económicas y sociales y para facilitar y enriquecer las decisiones que son más urgentes para el país.

La realidad social y política del siglo XXI exige que la concepción de ciudadanía se amplíe más allá de la democracia electoral y considerar que los derechos de ciudadanía son un elemento de cambio social que permitirá tener otra perspectiva para mejorar la calidad de la democracia. Facilitando la participación ciudadana en la vida política, social y económica, enriqueciendo no solo los debates públicos sino, principalmente, se enriquece el contenido de las políticas públicas.

Casos de estudio

Retomando los casos de estudio locales de México y el caso de Brasil podemos observar los distintos niveles de participación que se dan en cada uno de los casos de estudio, y más aún el grado de importancia y apoyos por parte de la autoridad gubernamental.

En el caso del estado de Tlaxcala, su Consejo fue desintegrado desde la misma autoridad al ser prácticamente abandonado, sin dar seguimiento a las funciones que por decreto fue le fueron otorgadas. Más enfocado a deliberar sobre aspectos legislativos, aparte de tener decisiones vinculantes, era el mismo gobernador de la entidad quien presidía el Consejo, lo cual genera una contradicción en el principio

de autonomía, y un conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo para el cumplimiento de las disposiciones emitidas por el Consejo.

Algo similar sucede en el caso del Distrito Federal, sus funciones han sido modificadas a tal grado que en la actualidad no cumple con las características fundamentales de un Consejo Económico y Social, sino más bien de un órgano administrativo más parecido a un fideicomiso.

El Consejo de la Ciudad de México tiene una situación semejante, a pesar de ser un órgano colegiado el aspecto vinculante que se mantiene en la ley que le da origen, ha impedido el desarrollo y fortalecimiento del Consejo.

La poca inactividad de estos dos Consejos puede atribuirse en gran medida a que una de sus principales características era que sus resoluciones eran de carácter vinculante.

Como ya se ha mencionado, en los casos locales de México, el que ha tenido mayor éxito y alcances el caso del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco, enfocado más a la elaboración de estudios y propuestas enfocadas al desarrollo económico y social, y al análisis y monitoreo del Plan Estatal de Desarrollo. El CESJAL goza de autonomía ya que a pesar de haber sido creado mediante decreto, la autoridad gubernamental se mantiene al margen de la estructura del Consejo. Esto ha permitido que su trabajo se desarrolle sobre la base de la participación ciudadana, donde se encuentran representados algunos de los sectores más importantes de la sociedad Jalisciense.

El CESJAL ha generado múltiples recomendaciones, entregadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo una de las tareas más importantes que ha desempeñado es el seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo. Con estas acciones ha logrado el reconocimiento del gobierno del estado y de los gobiernos municipales de Jalisco.

La importancia del CESJAL se encuentra en funcionar efectivamente como un órgano de representación de la sociedad civil y como interlocutor entre éstas y las autoridades gubernamentales.

La enseñanza en el caso del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil radica en la importancia que desde la esfera gubernamental se ha dado a la participación ciudadana ya la apertura que se da al trabajo de los sectores económicos y sociales, así como a la sociedad civil. Como se pudo observar el CDES es producto y parte de una política de apertura y consulta a la sociedad.

El caso brasileño muestra dos perspectivas, por un lado funciona como una institución que legitima las decisiones que se toman desde las esferas más altas de poder; sin embargo el consejo ha funcionado también como un elemento que a partir del diálogo social y el debate ha enriquecido los contenidos de las decisiones a tomar por parte del Ejecutivo Federal.

El crecimiento económico y la reducción en la brecha de desigualdad en Brasil durante la época de Lula es una realidad. Para alcanzar estos logros, el gobierno brasileño echó mano de diferentes sectores sociales, quienes lograron crear una visión de desarrollo.

En el siguiente cuadro se hace un análisis comparado sobre sus objetivos, la dinámica de participación, grado de pluralidad y composición, autonomía y el desempeño que ha tenido cada uno de los casos de estudio.

Caso de estudio	Tipo de resolución	Objetivos	Dinámica de participación	Grado de Pluralidad	Nivel de autonomía	Desempeño
Tlaxcala	Vinculantes	Consulta, propuesta, evaluación y asesoramiento.	Emitir informes sobre los asuntos que le sean solicitados por las dependencias federales, estatales y municipales. Colaborar en iniciativas y proyectos de Ley.	4 miembros del sector laboral y sindicatos. 4 instituciones de carácter socioeconómico. 4 representantes de organizaciones sociales, académicos o de investigación.	El Gobernador designaba a los titulares de las dependencias, para formar parte de cada uno de los grupos de representación, él fungía como Presidente del Consejo.	Al final del sexenio se tenía un remanente de ahorros estatales de 80 millones de pesos, el Consejo determinó que el recurso se destinara a obra pública.
Distrito Federal	Vinculantes	Consulta obligatoria del ejecutivo del Distrito Federal para el diseño, evaluación y seguimiento de iniciativas de ley, políticas públicas, programas y proyectos en materia económica y social.	Las resoluciones se toman por mayoría simple cuando se deliberen aspectos administrativos y por dos terceras partes de los presente, cuando se trate de decisiones vinculadas a las atribuciones propias del Consejo.	Jefe de Gobierno 32 representantes de los sectores empresarial, sindical, academia, sociedad civil y organizaciones de profesionistas 2 Diputados federales 8 Miembros del Gabinete 3 Diputados locales 16 Jefes delegacionales	El Jefe de Gobierno propondrá al Presidente de la Asamblea General y al Secretario Técnico. El Presidente y el Secretario Técnico serán electos por los Consejeros. El Jefe de Gobierno tiene carácter de presidente honorario del Consejo.	En abril de 2010 el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México presentó su agenda para el desarrollo 2010 donde se presentaron cuatro temas a tratar, el presupuesto 2010, Inversión Pública, nuevos esquemas de inversión y tarifas de agua 2010.
Jalisco	Deliberativas	Formular recomendaciones a los planes del gobierno estatal y a las iniciativas de ley del congreso de la entidad.	Las recomendaciones y opiniones que emita el Pleno del Consejo deben ser aprobadas al menos por las dos terceras partes de los consejeros presentes en la sesión correspondiente.	En el CESJAL participan 21 organizaciones civiles del sector empresarial, social y académico-asistencial; las más representativas de la sociedad y reconocidas a nivel local y nacional.	El Presidente es designado por las dos terceras partes de los integrantes del Consejo, y dura en su cargo cuatro años.	De 2006 a 2014 el CESJAL aprobó 66 dictámenes con recomendaciones entregadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Jalisco. Éste es el indicador más importante sobre el cumplimiento de su función.
Brasil	Deliberativas	Establecer acuerdos, realizar recomendaciones y responder las solicitudes formuladas por el Presidente; enviar a la Federación estudios e informes; presentar indicaciones y posturas al Presidente sobre cualquier tema relevante para el desarrollo económico y social y organizar seminarios, debates y ponencias.	Se busca el consenso entre diferentes sectores de la sociedad mediante sesiones plenarias, en grupos de trabajo, seminarios y mesas redondas. El Consejo está formado por diferentes espacios de discusión: 1. El Pleno del Consejo. 2. Grupos temáticos de trabajo. 3. Comité gestor 4. Observatorio de la equidad.	Presidencia del Consejo (Presidente de la República). 11 Ministros de Estado Secretario Ejecutivo 90 ciudadanos brasileños (sectores empresarial, sindical, sociedad civil, religiosos, académicos y culturales).	El CDES está presidido por el Presidente de la República, quien nombra a los miembros del Consejo. La duración de los miembros en el Consejo es de dos años, con posibilidad de renovación.	Generó cinco documentos que sirven como directriz para mitigar la desigualdad social y económica: 1. Cartas de concertación. 2. Agenda Nacional de Desarrollo. 3. Enunciados Estratégicos para el Desarrollo. 4. Agenda para el Nuevo Ciclo de Desarrollo. 5. Acuerdo para el Desarrollo Sustentable Río+20. Gracias al CDES la aprobación de la reforma de seguridad social y tributaria llevó menos de un año.

Enseñanzas para México.

La intención de la investigación fue hacer un esbozo sobre las condiciones necesarias para el desarrollo de la participación ciudadana a través de mecanismos como los Consejos Económicos y Sociales, revisando su desempeño en diferentes ámbitos locales y el caso brasileño, mostrando que, a pesar de que se puede hablar de carencias en las condiciones de participación ciudadana en México, existen condiciones para pensar en la implementación de un modelo de participación como el que se ha desarrollado en otras partes del mundo, los Consejos Económicos y Sociales.

Un gran desafío para México es ampliar los espacios públicos de participación social, orientados a la formulación y seguimiento de las políticas sociales. Es necesario ver a la ciudadanía no solo como un conjunto de obligaciones y derechos, dejar atrás la visión instrumental y pensar la participación ciudadana como uno de los principales motores de cambio, más aún en una sociedad con un alto grado de desigualdad como la mexicana.

La ciudadanía activa tiene una concepción que va más allá de las formas tradicionales de participación, en este sentido, los movimientos sociales y la sociedad civil en México ha logrado ampliar los temas de las agendas públicas, sin embargo sus acciones no han logrado tener la repercusión esperada. Dejando ver que la participación ciudadana por las vías no electorales aún no tienen la capacidad de incidir efectivamente en la vida pública, social o económica del país.

Así lo da a conocer el Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México, que elaboró el Instituto Federal Electoral en conjunto con el Colegio de México en 2014. La Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía, muestra los niveles de participación política distinta a la electoral: la forma más común son las conversaciones sobre temas políticos con 39%, la segunda actividad más común es la asistencia a reuniones de cabildo, 12%. La tercera actividad más común es la participación en campañas electorales con 11%, sorprende que la participación leyendo o compartiendo información política en redes sociales sea la quinta más

común con 10% y, las tres formas de participación en las que menos incurren los mexicanos es con la asistencia a marchas o manifestaciones públicas, la toma o bloqueo de instituciones públicas y participando en huelgas, que en conjunto llegan al 11%.⁸⁶



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, IFE - COLMEX 2014.

Al evaluar el nivel de éxito que estas formas de participación se puede observar que más de la mitad de los encuestados dijeron no obtener los resultados esperados. Quienes mantienen conversaciones con otras personas sobre temas políticos, más de la mitad no obtuvo el resultado deseado. De igual forma, quienes compartieron información por medio de las redes sociales, más de la mitad considera que esta actividad no cubrió sus expectativas. Solo en el caso de la

⁸⁶ Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. México, IFE- Colmex, 2014, p.72.

colaboraron en las campañas electorales, se considera que su participación sí obtuvo los resultados esperados. En general la tasa de éxito de este tipo de actividades es baja.⁸⁷

Este diagnóstico nos muestra que la participación ciudadana en México, fuera de la vía electoral, no tienen aún la capacidad ni el alcance para convertirse en un factor que influya en la toma de decisiones y que a su vez funcione como un motor de cambio para mitigar las condiciones de desigualdad social y económica.

Ante esta falta de cultura participativa, un Consejo Económico y Social puede funcionar también como un mecanismo que fomente y promueva la cultura organizacional.

Si bien es cierto que con estas vías de participación se ha logrado ampliar los temas en la agenda pública, no se tiene o no se le ha otorgado la importancia necesaria a las aportaciones que desde la sociedad civil y las diferentes instancias ciudadanas se puedan hacer para enriquecer propuestas y orientar la toma de decisiones en los temas de trascendencia nacional.

En la construcción de instituciones democráticas en México el empoderamiento ciudadano aún es una tarea pendiente, la experiencia de los Consejos Económicos y Sociales ha demostrado, en el caso de Brasil y en menor medida en el caso de Jalisco, que instituciones de este tipo pueden funcionar como un medio para la transmisión de demandas sociales más allá de la representación territorial y de las formas tradicionales de participación ciudadana, es decir como mecanismos para fortalecer los derechos sociales de ciudadanía.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 74.

Bibliografía

- Araújo Texeira, Zuleide, “Consenso Progresista desde el Sur”; en *Consenso Progresista. Las políticas sociales en los gobiernos progresistas del cono sur*, Fundación Friedrich Ebert, 2009.
- Arendt, Hannah, *La condición Humana*; Ed. Paidós; España 1993.
- Aristóteles; *La política*; México 1999; Ed. Época S.A.
- Ayala, Natalia, *El consejo de desarrollo económico y social de Brasil*. Observatorio de la globalización, 2003.
- Barrón, Luis, *La transición a la democracia en México con perspectiva histórica*, Revista Política y Gobierno, CIDE, México 2006.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*; Fondo de Cultura Económica, México 2008.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*; Fondo de Cultura económica; México 2000.
- Calva, José Luis, *Democracia y gobernabilidad. Agenda para el desarrollo*, México, Porrúa, 2007.
- Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil. Folleto Institucional
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobado por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789.
- Decreto por el que se crea el Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, Tlax., 04 de diciembre de 2003.

- Decreto por el que se crea el Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala. 04 de diciembre de 2003.
- Enfoque Ciudadano, 05 de abril de 2014. Programa de televisión.
- Fleury, Sonia, “Concertación y eficacia de la acción política: El Consejo del Desarrollo Económico y Social del Gobierno de Lula”, en *La agenda actual de la administración pública: una visión iberoamericana*; INAP; Revista de Administración Pública 110 enero – abril 2004.
- Fleury, Sonia, *Concertación y eficacia política: el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil*, Revista de Administración Pública, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas IIJ, núm. 110 enero-abril 2004.
- Flores Aquino, Juan Carlos; Gómez Sánchez, Elisa, *40 años, 40 voces. Imaginando un futuro democrático, social y sustentable*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2009.
- Foro Internacional Consejos Económicos y Sociales 28 y 29 de octubre de 2010, Morelia Michoacán.
- Gaceta del Senado. LXI Legislatura, primer año de ejercicio, segundo periodo ordinario, jueves 18 de febrero de 2010.
- Gaceta del Senado. LXII Legislatura, primer año de ejercicio, primer periodo ordinario, martes 16 de octubre de 2012.
- Gaceta Parlamentaria, Senado de la República. 04 de diciembre de 2003.
- Gómez, Elisa, *México a 100 años de su revolución. Visiones y proyecciones progresistas*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2010.
- Hernández Avendaño, Jean Luis, “La visión de la ciudadanía en la Declaración de los Derechos Humanos” en Vicente Arredondo Ramírez, *Ciudadanos en movimiento*. Universidad Iberoamericana, México, 2000.

- Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México; IFE- Colmex; México 2014.
- Kymlicka, Will, *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*; Cuadernos del CLAEH, no. 75 Montevideo, 1996.
- Ley del Consejo Económico y Social del estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad.
- *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y la Unión Europea*. Experticias prácticas de diálogo social, documento de trabajo No. 14; Serie: Buenas prácticas; Programa EUROsociAL; Madrid 2014.
- Marshall, Thomas H., *Ciudadanía y clase social*. 1a Edición, Buenos Aires, Editorial Losada, 2005.
- *México ante la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo. Lineamientos de políticas para el crecimiento sustentable y protección social universal*; Ciudad Universitaria, 26 de marzo de 2012.
- *México Frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*; Revista Economía; UNAM, Volumen 6, No. 018, 2009.
- ML Morán y Benedicto, *Los retos de la ciudadanía en las sociedades modernas*, Madrid, Jóvenes y ciudadanos-INJUVE, 2000.
- Montoya Vargas, Fernando, *Hacia el Consejo Económico y Social en México como agente colaborador para el combate a la pobreza*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; serie Estudios Jurídicos No. 243; México 2014.
- Montoya Vargas Fernando, *Los Consejos Económicos y Sociales ante la crisis económico – financiera. Los casos de España, Grecia e Italia*; Revista mexicana de política exterior no. 28, México 2013.

- Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Ed. Paidós; Barcelona, 1999.
- Mouffe, Chantal, *Liberalismo político y ciudadanía democrática*; IFE, Colección de temas de democracia. Serie ensayos No. 2; México DF, 1997.
- Muñoz de Alba, Marcia, “El concepto de ciudadano a partir de la revolución francesa”, en Vicente Arredondo Ramírez, *Ciudadanos en movimiento*, Universidad Iberoamericana, México, 2000.
- Nakao Nakondo, Sidney y Savoia, José Roberto, *A reforma da previdência no Brasil. Estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula*; Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 23 no. 66. Febrero 2008.
- Natal, Alejandro y González, Tonatiuh, *La participación de la sociedad civil en los procesos de integración comercial: El caso del ALCA en México*, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, El Colegio Mexiquense, México, 2002.
- Navarrete Poblete, Jorge; *Michael Walzer y “Igualdad Compleja”*, Universidad Carlos III de Madrid, Revista Derechos y libertades del Instituto Bartolomé de las Casas, Año IX, n. 13, enero – diciembre 2004.
- Ochando Claramount, Carlos, *El Estado de Bienestar: Objetivos, modelos y teorías explicativas*; Ariel. Barcelona, 1991.
- Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*; Ed. Sistema, Madrid 1996.
- Olvera, Alberto J., *Ciudadanía y democracia*; Cuadernos de divulgación del IFE, Mayo 2008.
- Palabras del Presidente Luiz Inácio da Silva en la ceremonia de inauguración del Consejo de Desarrollo Económico y Social, 14 de febrero de 2003.

- *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer; Río de Janeiro 2012.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra Democracia*, México, FCE, PNUD, OEA, 2010.
- Przeworski, Adam, *Conquered or Granted? A history of suffrage Extensions*, Cambridge University Press; 2008.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *La Gobernanza y el Consejo Económico – Social de Jalisco (Cesjal)*; Revista estudios políticos No. 29 mayo-agosto 2013, Centro de Estudios Políticos, FCPyS.
- Rawls, John, *Teoría de la Justicia*; Fondo de Cultura Económica, México 1979.
- Román Morales, Luis Ignacio, “El Consejo Económico y Social: ¿Contrapeso ciudadano ante la representación política?”, en José Luis Calva, *Democracia y Gobernabilidad. Agenda para el desarrollo*, México, Porrúa, 2007.
- Román Morales, Luis Ignacio; Ledesma, Federico; “El Consejo Económico y Social: ¿Contrapeso ciudadano ante la representación política?” en *Democracia y Gobernabilidad*; José Luis Calva, México 2007.
- Seminario Internacional sobre Desarrollo. 17 de julio de 2013; Brasilia, Brasil.
- Taylor, Charles, *Argumentos Filosóficos*, Ed. Paidós; Barcelona 1997.
- Taylor, Charles, *Las Fuentes del yo: La construcción de la identidad moderna*, Ed. Paidós, Barcelona, 1996.
- Turner, Bryan, *Citizenship and social theory*, London 1992.

- Vergara Estévez, Jorge, *La concepción de la democracia participativa en Habermas*, Universidad Bolivariana de Santiago, Revista Ciencia Política vol. XX no. 1, Santiago de Chile, 1999.
- Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia (extractos)*, Fondo de Cultura Económica, México 2004.
- www.10anos.cdes.gov.br/es/node/79
- www.cdes.gov.br/
- www.iniciativaciudadana.org.mx/
- www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/UNAM.pdf
- www.pt.org.br