

REFLEXIONES
E IDEAS DE ACTUALIDAD

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, ¿una propuesta fallida?

FERNANDO MONTOYA¹

RESUMEN: Este trabajo analiza el origen y el desempeño del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, en el periodo 2009-2013. En este contexto, dicho Consejo, como organismo consultivo y asesor del Gobierno del Distrito Federal, compuesto por la diversidad de sectores que conforman la sociedad, ha resultado crucial en el impulso de un nuevo pacto social; su presencia es fundamental para el fortalecimiento de la cohesión social, la gobernanza y las alianzas gobierno-sociedad. Sin embargo, el trabajo concluye que el desempeño del Consejo no ha resultado del todo positivo, debido al poco respaldo gubernamental, así como a fallas jurídicas, burocráticas y presupuestales.

ABSTRACT: This article analyzes the creation and the role of the Economic and Social Council of Mexico City, in the period 2009 to 2013. In this context, the role of this Council, as consultative organism of the local government, has been crucial to the promotion of a new social pact; in other words, its presence is essential for strengthening social cohesion, governance and partnership between government and civil society. However, the article concludes that the role of the council has not been positive because of lack of government support as well as legal, bureaucratic and budgetary failures.

Palabras clave: Consejo Económico y Social, México, diálogo social.

Keywords: Economic and Social Council, Mexico, social dialogue.

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto. Maestro en Filosofía Política por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en mecanismos de participación ciudadana y diálogo social, así como en consejos económicos y sociales. Correo electrónico: fernando.montoyav@gmail.com.

ANTECEDENTES

Los consejos económicos y sociales son organismos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, la academia, empresas y sindicatos, cuya finalidad es orientar e influir con sus opiniones en políticas públicas y anteproyectos de leyes en materias socioeconómicas y laborales. No se constituyen, en ningún caso, como cámaras legislativas, por lo que sus acuerdos no son vinculantes a los poderes públicos (Montoya, 2011; Montalvo Correa, 2005).

En este sentido, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México (CESDF), como experiencia innovadora y reciente en México, se creó en 2009 con el fin de servir de asesor del Gobierno del Distrito Federal en asuntos que tuvieran como objetivo reactivar la economía de la capital mexicana, y para orientar con sus opiniones al gobierno local en cuestiones laborales, económicas y sociales. El CESDF es un organismo poco estudiado. Los datos existentes sobre éste proceden fundamentalmente de sus bases de información. Asimismo, existen algunos datos procedentes de análisis realizados a menor escala que, aunque no permitan caracterizar su actuación con el nivel de detalle que sería deseable, pueden ser utilizados como una aproximación a su estudio. El conjunto de todos estos datos, sin embargo, y a falta de estudios específicos, permitirá realizar una caracterización del CESDF bastante aproximada.

¿En qué contexto social, económico y político puede justificarse la creación del CESDF en 2009? Para llegar a este objetivo, en las páginas siguientes haremos el análisis de los principales antecedentes del CESDF, resaltando tres escenarios importantes: 1) el estado económico y social de la capital mexicana en 2009 (año de creación del mencionado organismo); 2) el Consejo para la Reactivación Económica de la Ciudad de México (como antecedente del CESDF), y 3) el interés por impulsar la creación

de esta tipología de organismos en el país, como en el caso del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, en Jalisco, entre otros.

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL EN 2009

La crisis económica mundial de 2008-2009, originada en Estados Unidos, tuvo consecuencias importantes sobre México, dado el alto grado de integración de ambas economías. Durante 2009, el Producto Interno Bruto de México (PIB) disminuyó 6.5% en términos reales, contracción que no se había observado en 70 años y más severa incluso que la ocurrida durante 1995, cuando el PIB se redujo 6.2% (OCDE, 2011: 7, 9, 12).

Si bien hubo afectación económica, la magnitud del impacto fue menor. De esta forma, la ciudad de México y su área conurbada mantuvieron los mayores niveles de población,² influencia económica y política, respecto de los demás centros de población del país. En 2009, las entidades que más contribuyeron al PIB total fueron el Distrito Federal, con 17.6%; Estado de México, con 9.2%; Nuevo León, con 7.3%, y Jalisco, con 6.3%. Campeche, Guanajuato, Tabasco, Puebla y Chihuahua también registraron porcentajes significativos (INEGI, 2009). Este grupo de entidades generó 64.1% del producto total.

Según indica el estudio *Producto Interno Bruto por entidad federativa 2005-2009* (INEGI, 2009), los sectores que más contribuyeron al PIB del Distrito Federal en aquel año fueron: comercio; ser-

² De acuerdo con el Censo de Población 2010 (INEGI, 2010), México alcanzó una población de 112 322 757 habitantes. Para ese entonces, la zona conurbada tenía una población de 20.1 millones de personas, lo que la convertía en la tercera conglomeración urbana del mundo, sólo por detrás de Tokio y Delhi.

vicios financieros y de seguros; industrias manufactureras; servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; transportes, correos y almacenamiento; servicios profesionales, científicos y técnicos; información en medios masivos; actividades del gobierno, y servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación. Estos nueve sectores constituyeron 84.6% del PIB del Distrito Federal (INEGI, 2009).³

EL CONSEJO PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Como se mencionó en el apartado anterior, con el objetivo de reactivar, estabilizar e impulsar la actividad económica de la capital mexicana derivada del escenario económicamente adverso a nivel mundial, así como por la contingencia sanitaria por el virus de la influenza humana A (H1N1), el Gobierno del Distrito Federal generó una serie de estrategias, entre las que se encontró la creación del Consejo para la Reactivación Económica de la Ciudad de México, instalado el 5 de mayo de 2009. Su composición fue multisectorial: gobierno local, académicos, representantes de la sociedad civil y sector empresarial, principalmente. Entre sus programas de apoyo se encontraban diversas campañas de difusión turística; fue responsable de la elaboración de la “Guía para la continuidad de los negocios ante la emergencia sanitaria”; acordó ampliar la devolución del Impuesto Sobre Nómina al

³ Otros sectores económicos del Distrito Federal en los que también se observó una participación importante en el PIB local son: servicios financieros y de seguros, 11.3%; transportes, correos y almacenamiento, 8.7%; servicios profesionales, científicos y técnicos, 8.2%; información en medios masivos, 7.0%; actividades del gobierno, 6.8%, y servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación, 5.3%. Estas contribuciones fueron mayores que las que tuvo cada sector en el PIB a nivel nacional.

100% a empresas; asimismo, acordó la condonación de multas y recargos de impuesto predial a sectores afectados en este periodo, así como la condonación temporal al 100% de los impuestos por espectáculos públicos, uno de los sectores más afectados.⁴

Posteriormente, el 23 de septiembre de 2009, el Consejo para la Reactivación Económica dio lugar a lo que ahora se conoce como el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México (CESDF), que analizaremos más adelante.

OTRAS EXPERIENCIAS DE CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN MÉXICO

Los antecedentes de los consejos socioeconómicos mexicanos se remontan a 1927, cuando el entonces presidente de México, Plutarco Elías Calles, basándose en las experiencias de diversos países europeos, propuso la creación del Cuerpo Consultivo Oficial Permanente, que tenía por objeto servir como órgano “de iniciativa y consulta necesaria en asuntos económico-sociales” y en el que se sumaban “todos los intereses, lo mismo del capital que los de los obreros, lo mismo los del vendedor que los del comprador, lo mismo que los del hombre de estudio que los de la masa social; cuerpo que necesariamente ha de ser presidido por los representantes que el gobierno juzgue delegar” (*Iniciativa de creación del Cuerpo Consultivo Oficial Permanente*, 1927).

En la actualidad existen diversas experiencias de consejos socioeconómicos en México. En 2001 se creó el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, como órgano permanente de consulta e instancia de coordinación, participación y colaboración del sector laboral. En sus reuniones ha discutido “temas de

⁴ Para mayor información: <<http://www.cronica.com.mx/notas/2009/432418.html>> [consulta: 12 de mayo de 2014].

alta trascendencia nacional” (2007: 28-32): evolución reciente de la economía y de la inflación; estrategia nacional de microrregiones; medidas de combate al contrabando; problemática en el combate a la corrupción; entre otros. Con el concurso del gobierno federal mexicano, encabezado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, así como de sectores sindicales y empresariales, se instauró, por decreto presidencial del 24 de mayo de 2001, el Consejo mencionado,⁵ con el fin de forjar una “Nueva Cultura Laboral”, fundada en la colaboración social y la competitividad económica. Sin embargo, dicho Consejo no tuvo la presencia ni la fuerza políticas suficientes como para considerarlo un instrumento eficaz en pro de reformas o de soluciones económicas y laborales. Por ejemplo, resaltó su ausencia “consultiva y orientativa” en la desaparición, por decreto presidencial del 11 de octubre de 2009, de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, entidad paraestatal que proveía de energía al centro del país. Tal suceso derivó en el despido masivo de la planta laboral, sin contar con un plan estratégico de reinserción laboral de ex empleados de la extinta compañía, así como en el interés de desaparecer el Sindicato Mexicano de Electricistas.⁶ Como puede demostrarse, en vez de generar entornos democráticos y de respeto a la libertad sindical, se optó por una decisión unilateral sin conocimiento previo de las partes afectadas, y sin la participación del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, como canal alternativo para la solución al conflicto.

A grandes rasgos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que los logros del Consejo versaron en “el número,

⁵ Es preciso señalar que durante el periodo 2001-2006, las entidades federativas contaban con consejos similares al nacional. Trabajaban con la misma normativa, estructura, objetivos y funcionamiento (OIT, 2007: 25-28).

⁶ “Gobierno federal decreta liquidación de LyFC” [en línea]. *El Universal*, 11 de octubre de 2009. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/632436.html>> [consulta: 14 de mayo de 2014].

regularidad y frecuencia de las reuniones del Consejo” (OIT, 2007: 58). Resalta, de igual manera, que

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

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

Otras experiencias recientes han sido el Consejo Económico y Social de Michoacán, el de Aguascalientes y el Consejo Económico y Social de la Región Occidente. Esta última experiencia de consejo regional ha sido impulsada por los consejos económicos y sociales de Jalisco, Michoacán y ciudad de México, así como por diversas organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil de los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Zacatecas (Declaratoria de Intención para la Conformación del Consejo Económico y Social de la Región Occidente, 9 de mayo de 2012, Guadalajara, México).

Por otro lado, se encuentra el Consejo Económico y Social de Jalisco (Cesjal), creado en 2005 y considerado como uno de los más representativos en el país. El Cesjal es una institución con carácter consultivo de las autoridades estatales, dotado de autonomía técnica y de gestión, que integra la participación de los sectores social, académico asistencial y empresarial para el desarrollo económico y social del Estado.

Entre sus logros podemos destacar, por ejemplo, la conformación de comisiones ciudadanas regionales en la zona Valles de Jalisco (región que, a comparación de la zona centro de Jalisco, que es más urbanizada, sufre desventajas de progreso económico),⁷ con la convicción de que éstas pueden contribuir al desarrollo de su región y municipios, aportando ideas, proyectos, iniciativas, y buscando soluciones a sus problemas desde la perspectiva ciudadana. Igualmente, destacan recomendaciones de relevancia estatal: *Recomendación respecto de políticas públicas en materia de mejora regulatoria como herramienta para inhibir la incidencia de actos de corrupción*, 2015; *Recomendación de políticas públicas en materia de comercio exterior, competitividad de las Mipymes exportadoras y el liderazgo de Jalisco a nivel internacional*, 2014; *Recomendaciones sobre el fenómeno de migración en el Estado de Jalisco*, 2013, entre otras.⁸

Del periodo de julio de 2013 a mayo de 2014, el Cesjal ha emitido un total de 112 documentos de recomendación, agrupados en ejes temáticos como competitividad estatal, transparencia y rendición de cuentas, finanzas públicas, desarrollo social y sustentabilidad energética, seguridad pública y movilidad urbana.⁹

Finalmente, cabe mencionar que a nivel federal, existen mecanismos de participación ciudadana con agendas diversas de la sociedad civil. Destacan: el Mecanismo Consultivo para el Diálogo entre la Sociedad Civil con las Instituciones de los Gobiernos de México y la Unión Europea; el Mecanismo de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno Federal a

⁷ “El Cesjal está consciente de la desigualdad regional” [en línea]. Disponible en <<http://www.cesjal.org/>> [consulta: 13 de mayo de 2014].

⁸ Para mayor información, consultar la sección “Recomendaciones” de la página electrónica del Cesjal: <<http://cesjal.org/recomendaciones>>.

⁹ “El Cesjal emitió en 10 meses 112 recomendaciones específicas” [en línea]. *Axópolis*. Disponible en <<http://www.axopolis.com/organismos-ip/10344-el-cesjal-emitio-en-10-meses-112-recomendaciones-especificas.html>> [consulta: 3 de marzo de 2015].

través de la Secretaría de Gobernación; el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, y el Comité Nacional de Productividad (Montoya, 2014).

¿UNA PROPUESTA FALLIDA?

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México (CESDF), instalado en septiembre de 2009, fue creado por ley como un órgano formal, permanente y de consulta integrado por académicos, empresarios, representantes de la sociedad civil y del Gobierno del Distrito Federal, cuyo objetivo fundamental era analizar las propuestas para atender las necesidades de reactivación económica y proponer la formulación de políticas públicas para impulsar el desarrollo de la ciudad de México a mediano y largo plazos (Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, 2009). Su creación obedecía a la necesidad de que los sectores productivos más representativos de la ciudad de México pudieran organizarse en un organismo consultivo para continuar reactivando la economía local, con proyectos y recomendaciones, y hacer frente a la crisis económica que impactaba negativamente a la capital.

Los primeros trabajos del Consejo cubren el periodo 2010-2013 y sólo giraron en torno a cuatro ejes: promoción, vinculación a nivel nacional e internacional y fortalecimiento de su estructura institucional.

En cuanto a la labor promocional, el Consejo adoptó la Agenda 21 de la Cultura en noviembre de 2011¹⁰ y formuló

¹⁰“Adhieren la Ciudad de México a la Agenda 21 de la Cultura” [en línea]. Notimex, 11 de noviembre. Disponible en <<http://www.sdpnoticias.com/notas/2011/11/11/adhieren-a-la-ciudad-de-mexico-a-la-agenda-21-de-la-cultura>> [consulta: 13 de mayo de 2014].

la Agenda para el Desarrollo del Distrito Federal como Ciudad Digital y del Conocimiento. Estas acciones marcaron un importante referente histórico en cuanto a que el Consejo obtuvo herramientas para una mejor articulación multisectorial a partir de un objetivo definido: el desarrollo sustentable. Sin embargo, a la fecha el Consejo no posee publicaciones que hagan referencia a cómo ha influido en dichas agendas, lo que hace suponer, por lo tanto, que su actuación ha sido nula.

Vale mencionar un hecho importante que le ha dado proyección al Consejo a nivel internacional. En junio de 2012, la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales declaró al CESDF, en el marco de los trabajos de su Asamblea General realizada en Río de Janeiro, Brasil, como miembro observador. Es el único consejo económico y social en México acreditado en la asociación que reúne a este tipo de organismos del mundo. Esta oportunidad garantiza representar a la ciudad de México en Asambleas Generales y en grupos de trabajo relacionados con temáticas globales. De igual manera, destaca su participación en el Encuentro de Consejos Económicos y Sociales Iberoamericanos “Globalización y Crecimiento Inclusivo: El Papel de los CES”, con ocasión de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Madrid, España, del 28 al 31 de octubre de 2013, así como en el Foro “¿Cómo Medir el Impacto de los Consejos Económicos y Sociales?”, celebrado en Washington el 22 de abril de 2013 y organizado por el Banco Mundial y Eurosocial, entre otros.

En cuanto al “fortalecimiento de la estructura institucional del CESDF”, uno de los grandes desafíos del organismo fue conocer, estudiar y analizar las propuestas y los puntos de vista de los diversos sectores económicos y sociales relativos a la estructura y el funcionamiento institucional del organismo. Después de un intenso trabajo en comisiones y en asambleas generales, el Consejo resolvió unánimemente, a principios de 2012, renovar su

funcionamiento con el fin de generar políticas públicas para que la ciudad se desarrolle de la mejor manera.

En este sentido, el 26 de abril de 2012 se presentó ante el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el dictamen a la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogán diversos artículos de la Ley del CESDF. La iniciativa afina, entre otras cosas, las atribuciones de los órganos directivos del Consejo y, sobre todo, se aclara la naturaleza jurídica del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México que, como señala el artículo 15 de la Ley del CESDF, “servirá para impulsar las acciones que emprenda [el Consejo] conforme a sus atribuciones y contará con el monto de recursos que determine la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”. Esto tiene una razón de ser: el CESDF carecía de recursos mínimos para contratar personal encargado de sus labores cotidianas, no contaba con instalaciones operativas, en su momento había sido cuestionado en términos de transparencia y acceso a la información pública (factor que lo hizo merecedor de una calificación “deplorable” en la Primera Evaluación de la Información Pública de Oficio que deben dar a conocer los entes públicos en sus portales de Internet en 2011) (InfoDF, 2011)¹¹ y, como veremos más adelante, en 2011 aún no gozaba del presupuesto asignado del Fondo, señalado en líneas anteriores, para financiar proyectos a favor del desarrollo económico y social de la ciudad de México.¹² A la fecha, las reformas

¹¹ Los resultados de la evaluación corresponden al periodo enero-junio. Se aplicó en 103 dependencias. De una escala que va de 0 a 100, el CESDF obtuvo 6.0. Para mayor información: “Las reprueban en transparencia” [en línea]. *El Universal*, 14 de julio de 2011. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107090.html>> [consulta: 13 de mayo de 2014].

¹² Para mayor información: “Por fallas burocráticas y presupuestales el Consejo Económico y Social de la Ciudad del DF ha fracasado” [en línea]. *Eje Central*, 29 de marzo de 2012. Disponible en <<http://www.ejecentral.com.mx/por-fallas-burocraticas-y-presupuestales-el-consejo-economico-y-social-del-df-ha-fracasado/>> [consulta: 13 de mayo de 2014].

a la Ley del Consejo no han sido promuldas por la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal.

Aún más, según la ley que le dio origen (artículo 3), el CESDF funciona “como una instancia de representación y participación económica y social, con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que coadyuva sólo con el Gobierno del Distrito Federal en la rectoría del desarrollo integral y sustentable, el fomento del crecimiento económico y el empleo”. Aquí deseamos resaltar el carácter “decisorio” señalado en la ley y como atribución del CESDF. En primer lugar, la ley contempla erróneamente esta facultad, que no es atribuida a ningún consejo socioeconómico en el mundo, en cuanto a que es competencia exclusiva de los gobiernos y cámaras legislativas;¹³ en tal caso, puede estipularse una participación “orientativa”, siendo ésta una disposición facultativa a las funciones del Consejo, es decir, que el gobierno local, sin obligación jurídica de por medio, pueda solicitar al organismo, por mencionar un ejemplo, consultas a anteproyectos de leyes previo envío a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; en segundo lugar, porque dotar de facultades propias de las cámaras legislativas a los consejos socioeconómicos supone comprometer el riesgo de convertirlos en terceras cámaras parlamentarias y esto, a nuestra consideración, supone el riesgo de ofrecer poder a intereses sectoriales parciales e interesados, como puede ser el caso de los empresarios; en tercer lugar, porque de adoptarse estas facultades, esto implicaría invadir la esfera competencial de poderes o niveles de gobierno definidos para la elaboración de presupuestos

¹³ En el caso del Consejo Económico y Social de España, esto queda estipulado en el artículo 7.1.1. de la Ley; en el Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Brasil, aunque esta disposición no se encuentra expresa en su normativa, el artículo 48.2. de la Constitución de Brasil de 1988 dispone esta atribución al Congreso Nacional, conformado por la Cámara de Diputados y Senadores; de igual manera sucede con el Cesjal, al ser competencia exclusiva del gobierno del estado y las cámaras legislativas (artículos 50 y 89 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 1917).

federales, como lo indica, por ejemplo, la disposición otorgada a la Cámara de Diputados de acuerdo con el artículo 2. B, IX y 74 de la Constitución Política.

En ese sentido, consideramos que el CESDF deberá reformar su ley suprimiendo el carácter “decisorio”, debido a que no puede otorgársele poderes de tercera cámara parlamentaria, en cuanto a que son competencias exclusivas de los poderes locales (Legislativo y Ejecutivo). El carácter vinculatorio no es facultad de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque ello implicaría invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades y servidores públicos, incluso los del Poder Judicial. Podría atentar contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria. Esto también sucedió con la iniciativa de ley por la que se crea el Consejo Económico y Social de México, presentada en el Senado de la República (octubre de 2012). En el artículo 15 de la iniciativa se menciona: “Sus resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de los integrantes presentes y tendrán carácter vinculante”. Esta iniciativa fue dictaminada en sentido negativo en 2014, debido a una serie de inconsistencias jurídicas y constitucionales.

De ahora en adelante, la fuerza que deben tener las recomendaciones del CESDF deberá estar basada en el respeto que le merezca a la sociedad por sus actuaciones de alto nivel técnico y profesional, por el prestigio que tenga el organismo, ganado por el desempeño impecable de sus directivos, por la excelencia formal y de fondo de las propias recomendaciones, y por su dedicación constante e intransigente a la defensa de los derechos de la población de la ciudad de México.

Para concluir con nuestro análisis, resulta importante mencionar el papel del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México. Como se mencionó en líneas anteriores, éste se creó expresamente para impulsar los trabajos, mejorar la

competitividad y el ambiente de negocios de la ciudad; para la transformación productiva que impulse la competitividad y el empleo; para el tránsito hacia una economía basada en el conocimiento; para el impulso a la creación y el desarrollo de micro, pequeñas, medianas empresas y cooperativas; para la promoción internacional de la ciudad, y para promover las inversiones público-privadas que produzcan beneficios sociales (artículo 15, Ley del CESDF). “[El Fondo] contará con el monto de recursos que determine la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” (artículo 15, Ley del CESDF). Para ello, “con fecha del 9 de junio de 2010, se suscribió el Contrato de Fideicomiso con Banca Mifel, S.A., para instrumentar la administración de los recursos del Fondo” (Reglas de Operación, 2010).

Derivado de la solicitud de información 0106000000814 y del Recurso de Revisión RR.SIP:0227/2014 resuelto por InfoDF el 9 de abril de 2014, se desprende que el fondo mencionado tuvo un ejercicio presupuestal en los años 2012 y 2013 de 1 811 388.52 pesos erogados en “servicios personales” (1 718 611.29), “impuestos asociados de una relación laboral” (72 281.23 pesos) y en “servicios de apoyo administrativo y fotocopiado” (20 496 pesos). Se constata, además, mediante oficio SF/PFDF/SAP/1179-14 del 6 de mayo de 2014, emitido por la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, que el Fideicomiso “no otorgó monto alguno al Consejo Económico y Social de la Ciudad de México”, durante el periodo de creación del organismo (2009) al 31 de diciembre de 2013. Lo anterior atenta gravemente contra los principios por los cuales se creó el CESDF: los fondos del Fideicomiso se destinaron a pagar “servicios personales” entre otros conceptos, en lugar de proyectos destinados a impulsar el desarrollo económico y social de la ciudad de México.

En definitiva, para nuestro estudio, muchas razones manifiestan que el CESDF ha tenido logros pírricos. Para sustentar esta idea, este artículo analizó el contexto económico y social en el que se

creó el CESDF; se estudió la intensidad del impacto de sus trabajos, así como los principales obstáculos que le impiden trascender.

Para que organismos como el CESDF realmente se desempeñen como actores sociales para el desarrollo se debe tener la primicia de que el diálogo social sirva en la búsqueda de acuerdos y solución de conflictos (García Ruiz, 1992; Gutiérrez Noguerales, 2004), supla las carencias de poder y legitimidad de los gobiernos y que complemente su colaboración en el desarrollo (Vidal y Monsalve, 1998), y no que se instituya como simple referente de representaciones sectoriales y de mantenimiento de canales corporativistas. Corre el riesgo, pues, de asemejarse a un espacio decorativo donde el gobierno local legitima sus actos, así como la constitución de un “espacio formal” de diálogo social sin mayor trascendencia en sus actos. Igualmente, se corre el riesgo de que continúen generándose otros espacios de participación ciudadana con las mismas atribuciones, lo que lleva a confundir a la ciudadanía y a la duplicación de funciones (como en el caso del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo la evaluación externa de la Política Social de la Administración y de los Programas Sociales y cuya conformación se asemeja al CESDF).

Como se señaló en el estudio, la equívoca idea por la cual se gestó el CESDF, comenzando por la ley que le dio origen; la falta de voluntad política y gubernamental de otorgarle una nueva institucionalidad que empodere a los sectores ahí representados, y la opacidad con la que se ejercieron los fondos destinados a financiar los proyectos del CESDF demuestran, en su conjunto, una afrenta grave a organismos que tradicionalmente han sido creados para fomentar el diálogo social, la incidencia ciudadana y la opinión alternativa en política públicas y anteproyectos de leyes. De igual manera, demuestran el poco interés y la nula iniciativa del gobierno local para abrir canales de diálogo con los

sectores académico, social, empresarial y sindical que coadyuven en la definición de estrategias para el beneficio de la población. Estos factores se contradicen, de facto, con los objetivos por los que originalmente fue concebido.

Las responsabilidades y atribuciones del CESDF, como el seguimiento a la Agenda 21 de la Cultura y la Agenda Digital del Distrito Federal, difícilmente podrán llevarse a cabo debido a la falta de voluntad del Gobierno del Distrito Federal y a la constante creación de mecanismos de participación ciudadana que confunden a la ciudadanía y duplican funciones (como es el caso del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la administración y de los programas sociales, y que está compuesto por diversos sectores semejantes al CESDF).

Mientras no sea escuchado o tomado en cuenta, el CESDF corre el riesgo de desaparecer, como ha sido el caso en algunas de las Comunidades Autónomas de España, que han optado por suprimir en sus jurisdicciones a diversos consejos por considerarlos “inoperantes”.¹⁴

En definitiva, por encima del tipo de resultados que en el porvenir arroje el CESDF, resulta imprescindible generar cambios en su ordenamiento jurídico (eliminar la atribución vinculatoria en la ley o clarificar las cualidades facultativas y preceptivas de la relación CESDF-gobierno local), estructurales (dotarlo de ma-

¹⁴ Nos referimos a la desaparición de los consejos económicos y sociales de Cantabria en 2012, del Ayuntamiento de Almería (Andalucía) y de Castilla-La Mancha en 2011. Véase “El Consejo Económico y Social no ve correcto que no se le haya informado de su suspensión”, <<http://www.europapress.es>>; “Desaparece el Consejo Económico y Social de la capital por no tener uso”, <<http://www.ideal.es>>; “Publicado el cese del presidente y los 30 vocales del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha”, <<http://www.europapress.es>>.

yor autonomía de gestión; clarificar el papel del gobierno en el Consejo) y financieros (que el Fondo se sujete a las leyes de acceso a la información locales; mayor y mejor maniobra de incidencia y de acción de los consejeros en las decisiones del Fondo) con el fin de que no sea un “organismo fallido”, decorativo, y que pueda constituirse como un instrumento efectivo de concertación social que, mediante la discusión y el debate, busque alternativas y propuestas sobre asuntos sociales y económicos relevantes, que se complementen en una visión de futuro que afecta e interesa a toda la población del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2012). *Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria celebrada el día 26 de abril de 2012*. Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias. Tercer Año de Ejercicio. V Legislatura, México.
- Clark, Andrew (2009). “How the collapse of Lehman Brothers pushed capitalism to the brink” [en línea]. *The Guardian*, 4 de septiembre. Disponible en <<http://www.theguardian.com/business/2009/sep/04/lehman-brothers-aftershocks-28-days>> [consulta: 12 de mayo de 2014].
- Cuenta Pública 2009* (2009). Secretaría de Finanzas. Gobierno del Distrito Federal.
- García Ruiz, José Luis (1992). *El Consejo Económico y Social: génesis constituyente y parlamentaria*. Madrid: Departamento de Publicaciones del Consejo Económico y Social.
- Gutiérrez Noguerales, Aurora (2004). *El Consejo Económico y Social en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Iniciativa de creación del Cuerpo Consultivo Oficial Permanente* (1928). Sesión del 29 de diciembre de 1927. Cámara de Diputados, México.

- Iniciativa de Ley del Consejo Económico y Social de México* (2012). Senado de la República, 16 de octubre, México.
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) (2011). *Resultados de la primera evaluación 2011 de la información pública de oficio que deben dar a conocer los Entes públicos en sus portales de Internet* [en línea]. Disponible en <http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=514>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009). *Producto Interno Bruto por entidad federativa 2005-2009*. Año base 2003. Primera versión.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). *Censo de Población y Vivienda*. México.
- Lacayo, N. (2003). “Consejo Nacional de Planeación Económica Social (Conpes), una iniciativa de participación ciudadana”. Ponencia presentada en el I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. 12, 13 y 14 de agosto, San José, Costa Rica.
- Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México* (2009). Sesión del 22 de diciembre. Ciudad de México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad* (2004). 13 de septiembre. México: Cámara de Diputados del Estado de Jalisco.
- Ley para el Desarrollo del Distrito Federal como Ciudad Digital y del Conocimiento* (2012). *Gaceta Oficial de la Federación*. 29 de febrero.
- Montalvo Correa, Jaime (2005). “Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares”. Ponencia en el X Congreso Internacional de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santiago de Chile.
- Montoya, Fernando (2011). “Hacia el Consejo Económico y Social de México. Breves apuntes”. *Revista de Investigación Social* 12.
- Montoya, Fernando (2014). “Mecanismos de diálogo sociedad civil-gobierno de México. Breves apuntes”. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* 17 (enero-junio).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011). *Estudios económicos de la OCDE: México 2011* [en línea]. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2007). *El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. Diálogo Social y Competitividad en México*. Proyecto Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social.
- Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México* (2010). Aprobadas por el Comité Técnico durante su Sesión de Instalación y Primera Ordinaria celebrada con fecha 4 de noviembre de 2010.
- Reynoso Castillo, Carlos (2000). “Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: el caso de México”. Montevideo: Organización Internacional del Trabajo/ Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (1996). *Principios de la Nueva Cultura Laboral*. México: STPS.
- Vidal, Gonzalo, y Tulio Monsalve (1998). *El asesor en diálogo social. Guía de negociación tripartita*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Zepeda, Clara (2013). “Informe especial: Lehman Brothers: cinco años de resaca” [en línea]. *El Financiero*, 13 de septiembre. Disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/informe-especial-lehman-brothers-cinco-anos-de-resaca.html>> [consulta: 12 de mayo de 2014].