

# La gobernanza y el Consejo Económico-Social de Jalisco (CESJAL)

Juan Manuel Ramírez Sáiz\*

## Resumen

El Consejo Económico-Social de Jalisco (CESJAL) es un organismo ciudadano creado por el gobierno de Jalisco en 2005. En el presente artículo se plantea a este Consejo como un posible caso de relaciones de gobernanza entre el Ejecutivo, el Legislativo de la entidad y dicho Consejo. A partir del debate teórico en torno a la gobernanza, en cuanto interlocución, concurrencia y coordinación, se considera esquemáticamente el conjunto de las recomendaciones del CESJAL formuladas a las autoridades locales. De ellas se seleccionaron los casos: el “Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco, 2030”, y el “Código Urbano de Jalisco” de 2008.

**Palabras clave:** Gobernanza, intervención ciudadana, políticas públicas, planeación estatal, legislación estatal.

## Abstract

The Consejo Económico-Social de Jalisco (CESJAL) is a civil organization created by the Jalisco state government in 2005. In the present article, the author suggests that this council might be a possible case of governance relationship between the Executive, the Legislative branches of the state and the council itself. Starting with the theoretical debate on governance related with dialogue, attendance and coordination, the author schematically considers the set of recommendations made by CESJAL to local authorities. From those, he selects two case studies: the “State Development Plan, Jalisco, 2030” and the “Jalisco Urban Code” for 2008.

**Keywords:** Governance, citizen intervention, public policies, state planning, state legislation

## Introducción<sup>1</sup>

A partir de finales del siglo pasado y en la mayoría de las naciones democráticas —tanto en el discurso estatal como en el de los ciudadanos— organizados y activos políticamente, es frecuente la referencia a la necesidad de entablar nuevas relaciones entre los poderes públicos y

\* Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor-investigador del ITESO, Guadalajara, Jalisco. Miembro del SNI, nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Interesado en el estudio de los movimientos sociales y de la ciudadanía. Últimos libros publicados: *Ciudadanía mundial*, 2006; *El acceso a la información pública gubernamental. La gestación de una ley desde las organizaciones cívicas*, 2008; en coautoría con Patricia Safa Barraza: *Metrópolis, asociaciones vecinales y megaproyectos urbanos. El caso de Jardines del Sol y La Ciudadela en Zapopan*, 2010. Los tres libros publicados en Ediciones Iteso, Guadalajara.

<sup>1</sup> Este trabajo resume apretadamente los aportes principales de una investigación que realicé en 2010 sobre el tema: el CESJAL y la gobernanza.

la sociedad (Cunill, 1997; Canto, 2000a y b). En ambos casos, uno de los conceptos más utilizados es el de gobernanza (Aguilar, 2006). Como suele suceder en las Ciencias Sociales, en las referencias a este concepto, el significado no es necesariamente coincidente. En consecuencia, existen diferencias importantes en su contenido, así como en las variables e indicadores aplicados para analizar los cambios que supuestamente se llevan a cabo en los nexos, previamente existentes, entre los actores estatales y societales. En este contexto, este trabajo constituye un estudio de caso. Su objetivo es indagar en qué medida los vínculos que se establecieron entre el Ejecutivo y el Legislativo de Jalisco con una organización social de esa entidad federativa corresponden a los que caracterizan a la gobernanza. Dicha organización es el Consejo Económico y Social de Jalisco (en adelante: CESJAL). Este Consejo es un organismo ciudadano creado por el gobierno en 2005 para “promover el diálogo y la concertación entre los diferentes agentes públicos y privados de la entidad” (Ley del CESJAL, artículo 8, I, y Reglamento del CESJAL, artículo 4, I). Es decir, se trata de un actor o medio de carácter institucional para la intervención social. (No constituye un objetivo de este trabajo hacer un balance de las aportaciones y límites que, desde el punto de vista de la autonomía y autogestión de los ciudadanos, caracterizan a los organismos creados por el gobierno. Sólo indirectamente en el estudio del caso específico del CESJAL puede confirmar o cuestionar las tendencias que se registran al respecto en la literatura sobre este tema.)

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 (Montalvo, 2005 y Fitzpatrick, 2006). El objetivo principal del CESJAL es formular recomendaciones a los planes del gobierno estatal y a las iniciativas de ley del congreso de la entidad.

Planteo al CESJAL como un posible caso de relaciones de gobernanza entre el Ejecutivo y el Legislativo de la entidad con dicho Consejo. Retomo el debate teórico en torno a la gobernanza, en cuanto interlocución, concurrencia y coordinación entre el poder público y la sociedad. Seguidamente considero, como un todo, el conjunto de recomendaciones formuladas por el CESJAL. Después selecciono dos casos en los que hubo relación directa entre este Consejo y los dos poderes públicos mencionados. Los casos estudiados son: el “Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco, 2030” (primer plan estatal en la entidad de largo plazo), y el “Código Urbano de Jalisco” de 2008 (la disposición legal más importante en Jalisco en materia urbana). Y con base en entrevistas a informantes calificados,

así como en información documental y hemerográfica, analizo la intervención del CESJAL en ambos casos, además de la respuesta dada a su actuación por parte de los dos poderes estatales implicados.

El ámbito o espacio analizado, en relación a la actuación del CESJAL, es el correspondiente al estado de Jalisco. El periodo de estudio es de mayo de 2005 (fecha del inicio de operaciones del CESJAL) a septiembre de 2010 (fecha en que se realizó el primer informe del tercer presidente del CESJAL).

La variable central de este estudio es la “Interacción entre el Estado y los organismos ciudadanos”. Sus indicadores son:

a) La cooperación entre el Ejecutivo y Legislativo estatales y el CESJAL en torno al diseño de políticas públicas.

b) La recepción y respuesta del Ejecutivo y Legislativo estatales a las recomendaciones formuladas por el CESJAL. La hipótesis es que a través de estas prácticas se generan relaciones de gobernanza.

El carácter de este estudio es exploratorio. Como tal, intenta detectar tendencias sobre el objeto analizado. No pretende establecer conclusiones en sentido estricto. Rebase la descripción de los hechos en la medida en que permite formular una primera hipótesis sobre ellos, seleccionar una teoría para analizarlos, así como apuntar una explicación (Grawitz, 1990: 140).

## La gobernanza

Desde finales del siglo XX, entre el Estado y la sociedad de diferentes países se está generando un nuevo tipo de relación basado en la gobernanza. Consiste en prácticas socio-políticas emergentes, principalmente a través de experiencias a nivel local y sectorial, y cuyo componente central es la interacción mutuamente interdependiente, corresponsable y complementaria entre agentes estatales y sociales en el diseño de políticas públicas. Más específicamente, en el caso del objeto de estudio de este trabajo, los poderes públicos implicados son el Ejecutivo y el Legislativo de Jalisco. Y la parte de la sociedad local concernida es la representada por el “Consejo Económico Social de Jalisco”, CESJAL (ver el inciso sobre “Sectores integrantes del CESJAL”).

El concepto de gobernanza comenzó a ser empleado por los organismos internacionales, en particular por el Banco Mundial, desde el año 1989

(Aguilar, 2006: 82). Actualmente dicho concepto se encuentra plenamente incorporado al campo de estudio de la Ciencia Política y, en particular, de las políticas públicas.

La gobernanza remite a nuevas realidades socio-políticas que no operan bajo los viejos esquemas del control jerárquico y de las decisiones centralizadas provenientes del Ejecutivo y del Legislativo. Por parte de los actores sociales, la gobernanza tampoco corresponde, en un extremo, a las prácticas de enfrentamiento con el Estado o, en el contrario, a las actitudes de dependencia y de nexos corporativos o clientelares. Bajo distintas modalidades, estas prácticas emanaban de poderes autoritarios y eran exponentes de la subordinación de la sociedad al Estado.

En una dirección contraria, desde el fin del siglo pasado, emergen experiencias socio-políticas crecientes de vinculación entre Estado y sociedad basadas en el establecimiento de relaciones no verticales para definir políticas públicas y, a veces, para aplicarlas. De este tipo son: *i*) las consultas a la ciudadanía provenientes de los poderes públicos, *ii*) la interlocución y la negociación entre el gobierno y las organizaciones sociales, y *iii*) la concurrencia, la coordinación, la asociación y la cooperación entre actores gubernamentales y sociales. Se trata de acciones concertadas (Aguilar, 2006: 7, 40, 87, nota 28 y 99; Prats, 1996: 10, 11). Este repertorio de acciones manifiesta que el gobierno ha dejado de ser el actor **único** del proceso directivo de la sociedad. Pero al mismo tiempo implica que la gobernanza se fundamenta en la fuerza respectiva del Estado y de la Sociedad.

Como aspecto particular de los roles que los consejos ciudadanos desempeñan, están incrementándose los análisis sobre su intervención en la definición y aplicación de las políticas públicas (Varios, 2010). El presente trabajo se inscribe en este contexto.

Su especificidad estriba en que de las diversas dimensiones implicadas en el diseño y aplicación de políticas públicas, indaga la medida en que dicho proceso instituye relaciones interdependientes y concertadas, es decir, de gobernanza entre el CESJAL y los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Sobre la interdependencia de actores gubernamentales y sociales, como eje central de la gobernanza, existe coincidencia entre Aguilar, Prats y Mayntz. En particular, para Aguilar, la gobernanza consiste en el proceso de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos, los cuales se llevan a cabo en modo de asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales para definir políticas públicas y prestar servicios (Aguilar, 2005: 3, 4 y 99). Para Prats (1996: 11), la gobernanza es un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control autoritario, y caracterizado por un grado mayor de cooperación y por la

interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado. Según Mayntz (2001: 1 y 2), la gobernanza significa una forma de gobernar más cooperativa, en el que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y, a menudo, concurren en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Mayntz complementa la definición general de la gobernanza con la consideración de las condiciones institucionales y estructurales previas que la posibilitan. Sostiene que las principales son cuatro:

i) Las autoridades políticas deben poder ser aceptadas como guardianes del bienestar público y manejar recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones que se tomen.

ii) También debe existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada, en subsistemas y organizaciones especializadas, las cuales deben gozar de una relativa autonomía; esto es, no deben estar controladas políticamente y ser hábiles para negociar intereses opuestos y con las autoridades del Estado.

iii) Entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir un sentido de identificación y de responsabilidad con el conjunto de la sociedad.

iv) Los distintos actores tienen que ser eficientes en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos (Mayntz, 2001: 3 y 4).

La pertinencia de estas condiciones es relevante. Implican la fortaleza tanto del Estado como de la Sociedad. Estos requisitos distan de conjugarse en muchos países de América Latina y en el estado de Jalisco.

Con frecuencia suele asociarse los términos “gobernanza” y “concertación”. Sus contenidos son semejantes. Significan que gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea y la responsabilidad de resolver los problemas en los que ambos están implicados y, por ende, a abandonar el trabajo en solitario o en rivalidad y a entender la utilidad de la interacción y la complementariedad. (Son ejemplos del trabajo en solitario o en rivalidad: el Estado actuando en contra el mercado, o la burocracia contra las organizaciones de la sociedad civil.) Los nuevos modos de interacción entre gobierno y sociedad toman las formas de coordinación, concurrencia, coproducción, cogestión y asociación entre actores públicos y privados (Aguilar, 2006: 109, 110, 111, 114, 119, 121 y 124).

En resumen, la gobernanza implica relaciones colaborativas, correspondientes y concertadas entre el Estado y la sociedad. Pero frente a la visión “neutral” o eliminadora de tensiones en la gobernanza, Graña sostiene que “los partícipes de ese juego nunca son iguales” (2005: p. 524). Por su parte, Solís Gadea (2002: 22-23) agrega que “habría que considerar... las asimetrías en la distribución del poder y capacidad de influencia de los diversos grupos sociales... El proceso de dar destino a la sociedad está sujeto a negociación y conflicto”. Es decir, los actores estatales y sociales participantes en las acciones de gobernanza son múltiples (políticos, económicos, mediáticos, sociales y religiosos) y entre ellos existen diferencias en la capacidad de influencia y en su poder respectivo (Oriol: 242, 243, nota 5). En síntesis, en la gobernanza persiste la desigualdad.

## **El contexto en el que surge el CESJAL y su origen**

A nivel mundial, la creación de “consejos económico-sociales” (en adelante: CES) es de larga data. En el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su Consejo Económico y Social (ECOSOC), se constituyó en 1946. Por lo que se refiere a Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, en varios países de este continente se instituyeron estos mecanismos de articulación entre las sociedades nacionales y sus respectivos Estados. Su existencia se generalizó a partir de la creación, en la Unión Europea (UE), del “Comité Económico y Social Europeo (CESE)” (SN, 2007). Como miembro de la Unión Europea, en España, la mayoría de las Comunidades Autónomas disponen de ellos (Montalvo, 2005; Fitzpatrick, 2006; Varios, 2010). Esta situación difiere notablemente de la prevaleciente en México. A nivel federal, no existe esta figura de concertación entre Estado y sociedad. Todavía el número de entidades federativas que cuentan con propuestas para su creación es minoritario (Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas). El CES de Jalisco se constituyó en 2005 (Román y Ledesma, 2007; Varios, 2010).

En Jalisco, durante la gubernatura de Francisco Ramírez Acuña (en el periodo 2001-2006), un grupo integrado por miembros de diferentes organismos empresariales fue a Bruselas, Bélgica, y estableció contacto con representantes de la Comisión de Cooperación Internacional de la Unión Europea (UE), con la finalidad de obtener recursos financieros para apoyar proyectos de desarrollo económico y social en la entidad. Antes de iniciarse las pláticas formales o de formularse un posible convenio, dicha Comisión de Cooperación Internacional señaló que, para ambos asuntos,

era un requisito que el solicitante dispusiera de un Consejo Económico-Social que fungiera como mediador y aval ante ella. El grupo jalisciense desconocía este requisito, así como la estructura y funcionamiento de los Consejos Económico-Sociales (CES). A partir de este contacto, se interesó en la creación de un CES en Jalisco y la promovió ante el Legislativo y Ejecutivo de la entidad. Es decir, por parte de estos actores políticos y empresariales, el interés en los CES surgió de la expectativa de lograr, a través de su mediación, recursos financieros de la cooperación internacional, en primera instancia, de la UE y también del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (entrevista a Pablo Lemus, del Consejo Empresarial de Jalisco).

En síntesis, la creación del CESJAL fue el resultado de la concurrencia de tres tipos de actores locales: empresarios, legisladores y un gobernador (Francisco Ramírez Acuña). La intervención del Legislativo en este asunto era requerida porque el CESJAL fue concebido como un organismo ciudadano que, para el cumplimiento de sus objetivos, dispone de recursos públicos que deben ser autorizados como parte de la cuenta pública.

Al señalar el origen del CESJAL, lo relevante es que están resultando incumplidas las expectativas cifradas en obtener recursos financieros de la cooperación internacional a través de él. El Consejo no los ha logrado. Además de no conseguirlos, la existencia y puesta en operación de este Consejo descansan sobre el presupuesto público de la entidad. El del CESJAL es del orden de \$13'000,000 anuales.

Este origen del CESJAL confirma también la diferencia existente entre sus objetivos declarados ("promover el diálogo y la concertación"), los intereses realmente buscados (recursos financieros de la cooperación internacional) y los logros obtenidos en relación a estas expectativas.

## **Sectores integrantes del CESJAL y su representación social**

Desde el punto de vista sociopolítico, un consejo es un órgano colegiado. En el caso del CESJAL, se trata de una corporación de organizaciones representativas de gremios de la sociedad local. Por ello, los consejeros del CESJAL intervienen en él en calidad de representantes de sus respectivas organizaciones y no a título personal. Por esta razón, es decisivo aclarar el tipo de representación social que se da en este Consejo.

De acuerdo con las teorías de la representación social, ésta puede ser: corporativa, neo-corporativa y pluralista (Schmitter, 1992; Maraffi, 1981; Ocampo, 1992; Dahl, 1991).

El *modelo corporativo de representación social* se basa en un arreglo institucional a través del cual es el Estado el que otorga o reconoce la representatividad a los actores sociales. Esta representatividad tiene un carácter excluyente respecto de los restantes actores del sector correspondiente (campesino, obrero, profesional, empresarial, etcétera) y, por ello, limita la pluralidad social (Schmitter, 1992).<sup>2</sup> Consiste fundamentalmente en un modelo de intermediación entre sociedad y gobierno y en una estrategia para la agregación y negociación de intereses grupales. Estriba en una forma de organización que privilegia la relación de colaboración, sectorial y gremial con el Estado y sus aparatos, sobre su actuación independiente. De este modo, los segmentos organizados de la sociedad se convierten en prolongaciones del aparato estatal (Pereyra, 1982).

El *modelo semicorporativo de representación social* implica una refuncionalización del corporativismo. Emerge cuando las diferentes organizaciones sociales muestran rechazo a que solamente un número determinado y pre-establecido de ellas asuman la representatividad de las restantes (Ocampo, 1992) y a delegar sus derechos y representación en dirigentes e instituciones centralizadas y pre-establecidas (Bartra, 1982). No se basa en la subordinación sino en la concertación de los grupos sociales con el Estado. Estos no son creados por él, pero sí los reconoce y tiene incidencia en las relaciones asimétricas que se establecen entre ellos. Por su parte, las corporaciones cuentan con autonomía relativa ante el Estado y con representatividad de sus líderes, e inciden en la definición de las políticas públicas (Maraffi, 1981).

El *modelo pluralista de representación social* es calificado también como participativo (Dahl, 1991). Se fundamenta en la autodeterminación y en la multiplicidad de los grupos para la representación de sus intereses respectivos. Ninguno de ellos posee la representación sectorial en exclusiva ante el Estado. Por el contrario, existe competencia entre las diferentes organizaciones, que se controlan mutuamente para evitar la concentración del poder. Este modelo implica una sociedad abierta e incluyente. Las organizaciones recurren al monitoreo o la vigilancia y al control sobre el

<sup>2</sup> En términos de Schmitter, el corporativismo es: "un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o consentidas (cuando no creadas) por el Estado, investidas de un monopolio representativo deliberado en sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en la selección de los líderes y en la articulación de demandas y apoyos" (Schmitter, 1992).

ejercicio del poder del estado. Operan como un contra-peso del gobierno (Dahl, 1991; Ocampo, 1992).

A la luz de estos tres modelos de representación social, considero la composición interna del CESJAL. Éste se encuentra integrado por tres sectores: empresarial, social y académico-asistencial. Debido a que el número de organizaciones por sector es el mismo, es decir, siete, formalmente, los tres sectores tienen el mismo *status*. Sin embargo, a su interior se detectan particularidades y diferencias, como se evidencia a continuación.

En el *sector empresarial del CESJAL* están representados las cámaras, los consejos, los centros y las uniones que desempeñan las principales actividades económicas de Jalisco: comerciales, bancarias, agropecuarias e industriales. A pesar de que, desde el punto de vista orgánico, los empresarios *no* están sobre-representados en el CESJAL, *de facto*, el peso detentado por este sector es mayor. Lo demuestra el hecho de que, a la fecha, los tres presidentes del CESJAL han sido empresarios. Ello provoca un desequilibrio en la relación de fuerza con los otros dos sectores. Es decir, predominan tanto la lógica como los intereses sectoriales de los organismos empresariales (Petersen, 2009).

En la composición del *sector social* destaca la presencia de las viejas agrupaciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI): los sindicatos, principalmente los vinculados a las grandes centrales obreras: la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Confederación Obrera Revolucionaria (COR), la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), las comunidades agrarias (Confederación Nacional Campesina, CNC) y la expresión orgánica local de los ganaderos. No cuentan con representación en el CESJAL las expresiones organizadas y *autónomas* de los trabajadores, campesinos y ganaderos. (La presencia de las viejas agrupaciones del PRI en el CESJAL facilitará, en principio, las relaciones entre él y el nuevo gobierno priísta de Jalisco y de la mayor parte de municipios del Área Metropolitana de Guadalajara).

En el *sector académico y asistencial* resalta la combinación de dos subsectores y de dos funciones muy distintos: el universitario y el filantrópico. El sub-sector *académico* está representado por las cuatro principales universidades de Jalisco, pero no incluye la de los centros de investigación (Petersen, 2007). El subsector *asistencial* (Caritas y Corporativa de Fundaciones) mantiene vínculos con la jerarquía de la Iglesia católica. Caritas, por la vía de los hechos, es el medio a través del cual dicha Iglesia tiene presencia en el CESJAL (Petersen, 2009). Por su parte, la Federación de Colegios de Profesionistas es cercana al Partido Revolucionario

Institucional (PRI), a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en particular de las organizaciones sectoriales de profesionistas, intelectuales y técnicos. En este sector no están representadas las numerosas ONGs existentes en la entidad, especialmente las que llevan a cabo proyectos de desarrollo o productivos y las de derechos humanos. Ambas buscan la interlocución con el Estado, plantean incidir en sus decisiones y han participado en la formulación de propuestas de políticas públicas. Por ello, desde la sociedad, su actuación es cercana a las prácticas de gobernanza.

De acuerdo con este perfil de las organizaciones integrantes del CESJAL, en él se combinan rasgos del corporativismo con otros del neocorporativismo y del pluralismo. Comparados entre sí, predominan los del primer tipo de representación social sobre los del segundo y tercero. El corporativismo dificulta, o incluso anula, el establecimiento de relaciones de gobernanza entre el Consejo y los poderes políticos locales. Porque subordina la actuación societal a la del Estado, y disminuye la independencia de la primera ante el segundo. Pero los componentes neocorporativos del Consejo (la incidencia en la definición de las políticas públicas) y los pluralistas (la diversidad de sectores y de organizaciones a su interior) pueden posibilitar prácticas de gobernanza.

### **El conjunto de las recomendaciones formuladas por el CESJAL y las respuestas de los poderes locales**

Las recomendaciones formuladas por el CESJAL a las propuestas de los poderes públicos constituyen el indicador más importante acerca del cumplimiento de su función principal, como organismo ciudadano, y de la realización de prácticas de gobernanza. En cumplimiento de su objetivo, el Consejo ha emitido 19 recomendaciones a los poderes públicos locales hasta finales de 2010. Ello manifiesta que, a distintitos niveles, esa función se llevó a cabo. La gama de temas abordados en ellas es amplia y pertinente. CESJAL clasifica las respuestas de los poderes públicos de Jalisco a ellas en: *a)* aceptadas, *b)* rechazadas, *c)* omitidas y *d)* pendientes (CESJAL, Informe 2010). (Véase cuadro Anexo). Como se advierte inmediatamente, esta clasificación es de carácter eminentemente procedimental y no remite a su contenido. El CESJAL precisa el significado de estos términos de la siguiente manera. La *aceptación* significa que hubo acuse de recibo sobre la recomendación en cuestión por parte de la(s) autoridad(es) implicadas.

Es “*omitida*” si a partir de la fecha de su envío, en un plazo de 30 días, la autoridad no emite respuesta al CESJAL acerca de ella. La recomendación está “pendiente”, cuando no se ha finalizado el plazo de los 30 días o si habiendo sido rebasado, la autoridad indica a CESJAL que está analizando su contenido. Es “*rechazada*” cuando las autoridades la consideran impropia y así se lo comunican al CESJAL.

Esta clasificación, por parte del CESJAL, acerca de las recomendaciones, recibidas o no, por las autoridades públicas, indica simplemente su estatuto o condición “burocrática”, sin apuntar ninguna consideración acerca del contenido o calidad de ellas. Por ello, yo complemento esta clasificación, más adelante, con otra personal, que describe y califica el tipo de relación que se establece entre el CESJAL y los poderes políticos locales. A continuación, considero por separado las recomendaciones, de acuerdo con la clasificación utilizada por el CESJAL.

1. La mayor parte de las recomendaciones del CESJAL que tuvieron “*acuse de recibo*”, por parte de los poderes públicos, corresponde a asuntos estructurales, tales como:

- a) La planeación del desarrollo local.
- b) Los proyectos de inversión para servicios públicos.
- c) La producción de alimentos básicos.
- d) La vialidad y el transporte urbanos.
- e) La seguridad y justicia penal.
- f) La reforma presupuestaria.

De estos seis temas, el relacionado con “la vialidad y el transporte urbanos” y dedicado a la “señalética en la carretera Guadalajara-Ameca”, remite a un asunto de importancia coyuntural y puntual.<sup>3</sup> Al acusar el recibo de estas recomendaciones, los poderes públicos locales cumplieron simplemente la obligación básica de hacerlo en un plazo de 30 días. En el contexto socio-político local, este hecho no es menor. Indica el ejercicio incipiente de la práctica, escasamente aplicada con anterioridad por ellos, de dar respuesta a las propuestas de la sociedad local. Sin embargo, por sí mismo, este *acuse de recibo* no conlleva un juicio sobre la pertinencia

<sup>3</sup> Las recomendaciones aceptadas son: i) Fideicomiso promotor y regulador de la cadena maíz tortilla en Jalisco; ii) Señalética carretera Guadalajara-Ameca; iii) Plan integral de movilidad urbana para la ZMG; iv) Ley y reglamento para proyectos de inversión y de prestación de servicios del estado de Jalisco y sus municipios; v) Plan estratégico de biocombustibles y energías alternativas; vi) Diseño del Plan Estatal de Desarrollo 2030; vii) Paquete de reformas

de estas recomendaciones, ni acerca de su incorporación en la política pública correspondiente, así como tampoco sobre el resultado o impacto derivados de ellas.

2. La única recomendación “*rechazada*” por las autoridades públicas es la relativa al “Programa estatal de manejo del fuego: Campaña de prevención, alerta y combate de incendios forestales”. En ella, el CESJAL solicitaba destinar recursos presupuestales para cubrir los requerimientos de ese programa. El secretario general del gobierno del estado especificó que en la fecha en que recibió la solicitud del CESJAL, el presupuesto de egresos ya había sido enviado para su aprobación al Congreso. Por esta razón, era imposible incluirla en él. Por otra parte, es competencia del Legislativo y no del Ejecutivo aprobar el presupuesto público y sus partidas (CESJAL, Informe 2009-2010, p. 90). Es decir, el rechazo a la recomendación se debió a que la solicitud era extemporánea y a que se dirigió a quien no tenía competencia en la materia. Lo destacable en este caso es que, por parte del CESJAL, no existieron razones de fondo sino procedimentales para su rechazo por los poderes públicos.

3. La importancia de los temas abordados por CESJAL respecto a las recomendaciones omitidas por las autoridades públicas es indudable:

- a) Aplicación de justicia.
- b) Libramiento vial para la zona sur del Área Metropolitana de Guadalajara.
- c) Seguridad en la propiedad.
- d) Presupuesto público.
- e) Normatividad urbana.
- f) Reglamentación de las organizaciones agrícolas, así como de las cooperativas
- g) Reformas a la ley del CESJAL.<sup>4</sup>

No existen razones de peso que expliquen por qué los poderes públicos locales no acusaron el simple recibo de la mayoría de estas recomendaciones. Sobre todo porque, de haberlo hecho, no se comprometían todavía a incorporarlas en las políticas públicas correspondientes. En estos

---

en materia de seguridad y justicia penal (catorce leyes); *viii*) Reforma presupuestaria integral (once Leyes).

<sup>4</sup> Las recomendaciones “*omitidas*” son: *i*) Juicios orales; *ii*) Macrolibramiento; *iii*) Registro Público de la Propiedad; *iv*) Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado 2007; *v*) Reformas a la Ley del CESJAL; *vi*) Ley de Código Urbano; *vii*) Legislación en materia de organizaciones agrícolas; *viii*) Creación de una Ley de fomento cooperativo en Jalisco.

casos, al no haber respuesta de los poderes públicos de la entidad, tampoco hubo interlocución ni posibilidad de relación corresponsable, por parte de ellos, con la sociedad local, vía el CESJAL.

4. Las recomendaciones del CESJAL “*pendientes*” de responder por los poderes públicos versaron sobre el informe socioeconómico del estado de Jalisco de 2009 y el impulso a la mejora regulatoria en la entidad.<sup>5</sup> En ambos casos, a diferencia de las recomendaciones “*omitidas*”, los poderes públicos locales están analizando su contenido pero todavía no han emitido su opinión sobre ellas. En el cuadro que aparece al final de este trabajo se concentra la información sobre las recomendaciones del CESJAL.

Vinculada a la clasificación del CESJAL acerca de las respuestas estatales (“*aceptadas, rechazadas, omitidas y pendientes*”), para analizar el tipo de relación que, a través de la recomendación, se establece entre los poderes políticos locales y el CESJAL, distingo tres niveles o tipos de gobernanza:

- a) Mínima o administrativa.
- b) Básica o procedimental.
- c) Sustantiva.

A continuación, los argumento.

Cuando la respuesta que ofrecen las autoridades locales a la recomendación que emite el CESJAL se reduce al acuse de recibo de ella y no incluye: *i*) su toma de posición sobre la pertinencia de dicha recomendación, *ii*) ni acerca de su incorporación en la política pública correspondiente, así como tampoco *iii*) sobre el resultado o impacto derivados de ella, dicho acuse de recibo da lugar a una *gobernanza mínima o administrativa* entre ella y el CESJAL. Porque cubre solamente los aspectos elementales de una relación de gobernanza. Ésta se reduce a notificar acerca de su recepción. Si la respuesta de las autoridades incluye los elementos mencionados (toma de posición, incorporación en una política pública y notificación acerca del resultado o impacto derivados de ella), puede constituir una práctica de gobernanza *básica o procedimental*, en la medida en que se establece una interrelación en torno a ella. Por lo menos hay diálogo e interlocución entre las autoridades políticas locales y el CESJAL. La respuesta de las autoridades es *sustantiva* si además la emisión de la recomendación y la recepción de ella originan acciones concertadas, corresponsables y complementarias

<sup>5</sup> Las recomendaciones “*pendientes*” son: *i*) Informe socioeconómico del estado de Jalisco 2009, y *ii*) Impulso a la mejora regulatoria en el estado de Jalisco.

entre las autoridades locales y el CESJAL. El carácter substantivo de la recomendación estriba en que se cumplen las funciones centrales de la gobernanza (concertación, corresponsabilidad y complementaridad).

Considerando los cuatro tipos de respuestas que los poderes locales dieron a las recomendaciones del CESJAL, varios hechos son relevantes. Por una parte, desde el punto de vista cuantitativo, el bloque de las *omitidas, pendientes y rechazadas* (es decir, once) predomina sobre el de las que recibieron acuse de recibo (que son ocho). Ello significa que estas once rebasaron a las ocho respuestas de recepción dadas por los poderes públicos. Es decir, en buena parte, los intentos llevados a cabo por el CESJAL, para establecer relaciones de gobernanza a través de sus recomendaciones, no se vieron correspondidos por las autoridades públicas. En otros términos, a pesar de que consideradas tendencialmente, de 2005 a 2010 se han ido incrementando las respuestas por parte del Ejecutivo y el Legislativo locales a las recomendaciones del CESJAL; a la fecha el número de éstas (sobre las cuales los poderes públicos han acusado su recepción) es menor que el de las respuestas “*negativas*” por omisión, irresolución o rechazo. Lo anterior significa que es mayor el número de casos en los que ni siquiera hubo respuesta pública. Obviamente ello limitó el campo de acción o el ámbito en torno a los cuales pudo hacerse efectiva la gobernanza.

Por otra parte, no existe correlación entre los temas abordados por CESJAL en sus recomendaciones y el tipo de respuesta dado a ellos por los poderes públicos locales; es decir, a la *importancia intrínseca* del asunto tratado no corresponde ni siquiera a una respuesta de acuse de recibo. En sentido contrario, *el menor peso* del tema, que es objeto de la recomendación, no propicia una respuesta de rechazo, omisión o irresolución. En otras palabras, no es clara la lógica a la que responde el recurso a los diferentes tipos de respuesta por parte de los poderes locales. Ellos deciden unilateralmente cuándo acusar recibo (o no) de las recomendaciones e, independientemente de su peso específico, qué valor atribuirles, es decir, mínimo o administrativo, básico o procedimental, y sustantivo.

Por ello, surge la sospecha de que *en el fondo, los poderes públicos les conceden escasa importancia* a las recomendaciones del CESJAL (Plática con Jorge Narro, representante de ITESO en el CESJAL, 2 de mayo de 2011). Avalan esta hipótesis los datos asentados en este inciso, tanto sobre los resultados de la clasificación que hace el CESJAL sobre la recepción de sus recomendaciones (aceptadas, rechazadas, omitidas y pendientes), como la que yo introduje acerca del tipo de relación que se estableció entre las autoridades locales y el CESJAL (mínima o administrativa, básica o procedimental y sustantiva).

En síntesis, para entablar relaciones de gobernanza con los poderes locales (Ejecutivo y Legislativo) y para incidir en el diseño de políticas públicas, las recomendaciones del CESJAL han constituido, hasta la fecha, un medio pertinente pero poco eficaz. Exceptuando los dos casos de estudio (el PED-2030 y el Código Urbano, que analizo a continuación), hasta ahora, la interacción lograda entre ambos ha consistido en el simple acuse de recibo de ocho ellas.

Como tendencia general, esta situación problemática indica el reducido interés y la escasa receptividad que ambos poderes han mostrado hacia ellas. Es decir, esta situación es demostrativa de la todavía casi residual y muy desigual importancia que, en los hechos, poseen las relaciones de gobernanza para las autoridades públicas de Jalisco. Es *residual* porque, a pesar de las declaraciones oficiales en contrario, la gobernanza no ocupa, de acuerdo con los hechos asentados, un lugar destacado sino, por el contrario, secundario, entre las políticas públicas de Jalisco. Y es *desigual* porque el lugar ocupado por ellas manifiesta oscilaciones y altibajos notables, como evidencian los dos siguientes casos de estudio.

### **El Plan Estatal de Desarrollo 2030, la recomendación del CESJAL y la respuesta de la Secretaría de Planeación**

El artículo 8, fracción IX de la ley del CESJAL estipula que éste tiene la obligación de evaluar y monitorear el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco. En particular, el "Plan Estatal de Desarrollo-2030" es el primer plan de largo plazo de la entidad. (Entre los planificadores locales es conocido como PED-2030.) Fue aprobado en agosto de 2007.

Su elaboración fue encomendada por el Ejecutivo estatal a la Secretaría de Planeación del Gobierno del estado de Jalisco (en adelante SePlan), a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). Para llevarla a cabo, esta Secretaría implementó varios y novedosos mecanismos de participación ciudadana. Éstos fueron: 23 foros regionales, 14 seminarios-taller o foros temáticos en universidades, 52 mesas de trabajo y 21 mil cuestionarios de consulta popular a nivel estatal. La SePlan invitó varias veces, de manera formal y directa, al CESJAL a participar en el diseño y evaluación del PED-2030. Por su parte, el CESJAL intervino en once eventos. De este tipo fueron: la instalación de las mesas de consulta, la participación en subcomités, en foros, en reuniones y trabajos regionales y en la integración del Programa Operativo Anual (POA) de 2009 (SePlan, 2009: Anexo 3).

De acuerdo con la versión predominante sobre las consultas públicas acerca de este tipo de planeación, se trataría de invitaciones y participaciones formales o protocolarias y en las que suele ser escasa la incidencia en la política pública puesta a consulta. Sin embargo, el número mencionado de intervenciones por parte del CESJAL indica que se rebasó esa formalidad.

(La valoración que realizó acerca de la relación que existe entre este Plan y la gobernanza. se basa principalmente en su eje sobre “el buen gobierno”).

Después de la aprobación y publicación del PED-2030, el CESJAL llevó a cabo una evaluación del mismo. Ésta dio origen a una recomendación al Ejecutivo local que se publicó en forma de libro de 236 páginas que se tituló: *Una evaluación autónoma y ciudadana* (CESJAL, 2009). A la fecha, la recomendación más importante que ha realizado el CESJAL ha sido la relacionada con el “Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 2030”. Por su parte, el gobierno dio respuesta, detallada y por escrito, a esta recomendación del CESJAL a través de la SePlan. Este hecho es, por sí mismo, destacable.

Una lectura del PED-2030 tanto acerca de la fase de consulta pública en torno a él como la de su evaluación, en las que intervino directamente el CESJAL, arroja un balance de aportes y limitaciones respecto de la gobernanza, que analizo esquemáticamente por separado.

Esta experiencia de planeación “compartida” entre la SePlan y el CESJAL introdujo varias *innovaciones*. Por lo que se refiere a la SePlan, son destacables estas cinco prácticas en el terreno de la gobernanza:

a) La SePlan no asumió actitudes de desconocimiento o de rechazo ante las propuestas de la sociedad local y del CESJAL en particular.

b) La SePlan fue abierta y receptiva ante la recomendación misma del CESJAL al PED-2030 y a sus observaciones específicas.

c) La SePlan dio respuestas puntuales a las observaciones formuladas por el CESJAL al PED-2030. Es decir, las primeras fueron específicas para cada una de las segundas. Al respecto, comenta el CESJAL: “La SePlan aceptó múltiples recomendaciones (formuladas por este Consejo ciudadano) y ofreció justificaciones y aclaraciones respecto de otras” (CESJAL, 2010: 22).

d) El PED-2030 se “obligó” a hacer explícita la relación que había entre la mayoría de las propuestas de este plan y los mecanismos de participación ciudadana local de las que emanaron.

e) De manera expresa, la SePlan dio crédito al CESJAL y reconoció el valor de la información y de los planteamientos formulados por él y que

fueron utilizados por esa Secretaría en los diagnósticos realizados por ella en la elaboración del PED-2030 (PED, 2007: 260-261). Además, aceptó e incorporó en su segunda edición varias de las consideraciones propuestas por el CESJAL en su recomendación (CESJAL, 2010: 22).

De estas cinco actuaciones de la SePlan debe destacarse que frente al relegamiento y, peor aún, la falta de respuesta por parte del Ejecutivo local, ante buena parte de las recomendaciones restantes del CESJAL (como quedó demostrado en el inciso anterior de este trabajo: “El conjunto de las recomendaciones formuladas por el CESJAL”), estas nuevas posturas de la SePlan y del propio CESJAL en torno al PED-2030 implican apertura incipiente a la interlocución y a la concertación como prácticas de gobernanza.

Entre las *inconsistencias* que acusa el PED-2030, no es claro hasta dónde el Ejecutivo local quiso regular los procesos de la consulta realizada sobre él, a fin de contar con procedimientos —públicos y avalados— acerca de las reglas que regirían la inclusión o exclusión de las propuestas ciudadanas a él. Para valorar las aportaciones y límites del procedimiento utilizado por la SePlan, conviene recordar que en la “Ley de participación ciudadana del estado de Jalisco” de 2004, *la consulta ciudadana* era uno de los mecanismos de dicha participación (artículos 10 y 90-96). Esta ley estaba vigente cuando se aprobó el PED-2030, en noviembre de 2007. En la exposición de motivos de esta ley, al referirse a los criterios y las normas a las que debían atenerse las consultas sobre planeación, se precisaba que “las autoridades que hayan solicitado la consulta deberán explicar *las causas o motivos y los fundamentos de las decisiones que en el ejercicio de sus funciones adopten*”. Y en el cuerpo de la ley establecía dos requisitos para su puesta en operación. Estos remitían a: *i) la obligación del gobierno* de razonar públicamente sus acciones y decisiones ante la sociedad, y *ii) al derecho, por parte de los ciudadanos*, a recibir una explicación acerca del ejercicio del poder (Merino *et al.*, 2010). Más específicamente, sobre el *acceso a la información*, la ley sostenía que “la autoridad que corresponda debe informar... acerca del modo en que el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados de la misma” (artículo 95). Acerca de la articulación entre la consulta pública para la planeación y la *rendición de cuentas*, señalaba: “en el caso de que el ejercicio de las funciones de la autoridad no corresponda a la opinión expresada por los participantes en ella, la autoridad *debe expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones*” (artículo 96).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> La “Ley de participación ciudadana de Jalisco” fue reformada en agosto de 2008 y se abrogó el mecanismo de la consulta ciudadana. La nueva ley es el “Código electoral y de participación ciudadana del estado de Jalisco”.

En ese contexto, las respuestas de la SePlan a la recomendación del CESJAL constituyen experiencias pioneras pero incipientes. Porque la consulta pública que realizó sobre el PED-2030 no explicó en qué medida los planteamientos del CESJAL modificaron los supuestos en que se basó el PED-2030 y las propuestas de planificación que formuló. Además, el procedimiento establecido para verificar la relación que hay entre los planteamientos del PED-2030 y las propuestas emanadas de dicha consulta no permite distinguir cuáles de éstas provienen de la ciudadanía o de fuentes gubernamentales. (Entre los mecanismos de participación ciudadana que le proveyeron de insumos al PED-2030, se encuentran los planes municipales (*sic*: ya que son institucionales, no cívicos), la consulta ciudadana, los foros sectoriales y los seminarios-taller (PED-2030: 105-106, 189, 242-243, 291-292). Las aportaciones del CESJAL se engloban de manera agregada en la “consulta ciudadana”, no como propuesta específica de él. Tampoco la SePlan expresó con claridad la fundamentación de sus *decisiones* que fueron *contrarias* a la recomendación y las observaciones del CESJAL. Dos exponentes de ello son, por una parte, la ausencia de identificación de las variables que hay que modificar para incidir efectivamente en la resolución de los problemas detectados en el PED. Éste aplica (como sostiene el CESJAL en su recomendación al PED) un enfoque descriptivo en vez de explicativo, que no permite “identificar las relaciones causales entre los objetivos y los resultados esperados” (CESJAL, 2009: 21). Por otra parte, el CESJAL señaló también la falta de evaluación de los alcances reales de los mecanismos institucionales de participación (CESJAL, 2009: 228 y 229). El CESJAL solicitó al gobierno que cubriera ambas lagunas, cuya atención por parte de la Seplan está pendiente.

En síntesis, considerando bajo la óptica de la gobernanza tanto la recomendación emitida por el CESJAL al PED-2030 como la respuesta que la SePlan dio a esta recomendación y, de acuerdo con la distinción, ya establecida, sobre los tipos de gobernanza (mínima o administrativa, básica o procedimental, y sustantiva), en la relación entablada entre ambos, se trató principalmente de prácticas de *gobernanza procedimental o básica*. Ciertamente rebasó los elementos característicos de la *gobernanza mínima o administrativa*. Porque hubo respuesta a la recomendación del CESJAL por parte de la SePlan y ésta conllevó juicios sobre la pertinencia de ella y acerca de la incorporación de algunas de sus propuestas en el PED-2030. Estas prácticas no son ajenas a la interlocución y a la concertación. Pero incorporan tangencialmente las constitutivas de la *gobernanza sustantiva*, ya que la interlocución y la concertación logradas derivaron escasamente en intervenciones concurrentes y coordinadas entre ambos.

De hecho, la mayor parte de las acciones que se dieron entre ambas, se inscriben en el terreno normativo de la planeación no en el operativo de las políticas públicas.

### **La recomendación del CESJAL al Código Urbano de Jalisco**

Este Código es la disposición legal más importante en la entidad sobre materia urbana. Integra las normas relacionadas con este tema que estaban dispersas en varias leyes locales.

Bajo el punto de vista de la gobernanza, la relación entablada entre el Legislativo y el CESJAL, con motivo de la consulta pública sobre este Código, fue altamente problemática. En primer lugar, el presidente de la Comisión Legislativa de Desarrollo Urbano del Congreso no hizo entrega al CESJAL del texto de la iniciativa del Código Urbano para que éste formulara su recomendación. Además, el presidente en turno del Congreso no acusó recibo de la entrega de la recomendación elaborada por el CESJAL y que éste le envió. Tampoco respondió a los comentarios y propuestas de tipo jurídico que en ella planteaba.

De las implicaciones políticas de esta triple omisión por parte del congreso de la entidad, la más importante es que no se dieron las condiciones institucionales para que el CESJAL pudiera intervenir en el diseño del Código en cuanto política pública en materia urbanística. En esa medida, no pudieron entablarse relaciones complementarias entre el Consejo y el Legislativo y, bajo este aspecto, para la gobernanza en la entidad. Así lo evidencian varios hechos.

Una vez publicado el Código, el diputado presidente informó a la prensa que “no se incluyeron las observaciones del CESJAL (en el Código Urbano) porque eran una copia de las recomendaciones que hizo en su momento el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano (CEDU). En sus propias palabras, las observaciones de CESJAL fueron “pirateadas”. Es decir, sin haber leído el contenido de la recomendación del CESJAL ni el anexo a ella (en el que se incluían, otorgando el debido crédito, los señalamientos técnicos del CEDU al Código), dicho diputado optó por descalificar al Comité así como su recomendación, a través de los medios de comunicación, y se negó a dialogar con el Consejo.

Como es manifiesto, la descalificación del interlocutor es lo contrario a una relación de gobernanza. Por ello, la elaboración de la recomendación

del CESJAL al Código Urbano y su entrega al Legislativo local constituyeron dos lamentables actos fallidos de posible gobernanza.

Las intervenciones del presidente de la Comisión Legislativa de Desarrollo Urbano y del presidente en turno del Congreso, implicados respectivamente en la elaboración y aprobación del Código Urbano, fueron la causa de que no hubiera relaciones cooperativas ni complementarias entre el Legislativo y el CESJAL. A la fecha, el Congreso sigue omitiendo su respuesta a la recomendación del Consejo.

El balance que realiza el propio CESJAL acerca de los resultados de esta recomendación es doble y elocuente. Por una parte, reconoce que ha sido la experiencia que, a la fecha, más ha afectado a su crecimiento institucional por el desprestigio que sufrió ante los medios. Por otra, señala que es la que más contradice una lógica de diálogo y gobernanza entre el Legislativo y el CESJAL, como exponente de la sociedad local (Entrevista a Saúl González Ramírez, secretario investigador de CESJAL).

La actuación de los dos diputados mencionados se inscribe en una cultura, por parte de los legisladores, de distanciamiento y desconocimiento hacia las propuestas de sus representados (Ramírez Sáiz, 2002). Su intervención en el caso del Código Urbano prolonga este tipo de prácticas de los legisladores.

En síntesis, en el caso del Código Urbano *no* hubo relación de gobernanza entre el Legislativo y el CESJAL (ni mínima o administrativa, ni básica o procedimental, y ni sustantiva). La intervención del Legislativo local difirió notablemente de la asumida por el Ejecutivo de la entidad con motivo de la recomendación del Consejo al PED-2030. Ello manifiesta que el comportamiento de los poderes del Estado respecto de la gobernanza no es uniforme ni unívoco.

## **In-conclusiones**

Este trabajo ha girado en torno al supuesto de que las recomendaciones del CESJAL y la respuesta a ellas por los poderes públicos locales constituyen medios para la gobernanza y son expresión de ella. Este supuesto ha sido considerado a dos niveles: *a)* el del conjunto de las recomendaciones emitidas por el CESJAL, en el periodo de estudio: 2005-2010, y *b)* el del análisis, por separado, de la respuesta que dio la SePlan a la recomendación del CESJAL al PED-2030, así como la del Legislativo local con motivo del Código Urbano.

Consideradas *todas las recomendaciones* emitidas por el CESJAL, en el lapso estudiado, el Ejecutivo y Legislativo de Jalisco sólo dieron acuse de recibo a poco menos de la mitad de ellas (8 de 19). Acerca de las restantes, predominaron las situaciones problemáticas: *a)* por omisión, *b)* por estar todavía pendiente la respuesta, o *c)* por rechazo a la recomendación. Por ello, la escasa interrelación habida, en las recomendaciones que fueron objeto de un simple acuse de recibo, correspondió a la gobernanza que he caracterizado como *mínima o administrativa*.

Considerados *por separado* los dos estudios de caso, en el PED-2030 se ejerció una *gobernanza procedimental o básica*, entre la SePlan y el CESJAL, fundamentada en el tipo de interlocución y de complementariedad que se dio entre ambos actores. En el caso del *Código Urbano* hubo ausencia de gobernanza, e incluso rechazo a ella, por parte del Legislativo local.

Como juicio global, las relaciones de gobernanza que se dieron entre el CESJAL y el Ejecutivo y el Legislativo de Jalisco fueron incipientes y ambivalentes. Por lo anterior, la hipótesis acerca de que a través de las recomendaciones del CESJAL y de las respuestas a ellas por los poderes estatales de Jalisco se generarían relaciones de gobernanza, ha quedado solo, en parte, probada.

Las razones de estas ambivalentes prácticas de gobernanza se encuentran en el escaso cumplimiento que hubo en ellas de las condiciones institucionales y estructurales previas (a las que se refería Mayntz) y que la posibilitan [ver inciso sobre "La gobernanza"]. Estas condiciones ausentes son tanto las relativas a la consistencia de las autoridades políticas como las referentes a la fortaleza de la sociedad, de las organizaciones y de los grupos intervinientes en ellas, en particular las que remiten a la diferencia de poder entre los actores estatales y los sociales (Graña y Oriol, 2005). El hecho de que, en Jalisco, las relaciones entre ambos tipos de actores sean todavía fundamentalmente corporativas y mutuamente dependientes, indica la dificultad que acusan para establecer entre ellos prácticas autónomas y complementarias y, en esa medida, de gobernanza.

Ciertamente la ausencia de estas condiciones estructurales parece explicar las dos problemáticas *tendencias principales detectadas*:

*a)* El predominio de las débiles prácticas de gobernanza, en las respuestas del Ejecutivo y del Legislativo locales, al conjunto de las recomendaciones del CESJAL.

*b)* La ausencia e incluso el rechazo a la gobernanza, en el caso del Código Urbano.

Pero estas razones no son aplicables a la emergencia de las prácticas de gobernanza *básica* o *procedimental* y, en parte, de las *de tipo sustantivo* que afloraron en la interlocución entre CESJAL y la SePlan en torno a la recomendación al PED-2030. Quizás ellas se originaron, en parte, en las transformaciones políticas que posibilitaron tanto *la alternancia* del PRI al PAN en la entidad en 1995 (cinco años antes que a nivel federal) como la aprobación de *la reforma política* y de la *Ley de Participación Ciudadana*, ambas de 1998. A contracorriente de las condiciones institucionales y estructurales previas, la alternancia política habría abierto posibilidades de intervención en la sociedad y en el sistema político local que fueron utilizadas por la SePlan y el CESJAL. Por su parte, la reforma política y la Ley de Participación Ciudadana aludidas establecieron el marco legal para las formas institucionalizadas de participación en las políticas públicas. Ambas habrían incidido positivamente en los comportamientos estatales y sociales favorables a la gobernanza.

Pero aun siendo válidos estos argumentos para explicar las prácticas de la SePlan hacia la gobernanza en el caso del PED-2030, no aclaran las que la propia secretaría como parte del Ejecutivo local utilizaron en otros asuntos públicos.

Al respecto, sin pronunciarse sobre esta hipótesis, el actual secretario general del CESJAL apuntó una explicación pragmática. En su opinión, el PED-2030, como instrumento de planeación, “comprometía” menos al gobierno ante sí mismo y ante la sociedad (en el sentido de que el incumplimiento de alguna de las metas en él establecidas derivara para él en efectos negativos inmediatos) que otros asuntos más sensibles políticamente. Por ejemplo, el gobierno estatal de Jalisco y la SePlan presentaron a la consideración del CESJAL la propuesta de presupuesto público de ingresos y de egresos del estado de Jalisco para el periodo de enero a diciembre de 2010. De los comentarios realizados a ella por CESJAL destacaron los relativos al sub-ejercicio presupuestal, a la insuficiente precisión de varias de sus partidas y a la improcedencia de la solicitud de nuevos préstamos. El Ejecutivo de Jalisco y la SePlan no aceptaron ninguna de estas apreciaciones del CESJAL (entrevista a Álvaro Uribe, 2010). Es decir, en este caso, la actitud del gobierno local fue menos abierta y receptiva que ante los comentarios del CESJAL al PED-2030. Por ello, la mayor apertura y receptividad gubernamentales hacia este Plan no son extrapolables ni generalizables a otras interlocuciones habidas entre el Ejecutivo de Jalisco y el CESJAL.

En síntesis, durante el periodo de estudio ha ido aumentando el número de las recomendaciones emitidas por el CESJAL, así como el de las

respuestas dadas a ellas por las autoridades locales. Pero el interés prestado por dichas autoridades a las recomendaciones del CESJAL es mucho menor que el demostrado por el Comité para establecer relaciones de gobernanza con ellas. Así lo evidencia el número de las recomendaciones formuladas por el CESJAL y no atendidas por dichas autoridades.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Bartra, Roger (1982), *El reto de la izquierda*, México, Grijalbo.
- Canto, Manuel (2000a), *Entre o cívico lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos.
- (2000b), *Evaluación de la relación entre el gobierno del Distrito Federal y las organizaciones civiles en torno al desarrollo social*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, mimeografiado.
- Comité Económico y Social Europeo (2007), *El CESE: un Comité Económico y Social Europeo: puente entre Europa y la sociedad civil organizada*, Bruselas, Bélgica, Unidad de Publicaciones y Visitas.
- Comité Económico y Social de Jalisco (2008), *Recomendación sobre el Proyecto Legislativo del Código Urbano*, 21 de junio.
- Comité Económico y Social de Jalisco (2009), *Una evaluación autónoma y ciudadana*, Guadalajara, México (Recomendación del CESJAL al Plan Estatal de Desarrollo, PED, 2007).
- Comité Económico y Social de Jalisco (2010), *Informe 2009-2010* (edición interna), Guadalajara, México.
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Venezuela, CLAD/Nueva Sociedad.
- Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, CONACULTA/Alianza Editorial.
- Fitzpatrick, Sean (2006), *Asociaciones público-privadas: principales aspectos económicos y directrices básicas*, Hamburgo, Alemania, Universidad de Hamburgo.
- Graña, Francois (2005), "Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza", en *Espacio Abierto*, Cuaderno Venezolano de Sociología, vol. 14, no. 4, Caracas, Venezuela, octubre-diciembre, pp. 501-529.

Grawitz, M. (coord.) (1990), *Diccionario de Ciencias Sociales*, Bogotá, TEMIS.

Maraffi, Maripo (coord.) (1981), *La sociedad neo-corporativa*, Bologna, Italia, Il Mulino.

Ocampo, Rigoberto (comp.) (1995), *La teoría neocorporatista*, Guadalajara, México, U. de G.

Mayntz, Renate (200), "El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en revista *CLAD Reforma y Democracia*, no. 21, Caracas, Venezuela, octubre.

Merino, M., S. López-Ayllón, G. Cejudo (coords.) (2010), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IJ-UNAM y CIDE.

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 (CLAD)*, Santiago de Chile, Chile, octubre.

Oriol, Joan (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en revista *Instituciones y Desarrollo*, nos. 14-15, Madrid, España, pp. 239-269.

Pereyra, Carlos (1982), "Estado y sociedad", en P. González Casanova y Enrique Florescano, *México hoy*, México, Siglo XXI.

Petersen, Diego (2007), "El consejo lagarto", *Público*, Guadalajara, México, 11 septiembre.

Petersen, Diego (2009), "Un consejo a la deriva", *Público*, Guadalajara, México, 25 de julio.

Prats, Joan (2004), "Gobernabilidad para el desarrollo", en Carlo Binetti y Fernando Carrillo Flores, *Democracia y desigualdad*, Nueva York, Estados Unidos, BID, pp. 3-33.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2002), *Democracia directa. La primera iniciativa popular de Ley en México*, Guadalajara, México, ITESO.

Román, Ignacio y Federico Ledesma (2007), "El Consejo Económico y Social: ¿contrapeso ciudadano ante la representación política?", en José Luis Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, México, Cámara de Diputados/M. A. Porrúa/UNAM.

Secretaría de Planeación, SePlan, 2009, *Respuesta a las recomendaciones del CESJAL al PED*, Guadalajara, México.

Schmitter, Ph. (1992), "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en R. Ocampo (comp.), *Teoría del corporativismo. Ensayos de Ph. Schmitter*, Guadalajara, México, U. de G.

Solís Gadea, Héctor R., s/f, "El concepto de red(es) y la gobernanza: algunas implicaciones", ponencia (SR), Guadalajara, México, U. de G.

Varios (2010), *Foro Internacional: Consejos Económicos y Sociales*, 28 y 29 de octubre, Morelia, Mich., México.

## ANEXO

### Las recomendaciones del CESJAL

| <i>Año de aprobación por CESJAL</i> | <i>Asunto de la recomendación</i>  | <i>Autoridad o poder público(s) destinatario(s)</i> | <i>Respuesta de los poderes públicos</i> |
|-------------------------------------|--|---|--|
| 2006                                | 1. Juicios orales  | Legislativo   | Omitida                                  |
|                                     | 2. Macrolibramiento  | Ejecutivo   | Omitida                                  |
|                                     | 3. Registro Público de la Propiedad  | Ejecutivo   | Omitida                                  |
|                                     | 4. Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado 2007   | Ejecutivo   | Omitida                                  |
| 2007                                | 5. Fideicomiso promotor y regulador de la cadena maíz/tortilla en Jalisco                                  | Ejecutivo   | Aceptada                                 |
|                                     | 6. Señalética carretera Guadalajara-Ameca  | Ejecutivo   | Aceptada                                 |
| 2008                                | 7. Plan integral de movilidad urbana para la ZMG   | Ayuntamientos ZMG/Ejecutivo                         | Aceptada                                 |
|                                     | 8. Ley de proyectos de inversión y de prestación de servicios del estado de Jalisco y sus municipios       | Ejecutivo/Legislativo                               | Aceptada                                 |
|                                     | 9. Plan estratégico de biocombustibles y energías alternativas   | Ejecutivo   | Aceptada                                 |
|                                     | 10. Reformas a la Ley del CESJAL   | Legislativo   | Omitida                                  |
|                                     | 11. Ley de Código Urbano   | Legislativo   | Omitida                                  |
|                                     | 12. Programa estatal de manejo del fuego "campana de prevención, alerta y combate de incendios forestales" | Ejecutivo/Legislativo                               | Rechazada                                |

## ANEXO

### Las recomendaciones del CESJAL (continuación)

| <i>Año de aprobación por CESJAL</i> | <i>Asunto de la recomendación</i>   | <i>Autoridad o poder público(s) destinatario(s)</i> | <i>Respuesta de los poderes públicos</i> |
|-------------------------------------|---|---|--|
| 2009                                | 13. Legislación en materia de organizaciones agrícolas  | Legislativo   | Omitida                                  |
|                                     | 14. Creación de una Ley de fomento cooperativo en Jalisco   | Legislativo   | Omitida                                  |
|                                     | 15. Diseño del Plan Estatal de Desarrollo 2030  | Ejecutivo   | Aceptada                                 |
| II Pleno                            | 16. Recomendación sobre el paquete de reformas en materia de seguridad y justicia penal (catorce leyes) | Ejecutivo/Legislativo                               | Aceptada                                 |
|                                     | 17. Recomendación sobre la reforma presupuestaria integral (once Leyes)                                 | Ejecutivo/Legislativo                               | Aceptada                                 |
|                                     | 18. Informe socioeconómico del estado de Jalisco 2009   | A los tres poderes                                  | Pendiente                                |
| 2010                                | 19. Impulsar la mejora regulatoria en el estado de Jalisco Ejecutivo-Legislativo                        | Ejecutivo/Legislativo                               | Pendiente                                |

Para elaborar este cuadro, las fuentes de información han sido: *i)* CESJAL: "Informe 2009-2010", pp. 37-43 y Anexo II, pp. 85-97; *ii)* Página *web* Recomendaciones": [www.cesjal.org](http://www.cesjal.org) ; *iii)* Actas de sesiones del CESJAL (1 de mayo de 2006 a 29 de junio, 2010; *iv)* Boletines del CESJAL (29 de enero de 2008 a 2 de marzo de 2010), y *v)* Entrevista a Tomás López Miranda, en *Milenio*, 4 de junio de 2009.