

CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil

Aportes para el Consejo Económico
y Social de la República Argentina

Juan Federico von Zeschau

122

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil

Aportes para el Consejo Económico
y Social de la República Argentina

Juan Federico von Zeschau

122

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Ing. Agustín Oscar Rossi

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Enrique Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1. Fundamentación	11
2. Estado de situación	13
3. Análisis de caso: el CES-B	22
Conclusiones generales del caso	52
Referencias bibliográficas	56

El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil. Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina



**Juan Federico
von Zeschau**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Administración y Gerencia Pública (Universidad de Alcalá de Henares) y doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Granada). Ejerce como docente universitario en la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y desarrolló diversas actividades en otras universidades públicas y privadas de la Argentina. Actualmente, se desempeña como investigador en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP.

Resumen

Debido al interés del gobierno argentino en instrumentar un Consejo Económico y Social (CES), se propone un análisis en profundidad de formatos existentes de instituciones de diálogo social. En esta publicación se aborda el Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Brasil. La investigación se basó en artículos científicos, normativa sobre la institución y entrevistas a informantes clave. Gran parte de la tarea investigativa se realizó durante una estancia en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, en articulación con el Consejo Económico y Social de España. Para desarrollar el contenido, el documento se estructura en tres segmentos temáticos. En primer lugar, se explora el principal fundamento teórico del diálogo social institucionalizado: el neocorporativismo. En segundo lugar, se analiza el caso en profundidad, describiendo la trayectoria del diálogo social nacional y los principales elementos institucionales del CES de Brasil, para luego caracterizar el desempeño del organismo en la dinámica política. En tercer y último lugar, se efectúan las conclusiones y los aportes con relación al CES de la República Argentina.

Palabras clave

Neocorporativismo, Consejo Económico y Social, diálogo social, Argentina, Brasil

Abstract

Due to the Argentine government's interest in implementing an Economic and Social Council (ESC), it is of interest to analyze in depth the existing formats of social dialogue institutions. This publication analyzes Brazil's Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. The research was conducted on the basis of scientific articles, regulations on the

institution and interviews with key informants. Much of the research work was carried out during a stay at the Department of Political Science and Administration of the University of Granada, in coordination with the Economic and Social Council of Spain. In order to develop the content, the document is structured in three thematic segments. First, it explores the main theoretical foundation of institutionalized social dialogue: neo-corporatism. Second, the case is analyzed in depth, describing the trajectory of national social dialogue and the main institutional elements of the Brazilian ESC, and then characterizing the performance of the organization in the political dynamics. Thirdly and finally, conclusions and contributions are made in relation to the ESC of the Argentine Republic.

Key Words

Neocorporativism, Economic and Social Council, social dialogue, Argentina, Brazil

Introducción

Los Consejos Económicos y Sociales (CES) son organismos consultivos de los poderes públicos, de fuerte carácter político (Montalvo Correa, 2005). Aunque suelen llevar adelante tareas técnicas (dictámenes, informes, etc.), su principal función es involucrar a las organizaciones corporativas (en particular, uniones empresariales y sindicatos) en la elaboración de las políticas públicas, al considerarlas relevantes por su capacidad de representación y movilización de un sector socioeconómico específico. Así, en sus inicios muchos gobiernos concibieron al CES como una suerte de parlamento económico, auxiliar del parlamento político (De Vega, 1993).

Las experiencias del CES, no obstante, exhiben en la práctica una amplia gama de alternativas en cuanto a sus funciones, su composición, su estructura orgánica y, por supuesto, en cuanto al desarrollo de sus tareas (Von Zeschau y Sánchez-Mosquera, 2022). En ese sentido, la institución se caracteriza por su «perfil incierto» (Barba Ramos y Martínez López, 2004). Es decir, el verdadero rol del CES no concluye en la letra de la ley, sino en la dinámica que adopta el diálogo social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (Consejo Económico y Social de España [CES], 2014).

En ese marco, y debido al interés del gobierno argentino en instrumentar un organismo consultivo de esas características, se busca profundizar en un análisis de diversos formatos existentes de instituciones neocorporativas de diálogo social.

Los casos elegidos son:

- Consejo Económico y Social, España.
- *Conseil Économique, Social et Environnemental*¹, Francia.

1 N. del T.: Consejo Económico, Social y Medioambiental.

- *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*², Brasil.
- *Sociaal-Economische Raad*³, Países Bajos.

En publicaciones anteriores se analizaron en profundidad los casos español (Von Zeschau, 2020) y francés (Von Zeschau, 2023). En este *CUINAP* se expondrán los resultados del estudio del CES de la República Federativa del Brasil.

El análisis se estructura de la siguiente manera: En primer lugar, se explora el principal fundamento teórico del diálogo social institucionalizado: el neocorporativismo. En segundo lugar, se analiza el caso en profundidad, describiendo la trayectoria del diálogo social nacional y los principales elementos institucionales del CES brasileño, para luego caracterizar el desempeño del organismo en la dinámica política. En tercer y último lugar, se efectúan las conclusiones y los aportes con relación al CES de la República Argentina.

2 N. del T.: Consejo de Desarrollo Económico y Social.

3 N. del T.: Consejo Económico y Social.

Fundamentación

En febrero de 2021, el presidente Alberto Fernández creó el Consejo Económico y Social de la República Argentina (CES-A). Según lo expresado, la iniciativa propone abrir cauces de participación novedosos en el sistema democrático argentino y superar el microclima de intereses y pujas estériles para construir propuestas superadoras del conjunto.

Ante los desafíos y consecuencias de la crisis económica, social y sanitaria, la necesidad de constituir el CES-A es un objetivo compartido no solo por el gobierno actual, sino por amplios sectores, quienes lo percibieron como una institución para construir políticas concertadas. A modo de ejemplo, dirigentes oficialistas (Junín News, 2020) y también opositores (La Noticia Web, 2020) reclamaron la creación del CES-A. Asimismo, el interés por el organismo consultivo trascendió a su vez el *establishment* político, puesto que los medios de comunicación de alcance nacional, como *Página 12* (Wainfeld, 2020) o *La Nación* (Jacquelin, 2020), también han subrayado la importancia de un CES argentino. Por su parte, actores corporativos como la Sociedad Rural Argentina (SRA) (Agrovoz, 2020) y la Unión Industrial Argentina (UIA) (El Agrario, 2020) han apoyado este espacio de diálogo social.

Debido a la prioridad en la agenda gubernamental, como también al apoyo corporativo, resulta fundamental generar insumos para consolidar el organismo.

Al mismo tiempo, el interés por estudiar el caso brasileño radica en la reciente victoria electoral del presidente Luiz Inácio «Lula» da Silva (2022-2026). Durante su anterior mandato (2003-2010), él fue el creador del CES de su país, al cual le confirió importantes atribuciones. En suma, el análisis de la experiencia brasileña aporta insumos para el desarrollo del CES-A, pero también permite repasar los antecedentes de una institución que seguramente recobre su anterior protagonismo en el diálogo social de Brasil.

Objetivos

El propósito general del documento es fortalecer el conocimiento sobre los CES para realizar aportes al mejor desarrollo de la institución argentina. Con este propósito general, se busca conocer diversos formatos existentes de diálogo social institucionalizado entre Estado y organizaciones de la sociedad civil. Este documento indaga en el caso brasileño, lo que reportará información para una mayor institucionalización del diálogo social en la Argentina.

Estado de situación

Los CES tienen una larga trayectoria histórica, en particular en Europa (Von Zeschau y Sánchez-Mosquera, 2022). Los primeros órganos de concertación corporativa en aquel continente surgieron después de la Primera Guerra Mundial como una respuesta a la crisis económica y a la necesidad de gestionar los profundos conflictos interclasistas resultantes (Schmitter, 1989). Experiencias como el Consejo Económico Nacional en Alemania (1919) o el Consejo Económico Francés (1925) trataron de armonizar las presiones de las organizaciones del capital y el trabajo, en un contexto signado por el desempleo y la recesión. Estos primeros intentos, sin embargo, naufragaron por el ascenso del autoritarismo y el fascismo, y no fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la Guerra Fría y del retorno de la democracia social a Europa occidental, que la presencia de los CES se hegemonizó y se convirtió en uno de los instrumentos del Estado de bienestar para establecer criterios de distribución de la renta nacional y concertar las políticas de demanda.

Desde luego, los CES nórdicos tuvieron más gravitación en la concertación de políticas. Teniendo en cuenta el enfoque de las variedades de capitalismo (Hall y Soskice, 2001), los CES como instituciones de articulación corporativa son más exitosos en las economías de mercado coordinadas (EMC). En países como Austria, Dinamarca o Países Bajos, los actores corporativos han codeterminado las políticas públicas a

través de los CES (Cho, 2019; Dekker *et al.*, 2017; Guardiancich y Molina, 2021; Hemerijck y Vail, 2006). De este modo, los CES se consolidaron como instituciones esenciales del capitalismo coordinado europeo de la posguerra y aún hoy, en las economías de mercado de la Unión Europea (UE), cumplen una importante función.

En Latinoamérica, los CES también se extendieron en las recientes décadas. Sin embargo, su presencia es aún limitada (AICESIS, 2020). El modelo institucional del capitalismo de la región, la economía de mercado jerárquica (EMJ) (Schneider, 2009), ha planteado límites concretos al desarrollo de sus tareas y a la efectividad de sus opiniones (Von Zeschau y Sánchez-Mosquera, 2022). En ocasiones, los consejos fueron discontinuados, dejados de lado o incluso eliminados. Solo contados casos, entre los que se encuentra el CES de Brasil, han logrado obtener resultados satisfactorios.

Pese a todo, hay un renovado interés regional en estas instituciones de diálogo social: en 2020 fue creado el Consejo Consultivo Económico y Social de Costa Rica y en 2021, el Consejo Económico y Social de la República Argentina. No es casual que, frente a las consecuencias negativas de la pandemia en la región, muchos gobiernos hayan buscado en la concertación socioeconómica la salida a la crisis.

2.1. Marco conceptual

En términos conceptuales, los CES son caracterizados como instituciones neocorporativistas (CES, 2014). El enfoque neocorporativista refiere, básicamente, a aquellas prácticas e instituciones por las cuales el Estado comparte el diseño y la implementación de las políticas públicas con organizaciones de la sociedad civil que se consideran relevantes por su capacidad de representación y movilización (Sánchez Mosquera, 2018). Bajo este marco conceptual, los CES son vistos como herramientas para

fortalecer la cooperación entre el Estado y las organizaciones sociales y económicas, a través de intercambios, negociaciones y consultas recíprocos e institucionalizados. El modelo neocorporativo subraya así el papel intermediador de las organizaciones corporativas como representantes de una base socioeconómica específica (Viscardi, 2018), cuyo clásico ejemplo son las uniones de empresarios y las organizaciones sindicales.

Desde luego, las instituciones neocorporativas debieron adecuarse a los cambios en la realidad de las últimas décadas. A finales de la década de 1970 se abandonó el modelo concertador del Estado de bienestar y se desactivaron progresivamente las dinámicas de pacto social. La reducción del gasto público y la flexibilización del mercado de trabajo, la pérdida de relevancia del conflicto de clase en las sociedades posindustriales y la erosión del poder del Estado-Nación para determinar las políticas socioeconómicas en un mundo cada vez más globalizado fueron causas del repliegue del diálogo social (González Begega y Luque Balbona, 2014). En otras palabras, el neoliberalismo hizo que el concepto corporativo perdiese fuerza, a la vez que se producía una desmovilización evidente de los y las trabajadores/as y sus organizaciones (Viscardi, 2018).

La debilidad de la perspectiva neocorporativista habilitó el surgimiento de otras propuestas de diálogo social institucionalizado. En la década de los noventa, muchas instituciones de diálogo social se apoyaron conceptualmente en la corriente consensualista, cuya expresión más acabada es el modelo ideal habermasiano de democracia procedimental deliberativa (Habermas *et al.*, 1974), o, también, en la teoría de la gobernanza.

Hacia mediados de la década de 1990, sin embargo, el neocorporativismo renació, aunque bajo un enfoque renovado. Particularmente en Europa occidental, pero también en Europa del este, Sudáfrica y Corea del Sur (Von Zeschau y Sánchez-Mosquera, 2022), las instituciones de diálogo social corporativo (como el CES) sirvieron para impulsar reformas

ortodoxas en coordinación con las organizaciones corporativas. El nuevo sistema de articulación de intereses se denominó neocorporativismo competitivo. En un marco de globalización acelerada, en especial los sindicatos debieron redefinir y postergar sus intereses redistributivos tradicionales (Sánchez Mosquera, 2014, 2018). Así, el diálogo social se revitalizó como instrumento de formulación de políticas públicas, pero en función de una lógica competitiva (Ferrera *et al.*, 2001).

En Latinoamérica, por el contrario, el neocorporativismo no adoptó una lógica competitiva. Al menos, no en la primera década del siglo XXI (Etchemendy, 2011). Con sus diferencias, los gobiernos progresistas de la región buscaron consolidar una amplia coalición social que permitiera llevar adelante políticas favorables a los y las trabajadores/as y los sectores populares (Ebenau, 2014). En ese marco, se inscribe la experiencia del CES brasileño.

2.2. Abordaje del caso

Con el objetivo de conocer diversos formatos existentes de instituciones neocorporativas de diálogo social, se presenta un estudio en profundidad del Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Brasil (de ahora en más, CES-B). Se seleccionó este CES por ser la experiencia americana más institucionalizada y, además, la más exitosa de la región (Etchemendy, 2011). En América se pueden enumerar otros CES, como el de Honduras (2001), de la República Dominicana (2005), de Panamá (2010), de El Salvador (2010) y de Guatemala (2012) (CES, 2014). Los Consejos para el Diálogo con los Sectores Productivos (CDSP) de México (2001) constituyen otro ejemplo de CES, pero su grado de institucionalización es demasiado débil y en frecuentes ocasiones se subrayó su informalidad (Montoya Vargas, 2014). El CES-B es, en ese sentido, la experiencia más relevante del continente.

El proceso de identificación de antecedentes, la construcción del marco conceptual y el relevamiento de la normativa sobre la institución y las entrevistas a informantes clave se realizó en gran parte durante una estancia en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, en articulación con el Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina (INAP) y el Consejo Económico y Social de España.

La indagación del caso seleccionado se aborda desde un enfoque de análisis dual, el enfoque recomendado para analizar las instituciones neocorporativas de diálogo social (CES, 2014), que no remite más que a los tradicionales enfoques neoinstitucionalistas (March y Olsen, 1984). Así, el CES se analiza desde una perspectiva estática, pero también desde una perspectiva dinámica.

2.2.1. La perspectiva estática: tipos de funciones y composiciones

La perspectiva estática (o estable) refiere al modelo institucional de los CES. Los Consejos, por su naturaleza de arreglos institucionales, adoptan diferentes formas (Barba Ramos y Martínez López, 2004). Dada su heterogeneidad, el análisis institucional de los CES se realiza, en primer lugar, con base en las funciones que ejercen y la composición de sus miembros participantes. A estas dos categorías se les suman las categorías propuestas por la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS, 2020), además de otras categorías elaboradas por el presente estudio. Ellas refieren a la estructura orgánica del CES, el estatus legal del organismo, la dependencia orgánica de la institución, las características de los órganos unipersonales y colegiados, el personal asignado, el presupuesto, las

instituciones autorizadas a solicitar opinión al CES, el procedimiento de emisión de una opinión consultiva, etc.

2.2.1.1. Por funciones

Los CES se agrupan, en primer término, según las funciones (Barba Ramos y Martínez López, 2004), que no son necesariamente excluyentes entre sí. Estas son:

- Modelo con función de consulta legislativa: Intenta que el diálogo social dé lugar a una «legislación negociada» (Moreno Vida, 2009) entre los poderes públicos y los actores sociales. Su competencia principal es la de emitir dictámenes (preceptivos y/o facultativos, aunque generalmente no vinculantes) sobre anteproyectos de ley y decretos referidos a temáticas socioeconómicas. Por ejemplo: Corea del Sur, España, Grecia, Italia, Sudáfrica.
- Modelo con función concertadora: Sirve de «lugar de encuentro» para la negociación, ofreciendo un espacio institucional de intercambio entre los agentes sociales y el Estado para impulsar procesos de concertación corporativa en torno a políticas públicas. Es un CES productor de pactos sociales y cuya exitosa concertación se asocia, por lo general, al vigor del modelo sindical (Sánchez Mosquera, 2018). Por ejemplo: Austria, Bélgica, Dinamarca y Países Bajos.
- Modelo con función planificadora: Busca colaborar en la planificación económica general, actividad que actualmente está en desuso. En el pasado reciente, sin embargo, el vínculo entre consejos corporativos y planificación nacional para el desarrollo fue muy estrecho (De Vega, 1993). Por ejemplo: España, Grecia, Portugal.

- Modelo con función orientativa de la política económica y social: Pone el acento en la búsqueda de puntos de confluencia sobre aspectos socioeconómicos, elaborando informes prospectivos y propuestas sobre temas estratégicos de largo plazo, en el marco de una agenda de desarrollo. Por ejemplo: Gran Bretaña, Irlanda.

2.2.1.2. Por composición

Además de por sus funciones, los CES se catalogan según la naturaleza de las organizaciones participantes. Pueden adoptar así dos grandes tipos de composición:

- Tripartita: el gobierno participa a través de sus representantes, junto con las organizaciones del capital y del trabajo.
- Bipartita: representantes gubernamentales son excluidos y solo participan representantes del capital y del trabajo.

La conformación del Consejo tiene consecuencias en el proceso de intercambio corporativo: cuando el CES es bipartito, se refuerza su independencia y autonomía del gobierno, pero también, al no haber interlocutores gubernamentales, las organizaciones corporativas pueden buscar otros canales más eficaces de intercambio por fuera de la institución (CES, 2014). Pese a que existen ejemplos de CES tripartitos (Gómez Gordillo, 2000), la mayoría de ellos son bipartitos (Montalvo Correa, 2005).

Tradicionalmente, los miembros más relevantes eran empresarios/as y sindicatos, pero en las últimas décadas se incluyeron múltiples organizaciones de la sociedad civil. Así, el CES suele incluir un tercer grupo «plural», compuesto por expertos/as reconocidos, agrupaciones medioambientales, organizaciones de la economía social, grupos de consumidores/as y usuarios/as, universidades o federaciones de

gobiernos locales, entre otros. La incorporación creciente de actores que no necesariamente representan intereses socioeconómicos estuvo amparada en lo conceptual por el consensualismo habermasiano y la teoría de la gobernanza y en paralelo a la pérdida de poder de las organizaciones tradicionales. Las nuevas composiciones de los Consejos fueron denominadas por la OIT como tripartita o bipartita «plus» (Molina y Guardiancich, 2017a).

Por último, en cuanto al número de consejeros/as en particular, los CES pueden agruparse en tres dimensiones: reducida, intermedia o amplia (Montalvo Correa, 2005). A modo de ejemplo, la dimensión reducida (hasta 30 consejeros/as) es adoptada por los CES de Gran Bretaña (25), Dinamarca (24), Irlanda (23), Hungría (22), Austria (21), Venezuela (17), Guatemala (12) u Honduras (12); la dimensión intermedia (entre 30 y 60 consejeros/as), por los CES de Portugal (65), España (60), Nicaragua (58), Bélgica (50), Grecia (48), Luxemburgo (39) o Países Bajos (33); por último, la dimensión amplia (60 consejeros/as o más), por los CES de Francia (175) o Brasil (96).

2.2.2. La perspectiva dinámica: el CES como parte del diálogo social

La relación entre las circunstancias del diálogo social y la fortaleza de los CES es estrecha (Molina y Guardiancich, 2017b). El diálogo social refiere a todo tipo de negociación o intercambio sostenido en el tiempo entre representantes del gobierno, empleadores/as y trabajadores/as sobre temas de interés común relacionados generalmente con la agenda socioeconómica, y en el que cada uno de estos representantes controla recursos que el otro desea (ILO, 2020). El diálogo social puede predominante tripartito o, por el contrario, bipartito; puede ser informal o estar institucionalizado. Los CES, en ese sentido, ofrecen una alternativa para la institucionalización

y son estructuras estables del diálogo social⁴ (CES, 2014). Los CES, justamente, intentan consolidar una dinámica permanente de intercambio corporativo, al no concebirlo como hechos aislados en momentos coyunturales (Moreno Vida, 2009).

En la medida que los CES institucionalizan la participación de organizaciones de representación socioeconómica en las decisiones públicas, el organismo consultivo se reviste de una clara naturaleza política. Los CES no son, por lo tanto, organismos de mero carácter técnico, ni sus dictámenes e informes absolutamente imparciales (Montalvo Correa, 2005). Pretenden, por el contrario, institucionalizar y transparentar la influencia de los intereses corporativos en las decisiones públicas.

La fortaleza del diálogo social se vincula a la influencia de las organizaciones corporativas del capital y del trabajo, interlocutores principales del gobierno. Tradicionalmente, los sindicatos son el miembro débil de la concertación, sobre todo en períodos de crisis (Lehmbruch, 1977). Mantener la regularidad del diálogo social y la fortaleza de sus instituciones depende, en gran parte, del nivel de protagonismo de los sindicatos en el diálogo social del país. Por ello, no es casual que el éxito y la fluidez del diálogo social tripartito en el norte de Europa esté acompañado por sindicatos fuertes, con alta densidad sindical relativa, junto con una amplia cobertura de la negociación colectiva (Etchemendy, 2011).

A partir de esta perspectiva, se caracteriza el diálogo social del caso brasileño, destacando los principales elementos. Asimismo, se busca determinar el peso específico del CES-B en la institucionalización de este diálogo, además de evaluar su impacto en la dinámica política nacional.

4 La institucionalización del diálogo social puede adoptar muchos otros formatos. La legislación sobre *lobby* en Estados Unidos, por ejemplo, es otra manera de institucionalizar la intervención de los grupos de presión en los asuntos públicos.

3

Análisis de caso: el CES-B

El CES-B se creó por la Ley 10.683 en el año 2003. Su labor puede estructurarse en tres grandes períodos, correspondientes a los/las presidentes de la República y, por lo tanto, del Consejo:

1. Presidencia de Luiz Inácio da Silva (2003-2010).
2. Presidencia de Dilma Rousseff (2011-2016).
3. Presidencia de Michel Temer (2016-2018).

Al asumir el presidente Jair Bolsonaro el 1 de enero de 2019, el CES-B se dejó de lado.

3.1. Características generales del diálogo social brasileño

Desde la interrupción constitucional de 1964 hasta la transición democrática finalizada en 1988, los protagonistas del modelo corporativo durante la etapa desarrollista fueron las élites industriales y agrarias, quienes consolidaron el denominado «pacto empresarial» (Fleury, 2005). Por el contrario, el modelo corporativo brasileño representó para la clase obrera una combinación de represión de sus actividades políticas, exclusión del centro de toma de decisiones públicas, pero también una incorporación controlada de sus demandas sociales.

Las formas desarrollistas de intermediación de intereses entraron en crisis en los años setenta, con el agotamiento del milagro brasileño, la complejización del entramado social y la globalización creciente de la economía mundial. El tradicional modelo corporativista estatal, dirigido por un Estado autoritario, demostró, hacia finales de la década de los ochenta, no responder satisfactoriamente a las nuevas formas de negociación tripartita que indicaban la madurez organizativa de los principales actores económicos, así como su autonomía respecto del Estado. En este sentido, la transición democrática brasileña implicó también una transición desde un modelo corporativista clásico (dominado por el Estado) hacia un modelo neocorporativo, más cercano a las experiencias europeas de negociación y concertación.

La Constitución Federal de Brasil promulgada en 1988 ratificó estos cambios y estableció nuevos mecanismos de diálogo que permitían a las organizaciones sociales intervenir en la formulación de las políticas públicas. En la primera mitad de los años noventa, a partir de la reglamentación de los artículos constitucionales, se creó una rica institucionalidad democrática, plasmada en las numerosas instituciones participativas (Pereira, 2020), como los consejos sectoriales (principalmente en los ámbitos de la salud y la política social) y los presupuestos participativos. Aunque no fueran instituciones clásicas de diálogo social corporativo, los consejos sectoriales en particular implicaron el reconocimiento de nuevos actores y la legitimación, a través de la legislación infraconstitucional, de su capacidad para influir en la elaboración de las políticas públicas. Los consejos federales de salud, por ejemplo, fueron innovaciones en la lógica patrimonial del modelo corporativo brasileño tradicional, el cual hasta entonces incorporaba exclusivamente los intereses de las élites en el diseño de las políticas públicas (Carvalho, 1997).

Desde luego, la articulación entre el Estado y la burguesía industrial no se interrumpió con la recuperación democrática, y su participación en la elaboración de las políticas se recondujo a través de los consejos sectoriales. Sin embargo, el naciente modelo corporativo también incorporó a las organizaciones sindicales, quienes comenzaron a participar de forma activa en las negociaciones con el Estado (García, 2019). Esto se debió no solo a una mayor apertura democrática, sino también a un cambio de postura del movimiento obrero brasileño, el cual modificó su estrategia y pasó de actuar exclusivamente como crítico del sistema a ser además participante en la formulación de las políticas públicas. Nació así el neocorporativismo brasileño.

Sin duda, el contexto político y económico de los años noventa tampoco era muy prometedor para los movimientos obreros y sociales de la región. El diálogo social corporativo y los acuerdos tripartitos eran dificultosos en un escenario de claro sesgo neoliberal, dominado por los organismos internacionales, el capital transnacionalizado y el unilateralismo de las reformas gubernamentales de ajuste, privatización, apertura comercial y desregulación laboral (Etchemendy, 2011). Los resultados para los sindicatos (el socio más débil del neocorporativismo brasileño) fueron claramente negativos.

La crisis del neoliberalismo hacia fines de los noventa y el posterior cambio de paradigma político regional significaron un quiebre en el modelo de articulación de intereses. Las organizaciones sociales latinoamericanas adquirieron un mayor peso político de la mano de gobiernos denominados nacional-populares, progresistas o de centro-izquierda. En Brasil, ese giro se ratificó con la victoria de Luiz Inácio «Lula» da Silva (2003-2010), candidato a presidente por el Partido de los Trabajadores (PT). Con la nueva gestión, se vivió una recuperación de instancias de diálogo social corporativo, en particular, el tripartito (Pereira, 2020). Inmediatamente, el

gobierno estrechó los lazos políticos con su principal base de sustentación, el movimiento sindical (Fleury, 2005).

Los sindicatos fueron un puntal estratégico del modelo neocorporativo inaugurado por Lula. Por un lado, el gobierno consolidó una sólida alianza, especialmente con la Central Única de Trabajadores (CUT), premiando a sus líderes con el control del Ministerio de Trabajo y Empleo, y otros organismos del Estado. Por otro lado, se revitalizaron instancias de diálogo social, entre las que destacan el Foro Nacional de Trabajo (FNT), un espacio tripartito con fuerte presencia de los sindicatos y el Estado. A su vez, se crearon nuevos consejos sectoriales, como el Consejo Nacional de Salud (del Ministerio de Salud) y el Consejo de Seguridad Alimentaria, órgano consultivo de la presidencia.

Cuadro 1. Características del Diálogo Social (DS). Brasil

Forma de DS	Instituciones de DS	Instituciones más relevantes	Institucionalización de DS
Tripartita	CES-B. Foro Nacional del Trabajo (FNT). Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI), Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS). Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT)	CES-B COFEDAT	Baja

Fuente: Elaboración propia con base en Fleury (2005) y Pereira (2020).

Los sindicatos brasileños también fueron favorecidos por el crecimiento económico del país de la primera década del siglo XXI, al igual que toda América Latina. Con el aumento de la rentabilidad empresarial y la caída del desempleo, los sindicatos adquirieron mayor fuerza en el marco de las negociaciones bipartitas y tripartitas, aumentando su protagonismo.

No obstante, el nuevo modelo neocorporativo brasileño no era necesariamente sólido. El movimiento sindical había sido muy debilitado, producto de la desindustrialización, la informalidad y el desempleo de la década de 1990 (Etchemendy, 2011). En consecuencia, el gobierno de Lula debió ampliar su base de apoyo hacia las tradicionales élites económicas, consolidando otras arenas de la concertación. La creación del CES-B en el año 2003, en ese sentido, es un intento por institucionalizar la colaboración estatal con el sector industrial brasileño (Patschiki, 2016), en particular, la élite industrial paulista. Sobre esto se volverá más adelante.

A su vez, otro limitante del poder del movimiento obrero fue la propia configuración del modelo sindical. La gran diversidad de sindicatos al interior de los sectores productivos, así como su debilidad, más allá de la jurisdicción municipal, dificultaron las negociaciones a nivel nacional. Mientras que en la Argentina la negociación colectiva creció en aquellos años (el número de convenios firmados aumentó el 539 % en el período 2002-2009), en Brasil este incremento fue del 107 % en la primera década del siglo XXI (Etchemendy, 2011).

Cuadro 2. Modelo sindical. Brasil

Sindicatos más importantes	Cobertura de la negociación colectiva	Tasa de densidad sindical	Desempleo 2014
Central Única de Trabajadores (CUT)	60 % (2018)	12 % (2018)	4,8 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2020).

En líneas generales, sin embargo, bajo el gobierno de Lula, el diálogo social se institucionalizó notablemente, en especial a través de los consejos sectoriales, los foros tripartitos y el mismo CES-B. Desde la victoria en 2003, su gobierno buscó ampliar a toda costa una base social que le permitiera impulsar políticas progresistas. El presidente necesitaba

consolidar un «pacto social» con toda la sociedad brasileña, incluidos, por supuesto, el empresariado y el movimiento social organizado (Patschiki, 2016). Esta idea inspiró la constitución del CES-B, lugar de encuentro de las organizaciones socioeconómicas y el gobierno federal, con el fin de construir bases políticas para garantizar la gobernabilidad e impulsar una agenda neodesarrollista (Fleury, 2005).

3.2. Configuración institucional del CES-B: funciones, composición y estructura

El CES-B se creó por la Ley 10.683 en el año 2003, como una de las primeras medidas del presidente Lula da Silva. La propuesta ya se había adelantado en la campaña de 2002 y estaba presente en el programa electoral (Fleury, 2005).

Para darle forma a la institución, se utilizaron los precedentes de Austria, España, Italia, Países Bajos y Portugal (CES, 2014). Desde el inicio, el CES-B fue pensado como un órgano de consulta con la sociedad civil y, al mismo tiempo, como un canal institucionalizado para negociar acuerdos con las principales organizaciones corporativas, en el marco de una agenda de desarrollo impulsada por el gobierno federal (Fleury, 2005). En ese sentido, el CES-B debía colaborar con el presidente en la dirección concertada del país (AICESIS, 2020).

Cuadro 3. Año de creación, estatus legal, adscripción institucional

Fecha de creación	Rango legal	Adscripción institucional
2003	Decreto-ley del Poder Ejecutivo	Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República (2005-2011). Secretaría de Asuntos Estratégicos (2011-2013). Casa Civil de la Presidencia de la República (2013-2019)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CDES (2018).

3.2.1. Funciones

Al CES-B se le ha atribuido una función concertadora (Montalvo Correa, 2005) y es así como la concebía el presidente Lula (CES, 2014): una gran cámara de concertación política entre las principales organizaciones socioeconómicas y el nuevo gobierno (Patschiki, 2016). No obstante, en sus primeros años prevaleció una función orientadora, dado que el CES-B se enfocó en la búsqueda de acuerdos sobre temas estratégicos a largo plazo, en el marco de una agenda de desarrollo futura⁵. Esta función orientadora se cristalizó en extensas Cartas de Concertación y Consenso donde se manifestaban grandes orientaciones estratégicas de perfil generalista. La función concertadora del CES-B fue secundaria y se limitó a asegurar un espacio institucional en el cual los y las representantes socioeconómicos pudieran reunirse y dialogar.

Cuadro 4. Principales funciones del CES-B

Función primaria	Función secundaria	Otras funciones
Orientadora	Concertadora	Seguimiento

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CDES (2018)

Durante el período 2016-2018, el CES-B realizó también una función de seguimiento de sus recomendaciones. El Consejo verificaba si el gobierno federal ejecutaba las propuestas realizadas. El seguimiento buscaba

5 En lo formal, el artículo 1 del Reglamento Interno del CES-B lo define como un órgano colegiado de asesoramiento directo e inmediato al presidente de la República, con la misión de: 1) proponer políticas y directrices específicas, orientadas al desarrollo económico y social, elaborando indicaciones normativas, propuestas de políticas y acuerdos de procedimiento; 2) examinar las propuestas de políticas públicas y reformas estructurales y de desarrollo económico y social que le presente el presidente de la República, con el fin de articular las relaciones del gobierno con los y las representantes de la sociedad civil organizada y la consulta entre los diversos sectores de la sociedad representados en ella (CDES, 2018).

colaborar con la débil presidencia de Michel Temer, manteniéndolo informado de los avances de un aparato estatal que gobernaba a medias e intentando comprometer a los y las representantes socioeconómicos (en especial, grandes empresarios) en el progreso de las acciones estatales (Pereira, 2020).

3.2.2. Composición

El CES-B está presidido nada menos que por el presidente de la República Federativa del Brasil, y el jefe de Gabinete (o, en su defecto, un ministro) es su secretario ejecutivo.

En sus inicios, se estableció que el CES-B tuviese una composición tripartita plus, con una participación minoritaria de representantes políticos del gobierno, además de representantes de los y las trabajadores/as, empresarios/as, movimientos sociales y personalidades notables de diversos sectores. Esta composición se mantuvo hasta 2016, año en el que Michel Temer impulsó una reforma que excluyó del Pleno a la representación gubernamental. Más allá de seguir estando conducido por el presidente de la República (y de que el jefe de Gabinete mantuviera su puesto como secretario ejecutivo del organismo), el CES-B se convirtió en un foro exclusivo de la sociedad civil.

Cuadro 5. Presidencia, elección, duración, vicepresidencia del CES-B

Presidencia	Forma de elección	Duración	Vicepresidencia
Presidente de la Nación	Presidente de la Nación durante toda su gestión	Mandato presidencial	Secretaría Ejecutiva (Jefe de Gabinete o ministro)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y CDES (2018).

A diferencia de otros casos, la elección de los y las consejeros/as del CES-B era una decisión personal y exclusiva del presidente de la República, sin intervención formal de las organizaciones corporativas. La ausencia de normas para garantizar la proporcionalidad entre los segmentos (en particular, el de los y las trabajadores/as y el de los y las empresarios/as) revelaría en lo sucesivo problemas vinculados con la representatividad del CES-B (Pereira, 2020). En 2016 se produjo una modificación importante en la forma de selección de los y las representantes de la sociedad civil y por Decreto 8887 se estableció un sistema estandarizado⁶ que daba como resultado un listado de nombres que luego se presentaba al presidente de la República y que era aprobado sin reservas.

En su formación original, el CES-B tenía 82 consejeros/as de la sociedad civil y 10 consejeros/as del gobierno, números que variaron frecuentemente a través del tiempo. En 2004, el CES-B aumentó su número y pasó a contar con 90 integrantes procedentes de la sociedad civil y 11 miembros del gobierno (Fleury, 2005). A modo de ejemplo, mientras los 11 miembros del gobierno eran en general ministros/as nacionales, los 90 representantes socioeconómicos estaban distribuidos de la siguiente manera: 41 de empresas de las más diversas áreas (servicios, comercio, industria y finanzas); 13 de sindicatos (en su mayoría, de la CUT); 11 de movimientos sociales; 13 personalidades destacadas; 2 representantes de la cultura y 2 religiosos. Posteriormente, se añadieron dirigentes sociales de las regiones Norte y Nordeste. Los miembros permanecían

6 Los criterios para elegir a los candidatos fueron elaborados por la Secretaría del Consejo y eran los siguientes: 1) capacidad de formación de la opinión pública (que incluyó el análisis de la popularidad y la influencia del/la candidata/a); 2) grado de participación y activismo en cuestiones sociales, culturales y empresariales; 3) nivel de pertinencia económica (los y las candidatos/as se evaluaban en función de los sectores económicos en los que participaban o representaban). El presidente añadió algunos nombres y así la primera composición del CES-B con arreglo a los nuevos criterios tuvo 94 miembros. La recomposición era una innovación que pretendía conferir mayor legitimidad política al CES-B (Pereira, 2020).

en el Consejo durante dos años, con posibilidad de reelección indefinida, y su participación no era remunerada.

Cuadro 6. Características principales de la composición del CES-B

Composición del pleno	Cantidad de consejeros/as	Duración en el cargo	Grupos de identificación corporativa	Forma de elección
Tripartita plus (2003-2016) / Bipartita plus (2016-2019)	96	2 años (renovables indefinidamente)	No (pero hay una gran presencia empresarial)	El presidente de la Nación aprueba a los miembros propuestos por la Secretaría del Consejo. Luego los nombra por decreto

Fuente: Elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y CDES (2018).

Todos los observadores concuerdan en que el CES-B tenía una marcada sobrerrepresentación de empresarios/as (Patschiki, 2016), aunque estos no participaran necesariamente como voceros de organizaciones patronales. Esto se debe a que la creación del CES-B estaba de manera estrecha relacionada con la necesidad del presidente Lula de incluir al sector industrial paulista en una coalición de gobierno amplia (gobierno al que los industriales veían con desconfianza), con el fin de impulsar una estrategia de desarrollo nacional a largo plazo.

La composición inicial del CES-B estaba alineada con ese propósito y, por eso, en los primeros años del Consejo, los y las empresarios/as ocuparon alrededor del 50 % de los escaños (con picos del 55 %, por ejemplo, en 2010) en detrimento de otros sectores, como el sindical, con solo el 14 % promedio de los escaños (Pereira, 2020). En 2012, bajo la administración de Dilma Rousseff (2011-2016), la composición del CES-B mostró una representación empresarial del 47 % y solo del

17 % de los y las trabajadores/as. Por último, durante el mandato de Michel Temer (2016-2019), esta composición desequilibrada tampoco se modificó, ya que su gobierno utilizó al CES-B para garantizar el apoyo del *establishment* empresarial (Pereira, 2020). En ese último período, las centrales sindicales fueron invitadas a presentar candidaturas al CES-B, pero debido al clima político posterior a la impugnación de Rousseff, solo cuatro centrales participaron con 5 consejeros/as. Los y las representantes de los movimientos sociales y de las ONG también disminuyeron sensiblemente, y luego de 2016 estos sectores pasaron de 20 consejeros/as a 13.

3.2.3. Estructura orgánica

En su primera versión, el CES-B estaba bajo la órbita de una secretaría especial con rango de ministerio, la Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social (SEDES), cuyo primer titular fue el ministro Tarso Genro, autor intelectual y principal impulsor del Consejo. La SEDES dejó de tener rango ministerial cuando se integró a la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República (SRI) en 2005. A partir de 2011, durante la presidencia de Rousseff, el CES-B se unió a la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), con el objeto de reforzar las tareas de planificación a largo plazo del gobierno. A finales de 2013, el Consejo quedó incorporado al Ministerio Principal de la Casa Civil, un organismo de mayor proximidad con la presidencia de la República. El ministro Jefe de la Casa Civil (básicamente, el jefe de Gabinete de Ministros) pasó a ser el secretario ejecutivo del Consejo, un cargo de naturaleza política por encima de la SEDES.

A pesar de los cambios, la SEDES fue la principal estructura de apoyo de las actividades del CES-B (Pereira, 2020) y, como tal, proporcionó las condiciones necesarias tanto operativas como técnicas para el funcionamiento de la

institución. Entre los deberes relacionados con esta estructura de apoyo, en general, se encontraba garantizar los recursos materiales, humanos y financieros, incluidos los gastos de transporte del personal directivo, representantes del gobierno o de la sociedad civil, a fin de permitir el ejercicio de sus labores y el pleno funcionamiento del colegiado.

Sin embargo, las funciones del SEDES no se limitaban a la organización y la logística de las reuniones, también incluían la provisión de datos que enriquecieran las recomendaciones del CES-B, así como la asistencia en su proceso deliberativo. Esto implicaba la preparación previa de los estudios, la definición y conducción de la metodología de trabajo en las reuniones, la articulación con los organismos públicos correspondientes y, posteriormente, el seguimiento de las recomendaciones del CES-B al gobierno⁷.

Además de la SEDES, el CES-B contaba con un órgano colegiado de coordinación, denominado Comité Directivo. Este comité estaba integrado por cinco directores/as, todos miembros del CES-B elegidos por sus pares⁸. Su función era facilitar el diálogo entre los y las consejeros/as y el gobierno, transmitiendo las demandas socioeconómicas al presidente, y viceversa

7 El Decreto 8889 de 2016 especifica las competencias de la SEDES. El artículo 13 señala que las responsabilidades del órgano de gestión son: «I-brindar apoyo logístico y proveer los medios necesarios para llevar a cabo el trabajo que realiza el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES); II-apoyar las actividades del CDES mediante la identificación y aplicación de métodos y técnicas que permitan la formación de consensos en el diálogo con la sociedad, con el propósito de asesorar al presidente de la República; III-subsidiar al CDES con información y estudios para sus deliberaciones; IV-promover la articulación del CDES con órganos y entidades del Poder Ejecutivo federal, contribuyendo para que sus deliberaciones incidan en la formulación de políticas públicas; V-coordinar, asesorar y apoyar la participación del CDES en las actividades impulsadas por los organismos y entidades del sector público, entidades y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, a nivel nacional e internacional; VI-asistir al ministro de Estado en asuntos relacionados con el CDES; y VII-realizar las demás funciones que le encomiende el Ministro de Estado» (CDES, 2018).

8 La sobrerrepresentación de los intereses empresariales también se observa en la conformación del Comité Directivo. Sus últimos miembros fueron (CDES, 2018): Claudia Sender (presidenta de LATAM Airlines Brasil), Dorothea Werneck (miembro de la Academia Brasileña de Calidad y exministra de Trabajo e Industria y Comercio Exterior), Fabio Coelho (presidente de Google Brasil), Germano Rigotto (presidente del Instituto Reformar de Estudios Políticos y Tributarios y director de la Asociación Brasileña de la Industria de Maquinaria y Equipos) y Nizan Guanaes (fundador del Grupo ABC de Comunicación).

(CDES, 2018). El Comité también contribuía a la organización del trabajo del Consejo, proponiendo la agenda de actividades, sugiriendo la creación de grupos de trabajo y evaluando el plan de trabajo del CES-B.

Cuadro 7. Estructura orgánica, órganos de gestión del CES-B

Principal órgano colegiado de coordinación		Principal órgano de gestión y administración	
Denominación y composición	Función	Denominación	Función
El Comité Directivo. Se compone de 5 directores elegidos por los consejeros entre sus propios miembros	Facilitar el diálogo entre los consejeros y la presidencia de la República, y contribuir a la organización del trabajo del Consejo, proponiendo la agenda de actividades y sugiriendo la creación de grupos de trabajo	Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social (SEDES)	Preparar los estudios previos requeridos para un documento, conducir el trabajo en las reuniones, articular con los organismos públicos (monitoreando el resultado de las recomendaciones e influyendo en las decisiones de los ministerios), elaborar el presupuesto del Consejo

Fuente: Elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y CDES (2018).

La SEDES elaboraba el presupuesto del CES-B (AICESIS, 2020) y, según el Portal de Transparencia de la República del Brasil, el monto ejecutado en 2016 no superó la suma de 883.000 reales (Brasil, 2017), un monto extremadamente bajo si se consideran otros casos analizados.

Cuadro 8. Presupuesto, personal del CES-B

Personal del Consejo	Presupuesto	Elaboración del presupuesto
25	883.000 reales	Secretaría del Consejo

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Pereira (2020) y el Portal de Transparencia (Brasil, 2017).

Nota: El presupuesto corresponde al año 2016 y equivale actualmente a 272.000 dólares.

Asimismo, el personal estable que llevaba adelante las tareas del CES-B estaba compuesto por escasas 25 personas (Pereira, 2020), las cuales se desempeñaban en la SEDES.

3.2.4. Funcionamiento

Las normas de funcionamiento del CES-B se establecieron en el Decreto 4744, del 16 de junio de 2003, y por la reforma establecida en el Decreto 8887, del 24 de octubre de 2016. El CES-B funcionaba en dos niveles diferentes: el Consejo en pleno, con la presencia del presidente de la República, y los Grupos Temáticos (o Grupos de Trabajo, como serían llamados luego de la reforma de 2016). Los Grupos Temáticos eran el espacio donde se deliberaba sobre las propuestas de políticas, y la participación de los y las consejeros/as en ellos era voluntaria (Fleury, 2005). En general, los temas a tratar eran elegidos por los y las consejeros/as a partir de una agenda previa elaborada por la SEDES y sometida a la aprobación del ministro Jefe de la Casa Civil y del presidente de la República (CDES, 2018). Antes de la reforma de 2016, los Grupos estaban ordenados según temáticas estratégicas, pero posteriormente se comenzaron a constituir *ad hoc*, al ocuparse de temas de coyuntura.

Tras el tratamiento en los Grupos Temáticos, los documentos elaborados pasaban al Pleno para su debate final. Las sesiones plenarias eran convocadas por el presidente de la República o por la mayoría de los miembros del Consejo. En los primeros años, el Pleno del CES-B se reunía cada dos meses (Fleury, 2005); durante la gestión de Dilma Rousseff, por el contrario, los plenarios fueron muy escasos; en el gobierno de Temer, la reforma de 2016 impuso que los plenarios se celebraran tres veces al año, obligación que rara vez se cumplió (Pereira, 2020). La última reunión plenaria se llevó a cabo el 28 de noviembre de 2018 (CDES, 2018).

Según el apoyo que recibían de los y las consejeros/as, los resultados de las deliberaciones eran catalogados de tres maneras: I. Acuerdo (documento aprobado por unanimidad); II. Recomendación (mayoría absoluta); III. Sugerencia (mayoría simple) (Pereira, 2020). Luego de la aprobación, se remitía la propuesta al presidente de la República y a los y las ministros/as competentes, quienes comentaban el contenido del documento e informaban al CES-B lo que se implementaría y lo que no. En un siguiente plenario, el presidente, el secretario ejecutivo, el secretario de la SEDES u otro ministro presentaba el resultado de las propuestas que habían sido tenidas en cuenta.

La SEDES se encargaba de coordinar las sesiones plenarias, discriminando los temas según su prioridad, identificando los puntos convergentes y exigiendo argumentaciones técnicas para la defensa de cada posición por parte de los y las consejeros/as.

Las opiniones emitidas por el CES-B se cristalizaban en dos tipos de formatos: 1) documentos de orientación estratégica; 2) documentos coyunturales. El primer grupo de documentos fue el habitual durante la presidencia de Lula da Silva. Estaba compuesto por trabajos con una visión a largo plazo y, en algunos casos, por el establecimiento de metas de desarrollo. Ejemplos de estos documentos de orientación estratégica

fueron las Cartas de Concertación redactadas entre 2003 y 2004. Durante la presidencia de Michel Temer, y luego de la reforma orgánica del año 2016, la producción del CES-B se centró más en la elaboración de documentos coyunturales.

Cuadro 9. Formulación de opiniones del CES-B

Autorizados a solicitar opinión del Consejo	Temas de opinión preceptiva	Formato de opinión	Opinión vinculante/ no vinculante	Obligación gubernamental de responder a la opinión	Validación de la opinión	Periodicidad plenarios
Presidente de la República o iniciativa propia del CES	No	Documentos de orientación estratégica / Documentos coyunturales. Sin formato preestablecido	No vinculante	No	Por unanimidad o votación en el Pleno	3 veces al año

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CDES (2018) y Pereira (2020).

Una vez que el presidente ordenaba a los organismos gubernamentales que adoptaran las propuestas del CES-B, comenzaba la labor de seguimiento de las determinaciones presidenciales, una función incorporada en 2016 por el gobierno de Temer, debido a su necesidad de contar con la ayuda de consejeros/as empresariales y representantes de la jerarquía patronal de Brasil. Su gobierno débil y fragmentado requería consolidar la gobernabilidad y la capacidad de gestión, por lo que la ayuda de las grandes empresas para presionar a los y las funcionarios/as públicos (muchos de ellos con gran autonomía) se entendía como esencial. El seguimiento implicaba discutir estrategias de implementación de las recomendaciones del CES-B con funcionarios/as del gobierno, con el fin de verificar el avance de las acciones y el cumplimiento de metas y plazos. Las reuniones ministeriales eran generalmente presididas por el

secretario ejecutivo del Consejo (el ministro Jefe de la Casa Civil), quien asistía acompañado por los y las consejeros/as (CDES, 2018).

3.2.5. Áreas temáticas de competencia

Como en la mayoría de los CES, los debates del CES-B abarcaban cuestiones muy variadas entre sí. En los primeros años (2003-2007), sin embargo, los documentos de orientación estratégica trataron temas vinculados a la agenda de desarrollo de Brasil, como, por ejemplo, los desafíos de inclusión social, la reforma política, la distribución de la renta, el combate de las desigualdades (económicas, territoriales, de género, raza, edad), las condiciones informales de trabajo o la promoción de una política industrial, tecnológica y de comercio exterior con vistas al crecimiento sostenible e inclusivo (Fleury, 2005). Posteriormente (2007-2010), el CES-B continuó trabajando en los ejes estratégicos del desarrollo brasileño, incluyendo nuevos temas relacionados con la ampliación de derechos, la educación, los retos del Estado democrático, la transición a la economía del conocimiento, el trabajo decente, el patrón de producción para el nuevo ciclo de desarrollo, la sostenibilidad medioambiental y la consolidación de las políticas sociales.

En su último período (2016-2019), el CES-B trabajó en áreas temáticas muy concretas y coyunturales (AICESIS, 2020), bajo una modalidad de recomendaciones breves, muy características de la presidencia de Temer. Pese a ello, en el marco de las políticas neoliberales que impulsaba el gobierno, también se discutieron las reformas laboral, fiscal y de la seguridad social, medidas estructurales de gran importancia.

3.3. El papel del CES-B

El creador del CES-B y el primero de sus presidentes fue Luiz Inácio da Silva (2003-2010), quien buscaba construir un nuevo contrato social

en el país que sustentara una agenda de desarrollo (Pereira, 2020). El objetivo de fondo era establecer una amplia coalición social integrada, en lo posible, por la burguesía industrial paulista (Patschiki, 2016), el sector que más desconfiaba de la extracción obrera del gobierno. Esta necesidad política implicó, desde el principio, la sobrerrepresentación del sector empresarial en el CES-B, y la selección presidencial consolidó una mayoría patronal. En otras palabras, el CES-B fue el espacio institucional elegido por Lula para acercar a los referentes del capital industrial, considerados miembros estratégicos junto con los sindicatos del modelo de desarrollo propuesto por el PT gobernante (Ribeiro dos Santos, 2012). En los hechos, la composición del CES-B terminó revelando una alta correlación con la distribución del PBI brasileño, fuertemente concentrado en São Paulo, reafirmando la intención de construir un pacto de poder con las élites industriales del país (Fleury, 2005). Por su parte, los representantes del capital financiero especulativo y las oligarquías agrarias tradicionales fueron aislados por el gobierno y excluidos del Consejo. El ministro Tarso Genro (secretario ejecutivo del CES-B en su primer año de funcionamiento) tenía la misión de construir un nuevo bloque dirigente (CES, 2014), que quebrara la alianza conservadora que unía los sectores industriales modernizadores con las oligarquías tradicionales y el capital especulativo. Como alternativa, se proponía un nuevo bloque de gobierno con la inclusión de la burguesía industrial, los sindicatos, los movimientos sociales y los y las intelectuales. El CES-B era su cristalización institucional.

Desde un principio, el Consejo fue objeto de duras críticas por parte de la prensa y del Congreso Nacional, que en aquel momento consideraban que el CES-B venía a sustituir la labor de diputados/as y senadores/as. Para despejar dudas, en la primera sesión plenaria del CES-B, el presidente Lula tuvo que aclarar que su búsqueda del acuerdo social se haría en

colaboración con el Legislativo, sin retirarle ninguna de sus prerrogativas (Fleury, 2005). Superado este primer escollo, el CES-B inició sus tareas.

Durante el período 2003-2010, el CES-B no tenía un formato predeterminado para la emisión de opiniones. El Consejo se dedicó mayormente a producir documentos de orientación estratégica (Pereira, 2020). La ausencia de una cultura política dialogante, la poco aceptada dinámica de funcionamiento, la heterogeneidad de los y las consejeros/as y la generalidad de los temas tratados provocó que los consensos alcanzados sean más normativos que pragmáticos (Fleury, 2005), lo que significa que las declaraciones referían a valores de contenido genérico y que no se traducían necesariamente en propuestas de políticas concretas. No obstante, el gobierno de Lula siempre marcaba los límites del debate, centrándolo en una agenda de desarrollo común, de perfil industrial y mercadointernista.

Los primeros documentos de orientación estratégica fueron las Cartas de Concertación (2003-2004), cuyo contenido materializaba los consensos alcanzados en las sesiones plenarias del CES-B. Las Cartas emitidas fueron las siguientes:

1. Acción política para el cambio y la concertación;
2. Acción para el progreso y la inclusión social;
3. Fundamentos para un nuevo contrato social;
4. El desafío de la transición y el papel de la sociedad: la reanudación del crecimiento;
5. Caminos hacia un nuevo contrato social: documento de referencia para el debate;
6. La política industrial como consenso para un programa de desarrollo.

Es cierto que algunas de estas Cartas se referían a cuestiones muy específicas, como la necesidad de reducir los altos tipos de interés y el endeudamiento del Estado, o la de aumentar los recursos para las políticas sociales. Pero el contenido pragmático nunca igualaba las propuestas de carácter normativo (Fleury, 2005), centradas en declarar la necesidad de buscar el consenso (como fin en sí mismo) o en explicitar los fundamentos macroeconómicos del desarrollo.

Luego de las Cartas de Concertación, Lula sugirió al Consejo que se concentrase en elaborar estrategias que debía implementar el gobierno para resituar a Brasil en una trayectoria de desarrollo. Tras varios debates, el Consejo presentó 27 directrices estratégicas consolidadas en el documento Agenda Nacional de Desarrollo (AND), que se aprobó por unanimidad y se entregó al presidente a mediados de 2005. Se definían en él seis ámbitos problemáticos, con respecto a los cuales se trazaban objetivos (por ejemplo: el objetivo de adoptar la equidad como criterio básico para la promoción de las políticas públicas y privadas).

En 2006, bajo el segundo gobierno de Lula, el CES-B presentó una serie de documentos denominados Enunciados Estratégicos para el Desarrollo. Allí se plasmaba un grupo de directrices que apuntaban a la recuperación del desarrollo sobre bases sostenibles, con un horizonte de largo plazo situado en el año 2022. Los Enunciados Estratégicos concretaban los consensos obtenidos en la AND, proponiendo algunas metas y plazos. Los 24 Enunciados Estratégicos trataban temas variados: reforma política; modelo de desarrollo y política económica; política social; reforma fiscal; ciencia, tecnología e innovación; infraestructura económica y social; política industrial; fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas y lucha contra la informalidad laboral; reforma agraria; seguridad pública y sistema judicial; y gobernanza estratégica. Aunque existió cierta frustración entre los y las consejeros/as por la falta de compromiso del

gobierno con las propuestas (ya que la principal preocupación en ese momento era enfrentar las consecuencias de la crisis política de 2005), el contenido y las directrices de los Enunciados Estratégicos inspiraron muchas decisiones gubernamentales (Pereira, 2020).

Así pues, el gobierno concluyó que muchas de las propuestas del CES-B se habían plasmado en políticas concretas y que finalmente el país se acercaba a la visión de desarrollo manifestada en la AND y en los Enunciados Estratégicos. Ante esta nueva situación, se abría la posibilidad de que Brasil emprendiese las transformaciones necesarias para una trayectoria sostenida de desarrollo, por lo cual el gobierno le solicitó al CES-B un nuevo documento. En 2009, el Consejo trabajó en la Agenda para el Nuevo Ciclo de Desarrollo (ANC), una serie de ejes fundamentales para sostener el desarrollo brasileño, entre los que se encontraban, por ejemplo, los nuevos horizontes en la educación, los retos del Estado democrático promotor del desarrollo, la transición a la economía del conocimiento, el trabajo decente y la inclusión productiva, el papel de las infraestructuras (transportes, energía, comunicación, agua y saneamiento), la sostenibilidad medioambiental y la consolidación y ampliación de las políticas sociales. La ANC fue remitida al presidente en junio de 2010.

Cuadro 10. Documentos de orientación estratégica (2003-2012)

Documentos	Fecha
Cartas de Concertación	2003-2004
Agenda Nacional de Desarrollo (AND)	2006
Enunciados Estratégicos para el Desarrollo (enmarcados en la AND)	2007
Agenda para el Nuevo Ciclo de Desarrollo (ANC)	2010
Acuerdo para el Desarrollo Sostenible	2012

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CDES (2018), García (2019) y Pereira (2020).

En aquellos años, el CES-B no elaboró exclusivamente documentos de tipo estratégico, aunque estos fueran los más importantes. El CES-B también presentó propuestas para hacer frente a la coyuntura, como el análisis de las reformas fiscales y políticas necesarias y específicas. Estas propuestas breves adoptaron, por lo general, el formato de moción, un documento destinado a dar un tono más urgente a un determinado tema, como la moción sobre la crisis financiera internacional entregada al presidente de la República en una audiencia celebrada en octubre de 2008. Allí se sugerían medidas concretas para combatir los impactos negativos en la economía y la sociedad brasileñas. A partir de las recomendaciones del CES-B y del CODEFAT, el gobierno amplió las ayudas por desempleo en 2009 (lo que representó un beneficio para aproximadamente 320.000 trabajadores/as) y creó el Programa de Cualificación de los Trabajadores, que en la práctica evitó despidos al reemplazar el empleo por formación durante un tiempo limitado. En ese sentido, se considera que el CES-B es un ejemplo exitoso de

producción de recomendaciones anticrisis en el período 2008-2009 (CES, 2014)⁹.

Asimismo, el CES-B también impulsó mociones sobre otros temas específicos. Los y las consejeros/as promovieron el fortalecimiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y contribuyeron con sus opiniones a proyectos legislativos, como la ley de la Micro y Pequeña Empresa o la ley del Fondo de Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB) (Pereira, 2020). El CES-B también recomendó constituir un nuevo modelo de gobernabilidad en el área macroeconómica, lo que en la práctica implicaba reformar el Consejo Monetario Nacional. Con gran repercusión en los medios de comunicación (Fleury, 2005), las negociaciones dentro del CES-B fueron complejas, y los y las ministros/as participaron activamente para obtener una moción aprobada por el 90 % de los y las consejeros/as.

En todos los casos, la agenda de discusión estaba dominada por el Ejecutivo: la propia carta orgánica del CES-B establecía que el gobierno tenía la facultad de definir el orden del día de las reuniones. Los y las consejeros/as no tenían capacidad para imponer temas de debate por fuera de la agenda gubernamental (Ribeiro dos Santos y Gugliano, 2015). Aunque poco a poco los Grupos de Trabajo ganaron fuerza y ejercieron mayor influencia, no sería hasta la reforma de 2016 que los y las consejeros/as obtendrían cierta capacidad para incidir en la agenda (Pereira, 2020).

Durante la presidencia de Lula, el prestigio del CES-B fue considerable. La participación del presidente y de sus ministros/as en las reuniones del Pleno jerarquizó el Consejo. Además, las opiniones de los y las

9 En 2008, el CES-B creó también un Grupo de Trabajo para monitorear la crisis y los resultados de las medidas tomadas por el gobierno. Este Grupo de Trabajo continuó presentando recomendaciones de políticas a la presidenta Dilma Rousseff, luego del cambio de gestión en 2011, aunque con menos suerte.

consejeros/as brindaron mayor legitimidad a las políticas estratégicas del gobierno.

Con el inicio de la gestión presidencial de Dilma Rousseff en 2011, el CES-B entró en una fase de estancamiento y desarticulación (Pereira, 2020). El organismo pasó a depender de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), lo que significó una pérdida de jerarquía. Se redujeron las sesiones plenarias, los Grupos de Trabajo y el equipo de la SEDES, hechos que ratificaron el proceso de vaciado del Consejo. Del período puede destacarse, sin embargo, el liderazgo del Consejo, junto con 76 entidades nacionales e internacionales, en la elaboración del Acuerdo para el Desarrollo Sostenible de 2012, dirigido a la búsqueda de la sostenibilidad del desarrollo económico, que se enmarcó en la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 en Brasil.

En 2013, el CES-B volvió a depender de la presidencia de la República al estar adscrito a la Casa Civil, pero este cambio no significó una mayor participación del colegiado en las decisiones de gobierno (García, 2019). En enero de 2016 se celebró la última reunión plenaria del CES-B bajo la administración de Rousseff, en la cual los y las consejeros/as demandaron la reanudación de las reuniones tras el largo período de desmovilización, más aún en un momento complejo para el país.

Con la destitución de la presidenta en mayo de 2016, el gobierno de Michel Temer llevó a cabo un proceso de reestructuración del CES-B. De 2016 a 2018, el Consejo se posicionó nuevamente como un canal estratégico para el diálogo social entre el gobierno y las organizaciones socioeconómicas (Pereira, 2020). Señal de ello fue la conformación de 13 nuevos Grupos de Trabajo que generaron nada menos que 39 recomendaciones al gobierno. La renovada producción documental del CES-B fue más sencilla, comparada con las profundas deliberaciones del período 2003-2010.

La jerarquización del CES-B se debió a la necesidad de Temer de fortalecer su gobernabilidad. Utilizó el Consejo para lograr el apoyo del empresariado al débil gobierno de transición, observado con desconfianza, especialmente en relación con su limitada participación social. En ese sentido, se buscaba que el CES-B le otorgara cierto cariz democrático a una presidencia de dudosa legitimidad (Pereira, 2020).

El CES-B fue utilizado también como un modo de reforzar la agenda de reformas ortodoxas. La destitución de la presidenta Rousseff significó el paso de un modelo de desarrollo nacional a un programa neoliberal clásico. Esto se cristalizó en la nueva composición del CES-B, señal del cambio de época: sus miembros dejaron de ser mayormente empresarios/as vinculados a una línea desarrollista e industrial, y su extracción se relacionó más con el sector financiero y de servicios (García, 2019).

La reforma orgánica del CES-B en 2016 reflejó las necesidades políticas del nuevo gobierno. Por Decreto 8887, del 24 de octubre de 2016, la composición del Pleno pasó de tripartita plus a bipartita plus, y los Grupos de Trabajo se revitalizaron para convertirse en ágiles productores de recomendaciones, único formato de opinión que emitió el CES-B en aquel período. Las recomendaciones eran aprobadas rápidamente en el Pleno y pretendían ser directas y factibles a corto plazo. En total, se presentaron 39 recomendaciones al presidente de la República en la sesión plenaria, que se convertían en entregas si eran finalmente adoptadas por el gobierno. Ejemplos de estas entregas son la creación del Consejo Nacional de Desburocratización para implementar un programa de gobierno digital en el Estado, el envío del Proyecto de Ley 9163/2017 al Congreso Nacional que establecía la Política de Gobernanza, la sanción del Decreto 9094/2017 para simplificar la atención a usuarios/as de los servicios públicos, el lanzamiento del Portal Único de Comercio Exterior y el Programa de Innovación de la Educación Conectada, entre otros.

Cuadro 11. Ejemplo de recomendación del CES-B durante el período 2016-2018

Recomendación	Determinación presidencial	Entrega
Establecer el carácter plurianual del Plan de Cultivos (para lo cual es fundamental la realización del Censo Agropecuario), con énfasis en el mejoramiento del seguro rural, el fortalecimiento de la asistencia técnica para la difusión de tecnologías sostenibles y la regularización de la tierra	1. El censo agrícola comenzará en octubre de 2017	1. Censo agrícola (a completarse en 2018)
	2. Los Ministerios de Agricultura y Finanzas, así como la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario, deben presentar, en un plazo de 60 días, estudios para hacer viable el Plan de Cultivos	2. La plurianualidad del Plan de Cultivos se observará para la agricultura familiar a partir de 2017
	3. Los organismos competentes deben presentar, en un plazo de 180 días, una propuesta para ampliar y mejorar el seguro rural	3. Reformulación de ProAgro y creación de un consejo sobre el riesgo rural
	4. Ampliar la oferta de Asistencia Técnica y Extensión Rural a 110.000 agricultores, 60.000 de ellos en la región semiárida	4. Superar el objetivo de Asistencia Técnica y Extensión Rural en 2017
	5. En relación con la regularización de la tierra, se deberían hacer 60.000 titulaciones en 2017	5. Superar el objetivo de regularización de la tierra en 2017

Fuente: Elaboración propia con base en Pereira (2020).

Con la reforma de 2016, los y las consejeros/as estuvieron autorizados a participar en la elaboración de la agenda. Sin embargo, el presidente Temer privilegió los debates relacionados con sus reformas neoliberales (reforma fiscal, seguridad pública, inversión e intermediación financiera, revolución digital, reformas de las condiciones laborales, etc.), por lo

que la contribución real de los y las consejeros/as en la definición de la agenda fue simbólica (García, 2019).

La SEDES, en particular, salió robustecida por la reforma, ya que se le otorgó la potestad de articular con los órganos gubernamentales para supervisar las recomendaciones. La administración Temer consideraba que el involucramiento del CES-B en el seguimiento de sus propuestas daba mayor efectividad a las políticas públicas de un gobierno de transición extremadamente débil (y que el presidente no controlaba en su totalidad). Además, los y las ministros/as comprendieron que si las recomendaciones del CES-B tenían respaldo presidencial, la articulación con los y las consejeros/as era una oportunidad para acelerar políticas que ya estaban en marcha.

3.4. ¿Es útil el CES-B para institucionalizar el diálogo social?

El CES-B demostró ser un instrumento político de extrema importancia para dar estabilidad al gobierno de Lula da Silva. Los consensos sobre estrategias de largo plazo, pese al perfil genérico y su poca traducción en políticas públicas concretas, ampliaron la base de apoyo político de un gobierno mirado con desconfianza por el sector empresarial.

Posteriormente, en el período 2016-2018, se prestó mayor atención a los consensos pragmáticos, que adoptaron el formato de recomendaciones específicas (García, 2019). En este último período, se observó una gran efectividad de las opiniones del CES-B: ejemplo de ello es la firma, durante una sesión plenaria, del decreto que creó el Consejo Nacional de Desburocratización-Brasil Eficiente (Pereira, 2020).

Cuadro 12. Producción del CES-B (2003-2019)

Tipo de documentos publicados	Cantidad	Promedio anual
Documentos de lineamientos estratégicos (acuerdos, enunciados estratégicos); documentos coyunturales (recomendaciones)	67	3,94

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CDES (2018) y Pereira (2020).

La conducción del propio presidente de la República resultó fundamental para potenciar el vínculo del CES-B con las áreas gubernamentales. Tanto la cercanía con el núcleo decisorio como la labor de la SEDES brindaron al CES-B una influencia nada despreciable en las políticas públicas nacionales (Pereira, 2020). Desde luego, esta influencia fue desigual: mientras que en los gobiernos de Da Silva y de Temer el CES-B era estratégico, bajo las administraciones de Rousseff y, por supuesto, de Bolsonaro fue despreciado.

Las principales críticas al CES-B, además de su dependencia gubernamental, estuvieron relacionadas, por un lado, con la composición del Pleno y, por el otro, con la eficacia de sus propuestas. Sobre el primer punto, hay consenso en la sobrerrepresentación del sector empresarial. Patschiki (2016) observa el dominio abierto de la comunidad empresarial tanto nacional como internacional. La media de consejeros/as empresariales en el período 2003-2010 fue del 52 % (académicos y personalidades: 14 %, sindicalistas: 16 %, representantes de entidades de la sociedad civil y movimientos sociales: 18 %).

La falta de criterios para la elección de los y las consejeros/as (Ribeiro dos Santos y Gugliano, 2015) le permitió al presidente Lula seleccionar a los principales dirigentes del empresariado y ampliar su coalición social. Como contrapartida, el predominio de la élite industrial paulista

y la escasa presencia de sindicatos y movimientos sociales fue quizá la principal causa de que el CES-B no tenga una participación decisiva en la elaboración de políticas distributivas concretas (Etchemendy, 2011).

Con el establecimiento en 2016 del nuevo sistema de selección de miembros, la composición del CES-B fue aún más proempresarial, y los y las representantes sindicales disminuyeron (García, 2019). Además, los miembros del sector empresario perdieron su impronta industrialista, debido a que la mayoría de los y las consejeros/as provenían de los sectores de servicios y financiero, en línea con el proyecto económico del gobierno.

La segunda crítica apunta a la falta de consideración de las recomendaciones del Consejo por parte del gobierno. Algunos consejeros/as (Pereira, 2020) señalaron que el CES-B del período 2003-2010 era poco eficaz a la hora de influir en las políticas públicas. Los documentos estratégicos demasiado amplios y generalistas no se traducían en acciones concretas. La crítica es válida parcialmente: el CES-B del período 2003-2010 no buscaba consensos pragmáticos que se ratificaran en políticas palpables, sino más bien, pretendía acercar posiciones de las principales organizaciones corporativas, en el marco de una agenda de desarrollo amplia y conducida por el gobierno. El principal valor del CES-B radica, justamente, en construir orientaciones estratégicas compartidas entre actores que tenían pocos intereses en común.

El CES-B presidido por Michel Temer, de 2016 a 2018, fortaleció su eficacia en las políticas públicas. El presidente necesitaba obtener resultados rápidos y palpables. Las 39 recomendaciones del Consejo dieron lugar a 65 acciones de gobierno, de las cuales 49, o sea el 76 %, se implementaron (Pereira, 2020). Las recomendaciones estuvieron frecuentemente relacionadas con una agenda neoliberal y, aunque más efectivas, poseían, dado su tratamiento exprés, una menor densidad

política y, en algunos casos, eran superficiales en el abordaje de los temas (García, 2019).

En los hechos, el 1 de enero de 2019 se suspendió el CES-B, a poco de asumir Jair Bolsonaro, ya que decidió además suprimir 55 órganos colegiados dependientes de la Casa Civil, por ser considerados ineficaces (Rover, 2019). El CES-B dejó de interesar.

Conclusiones generales del caso

El CES-B demostró ser un instrumento político de extrema importancia para dar estabilidad al presidente Lula da Silva y legitimar sus políticas. En su primer período (2003-2010), el CES-B alcanzó acuerdos que, pese a su enfoque genérico y su escasa traducción en propuestas concretas, implicaron cierto acercamiento entre las organizaciones socioeconómicas y el gobierno. De este modo, el CES-B sirvió de punto de apoyo para la exploración y la apertura de vías de negociación entre representantes socioeconómicos y el gobierno, en torno a visiones comunes de país. Luego, en el período 2016-2018, el CES-B prestó mayor atención a producir recomendaciones aplicables, específicas y más fáciles de capitalizar políticamente por el gobierno de transición de Michel Temer.

Aportes del CES-B para la Argentina

A continuación, se subrayan aportes del CES-B al caso argentino. El CES-B se creó por decreto, y esta debilidad de origen en parte provocó que el presidente Jair Bolsonaro lo desestime a poco de asumir. En ese sentido, es conveniente que la creación por decreto del CES-A se complemente con ley parlamentaria o con acuerdo tripartito, a fin de reforzar su legitimidad de origen.

Según lo expresado públicamente, se busca que en el CES-A predomine la función orientadora de la política socioeconómica, debatiendo temáticas que se consideran estratégicas en el marco de una agenda de desarrollo a futuro. El mismo presidente Alberto Fernández señaló que el organismo tenía como objetivo «responder de forma colaborativa a las siguientes preguntas: ¿Cómo promover las decisiones estratégicas y los trabajos del futuro? ¿Cómo atender la agenda del cambio climático? ¿Cómo atraer la riqueza argentina en el exterior, con fines productivos?

¿Cómo generar mejores instituciones?» (Jacquelin, 2020). Así, es esencial recuperar la experiencia del CES-B, sobre todo, en sus primeros años, cuando predominó una función orientadora a través de documentos estratégicos de desarrollo.

En cuanto a la presidencia del Consejo, el CES-B está conducido por el mismo presidente de la República. Esto le dio una gran visibilidad y jerarquía a la institución. Si se ratifica que el CES-A esté presidido, como hasta ahora, por un representante gubernamental (en lugar de un representante socioeconómico, como sucede en los casos europeos), la experiencia brasileña es extremadamente ilustrativa.

Por una parte, la composición del CES-B tiene un marcado sesgo proempresarial que respondió, como se expuso, a ciertos condicionamientos políticos de Brasil. El CES argentino no está sometido a las mismas circunstancias y, de hecho, ratificó una composición equilibrada de su Pleno. Esto parece adecuado, teniendo en cuenta las críticas que recibió la composición del CES-B a lo largo de su historia.

Por otra parte, los y las consejeros/as del CES-B se eligen según su trayectoria individual y no son necesariamente representantes de organización socioeconómica alguna. Esto contrasta con la mayoría de los casos internacionales, en los que hay escaños reservados para organizaciones corporativas específicas y son ellas quienes eligen a sus representantes en el CES. La elección de individuos en lugar de organizaciones provocó críticas a la representatividad del CES-B. En ese sentido, desde el CES-A se debería contemplar esta debilidad a la hora de reglamentar la selección de sus consejeros/as.

El CES-B posee un órgano colegiado de coordinación de sus tareas compuesto por los miembros más representativos del Consejo, denominado Comité Directivo. Este órgano se encarga de colaborar con

el presidente en la dirección de la institución, en particular a la hora de gestionar la agenda de debate. Además, sirve de enlace político entre el CES-B y el gobierno. Por ello, esta experiencia podría ser útil para el CES-A.

La Secretaría General (SEDES) fue fundamental en el funcionamiento del CES-B. Contó con amplias responsabilidades políticas y presupuestarias, entre las que destacaron la preparación de los estudios técnicos requeridos para el debate, la articulación con los organismos públicos y el monitoreo de las recomendaciones del CES-B. De esta manera, esta experiencia es ilustrativa para el CES-A, que aún no cuenta con un organismo de apoyo propio.

El CES-B es una institución que remite exclusivamente al presidente de la República. El Poder Legislativo brasileño no articula con el Consejo. Este hecho es excepcional entre las experiencias de los CES. Debería evaluarse si en el caso argentino el Congreso Nacional tendrá o no la potestad de solicitar opinión al CES-A.

Asimismo, los y las consejeros/as del CES-B casi no intervienen en la agenda de debate. Durante todo el período, el presidente marcó los límites de la discusión, sea bajo un programa neodesarrollista (Da Silva) o neoliberal (Temer). Esto no es habitual entre los CES mundiales y debería ser contemplado por el CES-A.

Los y las consejeros/as brasileños tampoco emitían recomendaciones por iniciativa propia, es decir, el CES-B no expresaba de forma unilateral sus opiniones (sino solo cuando el Ejecutivo la solicitaba). Por el contrario, los CES suelen habilitar la posibilidad de opiniones autónomas de los y las consejeros/as. El CES-A deberá analizar cuál es la mejor opción.

El CES-B expresaba sus opiniones básicamente a través de dos formatos: documentos de orientación estratégica (Cartas de Concertación, etc.) y documentos coyunturales (mociones, recomendaciones, etc.). En ese sentido, este equilibrio entre opiniones de largo plazo y cuestiones de coyuntura puede ser interesante para el CES-A.

En cualquier caso, se recomienda que la validación principal de las opiniones sea a través de la votación en el Pleno, la cual puede ser por mayoría simple o cualificada, dependiendo del tema. Pero también, cuando se elaboren documentos de orientación estratégica, podría requerirse de los y las consejeros/as una posición unánime (como se hizo en la experiencia brasileña) para motivar el acercamiento de posiciones.

Referencias bibliográficas

- Agrovoz. (2020). La Sociedad Rural le pidió al Presidente que elimine las retenciones a carnes y leche. *Agrovoz*. <http://agrovoz.lavoz.com.ar/actualidad/sociedad-rural-le-pidio-al-presidente-que-elimine-retenciones-a-carnes-y-leche>
- AICESIS. (2020). International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions. AICESIS Joint Database. <http://www.aicesis.org/database/>
- Barba Ramos, F. y Martínez López, F. (2004). Los Consejos Económicos y Sociales locales. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 77, 125-172.
- Brasil. (2017). *Funcionamiento del Consejo de Desarrollo Económico y Social - Portal de transparencia*. <http://www.portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoef/acao/6215-funcionamento-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social>
- Carvalho, A. I. de. (1997). Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: a Reforma Sanitária como Reforma do Estado. En S. Fleury (Org.), *Saúde e democracia: a luta do CEBES* (pp. 93-111). Lemos Editorial.
- CDES. (2018). *Consejo de Desarrollo Económico y Social*. <http://www.cdes.gov.br/Plone>
- Cho, S. H. (2019). Roles and Tasks of Social Dialogue –in Case of Denmark and Netherlands–. *The Journal of Labor Law*, 47, 261-301.
- Consejo Económico y Social de España. (2014). *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*.
- De Vega, A. S. (1993). Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 80, 157-184.
- Dekker, R., Bekker, S. y Cremers, J. (2017). The Dutch polder model: Resilience in times of crisis. En O. Molina e I. Guardiancich (Eds.), *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (pp. 189-212). International Labour Office, Governance and Tripartism Department.
- Ebenau, M. (2014). Comparative capitalisms and Latin American neodevelopmentalism: A critical political economy view. *Capital and Class*, 38(1), 102-114. <https://doi.org/10.1177/0309816813512591>

- El Agrario. (2020). UIA: De las grandes crisis, surgen entonces las grandes respuestas. *El Agrario*. <https://www.elagrario.com/actualidad-uia-de-las-grandes-crisis-surgen-entonces-las-grandes-respuestas-20253.html>
- Etchemendy, S. (2011). *El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, Organización Internacional del Trabajo.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. y Rhodes, M. (2001). The Future of the European “Social Model”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 163-190.
- Fleury, S. (2005). O CDES do governo Lula. *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*, 2, 79-105.
- García, B. G. (2019). *Concertação, Desmobilização, Reconfiguração: Quinze anos de trajetória do CDES (2003-2018)* (pp. 1-109). Escola Nacional de Administração Pública. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4270>
- Gómez Gordillo, R. (2000). El Consejo Economico y Social de Andalucía. *Temas Laborales*, 54, 95-110.
- González Begega, S. y Luque Balbona, D. (2014). Goodbye to competitive corporatism in Spain? Social pacting and conflict in the economic crisis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148(1), 79-102. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.148.79>
- Guardiancich, I. y Molina, O. (2021). From gradual erosion to revitalization : National Social Dialogue Institutions and policy effectiveness. *European Journal of Industrial Relations*, 1-19. <https://doi.org/10.1177/09596801211018318>
- Habermas, J., Lennox, S. y Lennox, F. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964). *New German Critique*, 3, 49-55. <https://doi.org/10.2307/487737>
- Hall, P. y Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.4337/9781786439017.00020>
- Hemerijck, A. y Vail, M. (2006). The forgotten center: State activism and corporatist adjustment in Holland and Germany. En J. D. Levy (Ed.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization* (pp. 57-92). Harvard University Press.

- IBGE. (2020). *Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística*. IBGE. <https://www.ibge.gov.br/>
- ILO. (2020). *ILO Metadata*. International Labour Organization. <https://metadata.ilo.org/>
- Jacquelin, C. (2020, 29 de junio). Ante el riesgo de perder otra gran oportunidad. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/ante-riesgo-perder-otra-gran-oportunidad-nid2387484>
- Junín News. (2020). Massa estuvo en el Ciclo de la UNNOBA «Diálogos en tiempos de pandemia». *Junin News*. <https://www.juninnews.com/noticias/2020/05/29/27009-massa-estuvo-en-el-ciclo-de-la-unno-ba-dialogos-en-tiempos-de-pandemia>
- La Noticia Web. (2020). Negri pidió convocar al Consejo Económico y Social. *La Noticia Web*. <https://www.lanoticiaweb.com.ar/165188/negri-pidio-convocar-al-consejo-economico-y-social/>
- Lehmbruch, G. (1977). Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies*, 10(1), 91-126. <https://doi.org/10.1177/001041407701000105>
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Molina, O., y Guardiancich, I. (2017a). Comparative overview: National trajectories and good practices in social dialogue. En I. Guardiancich y O. Molina, (Eds.), *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (pp. 1-57). International Labour Organization. https://www.mwpweb.eu/IgorGuardiancich/publication_2699.html
- Molina, O., y Guardiancich, I. (2017b). *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*. https://www.academia.edu/32157688/TALKING_THROUGH_THE_CRISIS_Social_dialogue_and_industrial_relations_trends_in_selected_EU_countries
- Montalvo Correa, J. (2005). *Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

- Montoya Vargas, F. (2014). *Hacia el Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moreno Vida, M. (2009). Diálogo social y concertación en las relaciones laborales de Andalucía. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, II (100), 551-574.
- Patschiki, L. (2016). A burguesia e as gestões federais do PT: uma introdução ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Anais Eletrônicos*, 11(3), 604-626.
- Pereira, A. da S. (2020). A tríade do modelo de governança do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Temer (2016-2018): Recursos, arranjos e habilidades utilizados pela equipe de apoio técnico. En *Escola Nacional de Administração Pública* (pp. 1-124). <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5616>
- Ribeiro dos Santos, P. (2012). *A institucionalização da participação no governo Lula: um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Ribeiro dos Santos, P. y Gugliano, A. A. (2015). Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), 3-19. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235601>
- Rover, T. (2019). Bolsonaro extingue 55 colegiados com participação da Casa Civil. *ConJur*. <https://www.conjur.com.br/2019-mai-08/bolsonaro-extingue-55-colegiados-participacao-casa-civil>
- Sánchez Mosquera, M. (2014). Los sindicatos más representativos en la concertación social en Andalucía, 1993-2012. *Revista de Estudios Regionales*, 99, 155-181.
- Sánchez Mosquera, M. (2018). Trade unionism and social pacts in Spain in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 23-38. <https://doi.org/10.1177/0959680117711476>
- Schmitter, P. C. (1989). Still the Century of Corporatism? *Government and Opposition*, 24(1), 54-73. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>

- Schneider, B. R. (2009). Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553-575. <https://doi.org/10.1017/S0022216X09990186>
- Viscardi, C. (2018). Corporativismo e neocorporativismo. *Estudos Históricos*, 31(64), 243-256. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S2178-14942018000200007>
- Von Zeschau, J. F. y Sánchez-Mosquera, M. (2022). Los consejos económicos y sociales. Una revisión de la literatura centrada en su eficacia y evaluación. *Revista de Administração Pública*, 1-34. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220033>
- Von Zeschau, J. F. (2020). ¿Es útil el Consejo Económico y Social?: un análisis del caso español en perspectiva argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 19. INAP.
- Von Zeschau, J. F. (2023). El Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia. Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 110. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/174>
- Wainfeld, M. (2020). Qué bien vendría un Consejo (Económico y Social). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/279829-que-bien-vendria-un-consejo-economico-y-social>

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 122 - 2023

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 6065-2310

Correo electrónico: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Junio 2023

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina