

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

1. *Introducción*

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

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

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

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

2. *Consejo Económico y Social de España*

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

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

A. *Proceso de creación del Consejo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 3. Consejo Económico y Social de España

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

Composición	Está conformado por 61 miembros incluido su presidente (4 años): Grupo 1. Veinte representantes de las organizaciones sindicales más representativas Grupo 2. Veinte representantes de las organizaciones empresariales más representativas Grupo 3. Tres representantes del sector agrario, tres del sector marítimo-pesquero, cuatro de consumidores y usuarios, cuatro del sector de la economía social y seis expertos designados por el Gobierno.	
Órganos	Colegiados: Pleno Comisión Permanente Comisiones de Trabajo Unipersonales: Presidente Vicepresidente Secretario general	Funcionamiento: Los acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los miembros presentes. Quórum: 1a. convocatoria: 31 miembros 2a. convocatoria: 20 miembros

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

B. *Composición*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. *Competencias y funcionamiento*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Informes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Memorias

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

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

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

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

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

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

c. Dictámenes

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

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

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

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

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

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

Según la presidencia española:¹¹⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Reflexiones generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil

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

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

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

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

A. Proceso de creación del Consejo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente elaboración propia.

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

B. *Composición*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. *Funciones y estrategias*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. *Funcionamiento*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Problemas de reconocimiento político-participativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. Reflexiones generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. *Conclusiones*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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