

Panel

¿Es posible administrar así?

Una evaluación del Consejo Económico y Social

Autor: Dr. Hugo Luis Dalbosco¹

Resumen

En 2021 el gobierno argentino creó por decreto el Consejo Económico y Social “como un órgano colegiado y de participación ciudadana para el debate y la búsqueda de consensos sobre prioridades estratégicas para el desarrollo del país”. Pensado como un tránsito desde el paradigma burocrático hacia el paradigma de la gobernanza, la experiencia de la gestión del CES brinda lecciones importantes. Su ubicación dentro de la estructura organizativa del Estado argentino, su participación en el proceso de toma de decisiones, la integración y representatividad de sus miembros, así como su catálogo funcional contrastaban con un variado contexto en el que resaltaban las restricciones macroeconómicas, la polarización política y su reflejo en una creciente conflictividad social, a las que debieron sumarse variables exógenas como la pandemia –y su tratamiento local- y la modificación del orden internacional a raíz de la guerra de Ucrania. Aunque el funcionamiento del CES fue discontinuado con el cambio de gobierno, la experiencia puede ser tenida en cuenta para el diseño de políticas públicas sostenibles en el tiempo, objetivo original de la iniciativa. La pregunta de investigación es ¿qué tan útil ha sido el Consejo Económico y Social para concertar políticas públicas? La metodología se compone del análisis del diseño organizacional y la conformación de las principales líneas de acción a través de entrevistas con los referentes y consejeros de las comisiones en funcionamiento.

Introducción

El 21 de febrero de 2021, el Presidente Alberto Fernández creó, mediante el Decreto N° 124/2021, el Consejo Económico y Social (CES). El dispositivo reunía objetivos comunes a este tipo de iniciativas y enfatizaba en el diálogo, la participación y la concertación de las políticas transgubernamentales o “de Estado”.

Dentro de las experiencias de instituciones de diálogo social y de planificación concertada a largo plazo (von Zeschau; 2020), se destacan los Consejos Económicos y Sociales. Suelen ser creados como organismos consultivos de los gobiernos. Aunque su grado de inserción en el proceso de formulación de políticas públicas es variable según los distintos formatos, en aquellos países en los que se han consolidado representan una instancia necesaria para la toma de decisiones, el monitoreo y la evaluación de aquellas. Su papel más relevante consiste en la concertación intersectorial, dejando el debate político en manos de las instancias representativas, las cuales terminan el proceso de formulación de las políticas sobre la base de lo debatido y acordado oportunamente en los consejos. En cierto sentido, la concertación previa anticipa los consensos y acota el debate político ulterior, según el nivel de institucionalidad que revista.

La existencia de consejos económico-sociales no es una novedad en nuestro país, tampoco en la región y mucho menos en el resto del mundo, destacándose su actividad en algunos países de alto desarrollo, con economías abiertas e integradas.

¹El autor es Licenciado y Dr. En Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina y Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad San Andrés. Es Profesor Titular Ordinario de la Universidad Católica Argentina y de la Universidad Austral en carreras de grado y posgrado. Se desempeña como administrador gubernamental

El antecedente más célebre en el ámbito doméstico fue CES creado por el Presidente Perón en 1946, simultáneamente con el traspaso de las funciones del Consejo Nacional de Posguerra (CNP)² a la Secretaría Técnica del área presidencial. Se constituyó tiempo después como un órgano consultivo (de la Vega; 2022)³. Desde su origen, estos consejos estuvieron ligados a la nueva función de planificación que asumía conscientemente el Estado al promediar el siglo pasado. En el caso del peronismo, asociado al CNP y a los planes quinquenales. Los planes anteriores, como el anterior, de Pinedo-Prebisch en 1940, habían sido tentativas más o menos ambiciosas de estabilización y reorientación económica concertadas con ciertos actores sociales. El CES de 1946 encajaba en una estrategia más amplia que se orientaba a propiciar políticas articuladas entre el Estado y la sociedad civil, pero en un orden de relaciones novedoso cuya conducción estaba en manos de gobierno de entonces⁴. Ello puede verse claramente sobre todo en el documento del Segundo Plan Quinquenal, cuya estructura y sistematización muestran, para cada política, la interacción entre el Estado Nacional, las provincias y la sociedad civil a través de sus organizaciones (Falivene; Dalbosco: 2018).

Desde entonces hubo otros intentos menos orgánicos de concertación en distintas épocas, pero más ligados a las tentativas de estabilización económica, con el enfoque de “pacto social”, que a una perspectiva integral. Podríamos hacer un paralelismo con la evolución de la planificación en la Argentina, desde las primeras propuestas hasta la declinación y transformación definitiva en los años 90. Las pretensiones de una planificación integral “de reforma social” (Friedman; 1987) se sucedieron en varios gobiernos civiles y militares, pero invariablemente se incurrió en un doble estándar: por un lado, la planificación (que incluía dispositivos de concertación conducidos por el Estado a través del gobierno) se proyectaba sobre un horizonte temporal extenso y abarcaba todo el escenario político, económico y social; por otro lado, la coyuntura económica –siempre crítica- quedaba en manos de otros equipos con facultades extraordinarias. La continuidad de las distintas gestiones dependía más de éstos que de aquellos, por lo que más temprano que tarde la planificación, con concertación incluida, quedaba confinada al mero ejercicio prospectivo. El Segundo Plan Quinquenal requirió de un programa de estabilización previo encabezado por Gómez Morales y, si bien pudo empezar a aplicarse, se disolvió en el magma político que culminó en la caída de Perón. Frondizi, que instaló el desarrollismo como estrategia estatal, debió ceder el manejo de la economía a los ortodoxos Alsogaray y Alemann; Onganía que propició el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad tuvo como ministro a Krieger Vasena; el Plan Trienal para la Liberación Nacional del retorno justicialista fue desbaratado por el “rodrigazo” y mientras el Ministerio de Planeamiento del último gobierno militar diseñaba el

² El Consejo Nacional de Postguerra, instituido por el Decreto 23.847 del 25 de agosto de 1944, fue el primer organismo de planificación integral que hubo en la Argentina. Se trataba de un órgano consultivo integrado por representantes de los ministerios, de los empresarios y los trabajadores. Fue propuesto -y presidido- por el entonces Coronel Perón, a la sazón Vicepresidente de la Nación, como una usina de pensamiento y propuestas destinadas a programar la inserción de la Argentina en el mundo que se avecinaba. Contaba con una Secretaría Técnica que comenzó la elaboración del Primer Plan Quinquenal. En 1946, ya con Perón presidente, la Secretaría Técnica absorbió las funciones del CNP y se le encomendaron estudios y propuestas referentes a la reforma integral del Estado. En ese contexto se creó el Consejo Económico Social, el cual asumió el rol de coordinador de diálogo con la comunidad sobre los temas estratégicos de la realidad económica, social, sanitaria, científico-tecnológica en un marco participativo

³ El Consejo Económico Social, creado por decreto 20.447 del 15 de julio de 1947 y reglamentado por decreto 32.063 del 15 de octubre de 1947. Presentaba una división tripartita: concentraba a los directores generales de varios ministerios (Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Obras Públicas) y de la Secretaría de Trabajo y Previsión e Industria y Comercio, a quienes se sumaban los presidentes de las entidades financieras de la Nación y preveía la integración de representantes de los empleadores y de los obreros, por ramas de actividad. A diferencia del actual Consejo Económico Social, apuntaba más que nada a la coordinación de la acción de gobierno. Fue discontinuado en 1949 (Berrotarán; 2003).

⁴ Lo integraban los ministros de Hacienda, de Agricultura y de Obras Públicas de la Nación, y los secretarios de Estado de Industria y Comercio y de Trabajo y Previsión, así como por el secretario técnico de la Presidencia. En la práctica, se trató de un Consejo de altos funcionarios nacionales, aunque la reglamentación autorizaba a recabar la opinión de los sectores de la vida nacional, nunca se constituyó como un cuerpo colegiado representativo del Estado, las empresas y los gremios.

Proyecto Nacional, Martínez de Hoz desmontaba el inarticulado y obsoleto aparato productivo para reemplazarlo por un capitalismo financiero asentado en el endeudamiento externo.

Algunos antecedentes

En todo el período planificador hubo también algunos ensayos de consejos económicos y sociales que, incluso, llegaron a funcionar. El gobierno de facto de Lanusse creó el CONES que funcionó durante su breve presidencia, la cual se vio absorbida por la salida electoral de 1973. Más adelante, en 1993, la Ley 24.309 de necesidad de reforma de la Constitución habilitaba para su debate y eventual aprobación por parte de la Convención Reformadora la creación de un CES con carácter consultivo⁵, pero no llegó a materializarse por falta de acuerdo dentro del plazo legal de vigencia de órgano reformador. Por ello, varios legisladores presentaron proyectos, el último de los cuales –de 2019- pertenece al ex Presidente Menem (S 392/19), aunque ninguno de ellos fue tratado y perdieron estado legislativo.

Con alcances y estructuras desiguales encontramos organismos de esta naturaleza en varias provincias argentinas, entre otras, Santa Fe, La Rioja y Chaco, así como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁶.

En el campo internacional, la Carta de las Naciones Unidas estableció, desde su fundación, en 1945, al Consejo Económico y Social entre sus órganos principales, con la misión de hacer o iniciar estudios e informes de carácter económico, social cultural, educativo y sanitario, etc. y efectuar recomendaciones de políticas, proponer convenciones y brindar asesoramiento a todos los países que integran la Organización de las Naciones Unidas⁷.

Con ese antecedente, varios países han diseñado sus propios CES. Existen varios modelos más o menos complejos casi todos con status constitucional, aunque difieren en su incidencia. Destacamos algunos de ellos.

En Francia, le *Conseil Économique, Social et Environnemental* (CESE) tiene *status* constitucional desde la Constitución de la Va. República (1958)⁸. Es un organismo consultivo en materias económicas, sociales y culturales que emite su opinión por iniciativa propia o a pedido de los poderes públicos. Se lo considera la tercera instancia deliberativa del país, después de la Asamblea Nacional y el Senado. Asesora al Gobierno y al Parlamento y participa en el diseño, desarrollo y evaluación de políticas públicas en sus ámbitos de competencia (von Zeschau 2022). El CESE tuvo hasta 2020 233 miembros representativos de distintas actividades designados por los organismos intermedios, asociaciones, sindicatos de empleados, organizaciones de empresarios, etc. Reformado en 2021, bajó a 175 miembros y se le encomendó la misión de promover el diálogo entre diferentes componentes de la sociedad civil organizada y proporcionar la interfaz con los responsables políticos. Desempeña un papel fundamental en el período actual de mutación económica, social y ambiental.

El Consejo Económico y Social (SER) de Países Bajos fue creado por ley en 1950 como un órgano consultivo en el que empresarios, empleados, expertos independientes y miembros de la corona trabajan juntos para llegar a un acuerdo sobre cuestiones socioeconómicas importantes. El SER asesora al gobierno y al parlamento sobre política socioeconómica, facilita acuerdos y convenios y realiza tareas administrativas. Está integrado por 33 miembros: 11 de los distintos sindicatos, 11 de

⁵ Cfr. Ley 24309, art. 3° apartado L)

⁶ En la CABA, el CESBA fue creado por ley en 2009 con el propósito de abordar y sensibilizar acerca de las distintas temáticas vinculadas a la calidad de vida de los porteños. Apunta a generar actividades de divulgación, investigación y formulación de propuestas concretas que redunden en iniciativas parlamentarias o sugerencias al Ejecutivo, originadas en la confluencia de intereses reflejados en su composición: tiene 26 consejeros, representantes de Asociaciones sindicales de trabajadores (6); Organizaciones empresariales (6); Colegios, Consejos, entidades representativas de profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social de la Ciudad de Buenos Aires (14) y un Presidente.

⁷ Cfr. Carta de las Naciones Unidas, Cap. X, arts. 61-71

⁸ Cfr. Constitución de la Va. República Francesa, Título XI, arts. 69-71

representantes de empresas (industrias, pymes, agro) y 11 expertos, entre asesores, funcionarios y miembros de ONG. Su tarea consiste en lograr consensos sobre cuestiones sociales y económicas. Aunque sus resoluciones no son vinculantes, tienen un peso específico en los debates del Parlamento y se reflejan en las medidas del gobierno. Desde 1982 procura con los sindicatos, los empresarios y el gobierno políticas concertadas funcionales al crecimiento económico y a la reproducción del estado de bienestar. Está conducido por una Secretaría que agrupa varios Departamentos.

En España, el Consejo Económico y Social, previsto en la Constitución de 1978, fue creado en 1991 como foro permanente de diálogo entre los representantes de intereses sociales y económicos en la órbita del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Se compone de 61 miembros, divididos en tres Grupos de 20 Consejeros más el Presidente. El CES es un órgano consultivo del Gobierno, y accesoriamente del Parlamento, en materias socio económicas 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 comunicaciones; Industria y energía; Vivienda; Desarrollo regional, Mercado único europeo y Cooperación para el desarrollo. Pese al status constitucional y a la inspiración de su vecino galo, el consejo español tiene un desempeño desigual, con muchos altibajos, probablemente por la compleja ingeniería constitucional ibérica. No actúa como una tercera asamblea al modo francés, no ejecuta acciones de concertación corporativa ni se comporta como un consejo planificador. Hasta la crisis de 2008 intervino eficazmente en la negociación previa de proyectos de leyes de incidencia socioeconómica, probablemente en el marco del esquema bipartidista que se fue fragmentando desde entonces⁹.

El Consejo Económico y Social 2021-23

El CES argentino fue creado en febrero de 2021 mediante el Decreto N° 124, como un “órgano colegiado y de participación ciudadana para el debate y la búsqueda de consensos sobre prioridades estratégicas para el desarrollo del país que serán definidas y sometidas a su consideración por el Presidente o la Presidenta de la Nación”.

En sus fundamentos se resaltaba la necesidad de ampliar los objetivos de participación y la receptividad que tal iniciativa encontraba en diversos actores políticos y sociales de la comunidad nacional. Se incluían como antecedentes internacionales del ámbito multilateral al CES de la Organización de las Naciones Unidas, al CIDI (Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral) de la OEA, el CESE (Consejo Económico y Social Europeo) de la Unión Europea y las recomendaciones de la OIT. También citaba los organismos similares de varios países europeos y americanos y recuperaba entre los precursores argentinos al Consejo Nacional de Posguerra (1944), el CES (1946), la Concertación Política, Social y Económica (1973), el Consejo para la Consolidación de la Democracia (1985) y el Diálogo Argentino (2002) y los existentes en 18 provincias argentinas. Todos estos organismos tenían en común la participación plural, el debate y la propuesta de políticas públicas y que haber sido lanzados particularmente en momentos críticos producto de grandes cambios contextuales.

El CES se propuso como una primera experiencia de búsqueda de consensos y propuestas de políticas públicas, previa a un proceso definitivo de institucionalización del mecanismo en un plazo simbólico de 1000 días. Aspiraba a contar con el respaldo de varios organismos regionales (ONU, CEPAL, OIT, PNUD, BID, CAF, FONPLATA y BCIE), la cooperación de la estructura ministerial (mediante enlaces institucionales) y un comité internacional de expertos. Presentaba un nutrido panel de objetivos (art. 2°)¹⁰, funciones (art. 3°) y competencias (art. 4°) ordenados en base a las ideas rectoras de

⁹ Un estudio comparativo con el caso argentino puede encontrarse en von Zeschau (2020)

¹⁰ “El Consejo Económico y Social tiene por objetivos:

participación, debate, búsqueda de consensos y propuestas de políticas públicas que en el lapso estipulado finalizarían con la institucionalización de un Consejo Económico y Social para el Desarrollo.

Radicado en la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación y presidido por su titular, inicialmente estaba compuesto por 30 miembros representantes de los trabajadores, los empresarios y referentes de organizaciones científicas, académicas y de la sociedad civil, seleccionados en base a los criterios de pluralidad, diversidad, visión federal y equidad de género y designados individualmente por el Presidente mayoritariamente en consulta con sus organizaciones de pertenencia y por su prestigio personal y con un mandato ad honorem por el lapso de 1000 días. Posteriormente, en octubre de 2022 se decidió ampliar el número de consejeros incorporando representantes institucionales¹¹. En la primera composición, 19 sobre 30 consejeros (63,33%) eran varones y 11 (36,67%) mujeres. De ellos 11 representaban a los empresarios, 9 a los trabajadores, 6 al mundo universitario y académico, 3 al tercer sector y 1 al Poder Judicial (Tettamanti; 2023). Posteriormente 12 sobre 38 (31,57%) consejeros fueron mujeres, 14 representaban a empresarios, 10 a los trabajadores, 9 al sector científico-universitario, 4 al tercer sector y 1 al Poder Judicial.

La agenda de trabajo se organizó en 5 *Misiones-País* claves para el desarrollo nacional que involucraban transversalmente a diferentes áreas de gobierno y sectores sociales. Cada una de las Misiones-País estaba compuesta por grupos temáticos, tratados individualmente por un equipo de transformación.

I. Comunidad del Cuidado y Seguridad Alimentaria.

1. Lucha contra el hambre y la extrema pobreza como política federal de Estado. Armonización de programas de transferencias universales. Transformación de planes asistenciales en empleos.
2. Formación de precios de alimentos y de productos críticos para la calidad de vida. Transparencia de compras estatales y vinculación productiva con el universo cooperativo y de la economía popular.
3. Innovaciones tecnológicas para la justicia social sanitaria.
4. Bienestar emocional, economía del comportamiento, deporte y cultura como ámbitos integradores en la postpandemia.

II. Educación y Trabajos del Futuro.

1. Formación en profesiones estratégicas como puente entre ciencia-producción y empresas-sindicatos. Vinculación entre oferta y demanda de empleos.
2. Promoción de habilidades tecnológicas en los sectores más vulnerados.

-
- a) Brindar, en el ámbito de su competencia, apoyo al Presidente o a la Presidenta de la Nación efectuando el análisis y las recomendaciones que se le requieran sobre programas de gobierno y proyectos de leyes estratégicos.
 - b) Abrir un espacio de diálogo y cooperación entre los diversos sectores económicos y sociales del país.
 - c) Generar consensos amplios sobre prioridades estratégicas para el desarrollo nacional inclusivo.
 - d) Establecer mecanismos de participación ciudadana que, ajustándose a las disposiciones de la Constitución Nacional y a los principios del sistema republicano y federal, permitan procesar las diferencias entre sectores de la vida económica y social.
 - e) Colaborar en la implementación de las políticas públicas que se diseñen para la efectiva consecución de los acuerdos estratégicos.
 - f) Estimular un debate informado donde el diálogo entre las diferentes visiones sectoriales se enriquezca por el soporte de información técnica y científica rigurosa.”

¹¹ Cfr. Resolución SAE N° 73/2022. Se agregan los titulares de UIA, la CAC, CAME, la UBA, el CONICET, el CIM, la CCRA y la UOM.

3. Desarrollo inclusivo de la ley de economía del conocimiento, con especial énfasis en pymes y brecha digital de género.
4. Capacitación tecnológica docente 4.0. Herramientas digitales para la enseñanza y el aprendizaje en todos los niveles.
5. Métricas, indicadores, registros y nuevas estadísticas para reflejar los fenómenos de cambio tecnológico, productivo y de organización social.

III. Productividad con Cohesión Social.

1. Armonización y transparencia tributaria para la equidad. Mejoras en áreas críticas y de alto impacto en la administración y control impositivo.
2. Sistema Nacional de Defensa de la Competencia. Estructura de costos de servicios públicos, inversiones estratégicas y protección al usuario y a la usuaria y consumidor y consumidora.
3. Acceso al crédito, promoción y facilitación de inversiones y mercado local de capitales para el desarrollo. Finanzas inclusivas, verdes, solidarias y resilientes.
4. Nuevas formas de organización empresarial y relaciones laborales frente al cambio tecnológico. Parques industriales y polos tecnológicos.
5. Plan de apalancamiento exportador agro industrial y de servicios de conocimiento. Integración internacional de economías regionales, con impacto económico y social global.

IV. Ecología Integral y Desarrollo Sustentable.

1. Desarrollo verde y azul. Recursos naturales y cambio climático: agua, pesca y bosques.
2. Tierra, Techo y Trabajo: reordenamiento territorial y poblacional con prioridad en el mejoramiento de condiciones de vida e integración de barrios populares.
3. Transición energética justa y renovable: eólica, solar, e hidrógeno.
4. Conectividad física y digital: 4 y 5 G, internet para la inclusión, hidrovía, trenes, puertos y movilidad sustentable.
5. Economía circular, biotecnología, inteligencia artificial, nanotecnología y blockchain como vectores transformadores sustentables e inclusivos.

V. Democracia Innovadora.

1. Profesionalización estatal para la transformación social. Nuevas Escuelas frente a la revolución tecnológica exponencial: Judicial, de Gobierno y Diplomática.
2. Políticas de género: abordaje transversal y federal.
3. Datos para el bien común. Ética e impacto de la nueva economía digital y las redes sociales. Cocreación para nuevas formas de participación democrática.
4. Integridad pública y privada. Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, nuevas modalidades de responsabilidad empresarial y Observatorio de Transparencia en la Obra Pública.
5. Derechos humanos, justicia y seguridad: Policía Judicial, trazabilidad y digitalización de la justicia. Ciberdefensa y ciberseguridad como nuevos desafíos geopolíticos estratégicos. Prevención integral de la violencia. Abordaje integral de la violencia de género.

El CES se organizó en dos circuitos convergentes de articulación, uno sectorial cuyos temas podían ser tratados en grupos abiertos a otros participantes, y otro provincial (mediante enlaces institucionalizados) que trasladaba regionalmente la búsqueda de consensos. En efecto, la SAE creó el

“Programa de Articulación Territorial” con el objetivo de difundir y facilitar el accionar del CES en todo el territorio nacional¹².

Finalmente, no constituían materia del CES los asuntos de coyuntura y aquellos relativos al funcionamiento corriente de los sectores que ya tenían sus propias instancias de negociación colectiva o abordaje técnico específico (salarios, precios, tarifas, calendarios, interpretación de normas, etc.). El CES contó, además, con la asistencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

El desempeño del CES

1.- Desde su creación hasta su desaparición el CES experimentó un cambio de conducción cuando su inspirador y organizador, Gustavo Béliz resignó el cargo de Secretario de Asuntos Estratégicos y fue reemplazado por Mercedes Marcó del Pont, a fines de julio de 2022. La creación del CES fue decidida y delineada durante la campaña electoral de 2019 por el candidato Alberto Fernández, quien, ya Presidente, anunció su creación en el acto de investidura por medio de una ley cuyo proyecto sometería a la brevedad a la consideración del Congreso. Sin embargo, la puesta en marcha del organismo se vio demorada por la prolongada emergencia dispuesta como consecuencia de la pandemia COVID-19 iniciada de hecho a mediados de marzo de 2020. Ello llevó al gobierno, inmerso en otras prioridades, a pergeñar un “plan B”.

La iniciativa finalmente se concretó a través de una decisión presidencial que asumió las características de una “prueba piloto”. En efecto, el Decreto 124 del 20 de febrero de 2021 –más de un año después de anunciado- creó el CES, con los objetivos, las características y la composición que se ha reseñado. El objetivo de la medida era doble: por un lado, se ponía en marcha un organismo centrado en el diálogo plural para la concertación de políticas sin más demoras y, por otro, se iniciaba un mecanismo de institucionalización que debía culminar a los mil días de sancionada la medida presidencial con la aprobación de la ley por parte del Congreso. Por ambos motivos, también, se procedió a un sistema desigual para la designación de los consejeros: si bien varios de ellos estaban respaldados por una representación institucional vigente al momento de designarlos, otros fueron nominados por su prestigio personal y su conocimiento de algunos de los grupos temáticos que integraban las misiones-país. En todos los casos, las designaciones fueron a título personal, lo cual requirió de algunas aclaraciones ulteriores. Asimismo, quedó descartada la representación política, en parte porque se consideraba que sería cubierta por la oportuna discusión en el Congreso y, en parte porque no quería reproducirse la tendencia hacia la polarización (la “grieta”) en un organismo de concertación sectorial a mediano y largo plazo.

Producido el cambio de conducción en la SAE, se introdujeron algunos ajustes en el CES, relativos a la composición, el espectro de temas a tratarse y el modelo de institucionalización a proponer. En el primer caso, se trató de conferirle mayor carácter institucional incorporando a la representación

¹² 2Son acciones del Programa: a) Apoyar las actividades de la SUBSECRETARÍA DEL CONOCIMIENTO PARA EL DESARROLLO vinculadas con las acciones del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. b) Difundir, facilitar y promover el desarrollo de acciones, foros, actividades de capacitación, becas, estudios y toda otra actividad que le sea encomendada para el cumplimiento de los objetivos del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. c) Articular las actividades de la SUBSECRETARÍA DEL CONOCIMIENTO PARA EL DESARROLLO con las distintas instancias territoriales involucradas en las acciones del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. d) Analizar, evaluar y proponer acciones estratégicas para el desarrollo de los temas que hacen al CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. e) Identificar cuestiones estratégicas de alcance federal para su tratamiento en el seno del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. f) Proponer acciones orientadas a fortalecer la generación de consensos y la participación de la sociedad civil en el seno del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. g) Articular y coordinar acciones referidas a la instrumentación de programas y proyectos con financiamiento internacional multilateral y bilateral en relación con entidades y jurisdicciones nacionales y locales”. Cfr. RESOL-2022-14-APN-SAE

sectorial a los titulares de la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de la Construcción, Cámara Argentina de la Mediana Empresa, la Universidad de Buenos Aires, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, el Consejo Interuniversitario Nacional, la Unión Obrera de la Construcción y la Unión Obrera Metalúrgica. Las nuevas designaciones supusieron una ampliación del número de consejeros y la coexistencia, en algunos casos, de la representación a título personal e institucional para un mismo sector¹³. Por otra parte, también se designó una Directora General del CES, función que hasta entonces había sido cubierta de hecho alternativamente por distintas personas. Respecto del abanico de temas a tratarse, buscó concentrarse en aquellos que más posibilidades de acuerdos a pudieran lograrse en el resto del período presidencial en curso. La Agenda 2023 del CES,

¹³ La lista de consejeros es la siguiente:

1. Miguel Acevedo, ex Vicepresidente Regional de la Unión Industrial Argentina (UIA):
 2. Carlos Achetoni, Presidente de la Federación Agraria Argentina (FAA)
 3. Carlos Acuña, Secretario General del Sindicato de Obreros y Empleados de Estaciones de Servicio (SOESGyPE) e integrante del triunvirato de la Confederación General del Trabajo (CGT)
 4. Alberto Barbieri, Consejero Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y ex rector de la Universidad de Buenos Aires.
 5. María del Carmen Battaini, Presidenta de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales (JUFEJUS)
 6. Paula Bibini, Presidenta de la Unión Industrial de Salta
 7. Alicia Bohren, Rectora de la Universidad Nacional de Misiones
 8. Antonio Caló, Ex Secretario General de la Confederación General del Trabajo y la Unión Obrera Metalúrgica
 9. Marita Carballo, Miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas
 10. Juan Carr, Representante de la Red Solidaria
 11. Carolina Carrillo, Consejera directiva del Instituto Milstein
 12. Carolina Castro, Prosecretaria de la Unión Industrial Argentina
 13. Esteban Castro, Secretario General de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP)
 14. Héctor Daer, Secretario General de la Confederación General del Trabajo (CGT)
 15. Edih T Encinas, Presidenta de la Federación Autogestión, Cooperativismo y Trabajo (ACTRA).
 16. Marcelo Fernández, Presidente de la Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA)
 17. Ana María Franchi, Presidenta del CONICET
 18. Daniel Funes de Rioja, Presidente de la Unión Industrial Argentina
 19. Abel Furlán, Secretario General de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM). Secretario del Interior de la Confederación General del Trabajo (CGT)
 20. Ricardo Gelpi, Rector de la Universidad de Buenos Aires (UBA)
 21. Alfredo González, Presidente de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME)
 22. Natalio Grinman, Presidente de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC)
 23. Ariel Enrique Guarco, Presidente de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR)
 24. Sergio Kaufman, Presidente de CIPPEC y de Accenture Cono Sur
 25. Ana María Llois, Vicerectora de la Universidad Nacional de San Martín
 26. Cristina Loaiza, Representante del Movimiento Nacional Campesino Indígena
 27. Enrique Mammarella, Presidente del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)
 28. Gerardo Martínez, Secretario General de la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA)
 29. José Martins, Presidente de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires
 30. Hugo Moyano, Secretario General del Sindicato de Choferes de Camiones
 31. Sergio Palazzo, Secretario General de la Asociación Bancaria
 32. Ricardo Pignanelli, Secretario General del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA)
 33. Andrés Rodríguez, Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)
 34. Iván Szczech, Integrante de la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO)
 35. Beatriz Tourn, Secretaria de Capacitación de la Confederación Argentina de Mediana Empresa y Presidenta de la Cámara de Mujeres Empresarias del Chaco
 36. Delfina Veiravé, Ex rectora de la UNNE y ex presidenta del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).
 37. Gustavo Weiss, Presidente de la Cámara Argentina de Construcción (CAMARCO)
 38. Hugo Yasky, Diputado Nacional y Secretario General de la Central de Trabajadores de la Argentina
- Nótese que con el cambio en el sistema de designaciones en algunos casos coexisten dos representantes de las mismas organizaciones, uno designado a título personal pero por ser miembro de la organización y otro por ostentar la representación institucional vigente. Ello no fue considerado un problema por los consejeros para el trabajo del CES.

consideró prioritarios los proyectos de ley de desarrollo de la economía del hidrógeno, de la promoción del crédito hipotecario ajustado por valor salarial y del impulso de la actividad agroindustrial, así como relativo a la propia institucionalización del CES. Por otra parte, por la reestructuración de la SAE, que resignó la unidad de financiamiento externo a manos del Ministerio de Economía, se vieron reducidas sus posibilidades de solventar futuros proyectos accediendo fondos foráneos, por lo cual debió introducir prioridades.

Finalmente, el nuevo esquema de institucionalización permaneció hasta el final en la fase de diseño inmerso en un contexto político y electoral que imposibilitó el tratamiento legislativo antes que culminara el período presidencial.

2.- La metodología de trabajo del CES tuvo inicialmente el formato usual de los organismos colegiados de carácter consultivo: reuniones plenarios, realizadas al menos una vez por mes y reuniones de comisiones más frecuentes, con la asistencia de la representación sectorial ampliada e, incluso, con la convocatoria a otras organizaciones de la sociedad civil. El plenario consideraba los proyectos que se trataban en las comisiones con anterioridad y los debatía. A las comisiones, en cambio, llegaban proyectos previamente elaborados en los ministerios, coordinados por los funcionarios de la SAE, u originados en la misma Secretaría por propia iniciativa. Sobre esos temas se formaban “mesas de trabajo” presididas generalmente por un consejero líder o un representante de él, asistido por un coordinador, funcionario de la SAE¹⁴. A las mesas se invitaba a participar a organizaciones de la sociedad civil no necesariamente representadas en el CES, y se incorporaban también otros miembros de éste. Varios de los proyectos tratados de esta forma y aprobados en plenario provenían de otras áreas del gobierno, como el Ministerio de Producción o el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Una vez tratados, sin embargo, eran enviados para su tratamiento legislativo en el Congreso, por las áreas sustantivas¹⁵.

La dependencia de la unidad de proyectos con financiamiento externo de la SAE vinculaba estas iniciativas con las prioridades de financiamiento de los organismos internacionales de crédito, lo cual reforzaba las propias consideradas por el CES. Así, por ejemplo, en el marco de la Misión País II del CES “Educación y Trabajos del Futuro”, se incluyó dentro del Programa de Innovación para Respuesta a Situaciones de Crisis y Gestión de Prioridades Estratégicas” aprobado por un préstamo del BID¹⁶ una “Convocatoria de proyectos innovadores para la educación y el trabajo del futuro”. Se trataba de un amplio llamado a presentar proyectos e Iniciativas innovadoras que pudieran “escalables y

¹⁴ A título de ejemplo, se mencionan las Mesas de Trabajo de Hidrógeno, de Litio, de Techo de Cristal, de Obra Pública, de Evaluación de Políticas, de Innovadores Gubernamentales, de Agua, etc. Algunas generaron proyectos de leyes que siguieron su curso presentadas por las áreas sustantivas, otros fueron elevados a consideración del PEN y no llegaron al Congreso y, finalmente, un tercer grupo no salió de la SAE luego del cambio de conducción.

¹⁵ Ello sucedió, por ejemplo, con la Ley 27.350, que regula la investigación médica y científica del uso medicinal de la planta cannabis y sus derivados, pero hubo otros proyectos.

¹⁶ El Contrato de Préstamo BID N° 5084/OC-AR suscripto por el país en enero de 2021 está destinado a financiar el “Programa de Innovación para Respuesta a Situaciones de Crisis y Gestión de Prioridades Estratégicas”, cuyo objetivo general es mejorar la efectividad en la coordinación y gestión de Programas Gubernamentales Estratégicos (PGE) en la REPÚBLICA ARGENTINA, priorizando aquellos necesarios para dar respuesta y recuperación a la crisis generada por la pandemia de COVID-19, mediante el fortalecimiento de funciones claves y el desarrollo de iniciativas innovadoras para el logro de los objetivos de Gobierno. Los objetivos específicos del Programa son: (i) mejorar la calidad de la planificación, el monitoreo, la toma de decisiones y la evaluación para el cumplimiento de Programas Gubernamentales Estratégicos; y (ii) fortalecer las capacidades de innovación y promover prácticas innovadoras en la gestión pública, sector privado y sociedad civil para dar respuesta a la crisis y sus consecuencias. Como se verá en los párrafos siguientes, este préstamo -y otro emitido por FONPLATA- fueron fundamentales para respaldar las iniciativas del CES. Cfr. Decreto N° 970/2020.

transferibles”¹⁷, establecía un mecanismo de admisión de proyectos y un jurado para su evaluación integrado por funcionarios de la SAE y consejeros.

Con el mismo formato y dentro del mismo préstamo se incluyó en la agenda del CES una convocatoria de proyectos denominada “Ciencias del Comportamiento aplicadas a Políticas Públicas” con el objetivo de promover investigaciones destinadas a recoger evidencia para el diseño, implementación y evaluación de políticas¹⁸. También se establecía una Comisión de Admisión y un Jurado de Evaluación integrado por funcionarios de la SAE, consejeros y personalidades vinculadas a la temática.

Para brindar apoyo al CES en relación con el desarrollo de actividades vinculadas a la promoción de habilidades tecnológicas relativas a la inteligencia artificial en el marco de la Misión País “Educación y Trabajos del Futuro” la SAE creó el “Programa de Inteligencia Artificial” en la órbita de la Dirección Nacional de Gestión del Conocimiento¹⁹.

También se incluyó la iniciativa “Producir Trabajo - Convocatoria de ideas de políticas públicas para la creación de empleo genuino”, con el objetivo de retroalimentar el diseño de políticas públicas dirigidas a poblaciones vulnerables en términos de su acceso al empleo reorientando los programas de transferencia de ingresos, optimizando la inversión estatal y ofreciendo alternativas de empleo con eje en las capacidades productivas territoriales. Para ello se propone identificar oportunidades de creación de empleos enfocados al desarrollo local y regional en micro, pequeñas y medianas empresas y/o emprendimientos o unidades asociativas de diversos sectores económicos²⁰.

¹⁷ Los objetivos de la iniciativa eran: a) formar docentes en las ciencias de la computación para la enseñanza y el aprendizaje de habilidades tecnológicas y digitales; b) reducir la brecha digital y desarrollar habilidades tecnológicas que permitan mejorar las posibilidades de inserción laboral y generación de ingreso de la población más vulnerable; c) sentar las bases para brindar capacitación a trabajadores, formación y actualización profesional, e investigación en conocimientos y tecnología de punta para ser aplicada en los entornos productivos locales y/o la promoción de empleos verdes; y d) construir metodologías, métricas, indicadores y estadísticas para monitorear y anticipar el impacto del cambio tecnológico en la educación y del trabajo. Cfr. RESOL-2021-55-APN-SAE

¹⁸ La Convocatoria de Proyectos “Ciencias del Comportamiento aplicadas a Políticas Públicas” se presentaba como un aporte a la gestión gubernamental en pos de transparentar el proceso de elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas consideradas prioritarias, así como dotarlo de mayor asidero científico y empírico. Buscaba, asimismo, promover el diseño e implementación de intervenciones, metodologías, y técnicas vinculadas a las Ciencias del Comportamiento, orientadas a resolver problemáticas de gestión pública en organismos nacionales, provinciales, o locales, y adecuadas al contexto cultural y socio-histórico del país. Cfr. RESOL-2021-57-APN-SAE

¹⁹ Este programa también se financia con el préstamo del BID ya mencionado. Son sus funciones: a) Propiciar la coordinación y colaboración con distintas áreas y organismos del Estado Nacional, así como con el sector académico y de representación gremial, para la ejecución de acciones relativas a la inteligencia artificial. b) Difundir, facilitar y promover el desarrollo de acciones, foros, actividades de capacitación, becas, estudios y toda otra actividad que le sea encomendada para el cumplimiento de los objetivos. c) Realizar convocatorias abiertas a los distintos sectores que integran el CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL para el despliegue y difusión de la inteligencia artificial. d) Propiciar convenios con organizaciones públicas y privadas, de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales tendientes a difundir las actividades de difusión, capacitación y formación requeridas para la ampliación del campo de la inteligencia artificial y su aplicación en los trabajos del futuro. e) Formular, proponer y ejecutar proyectos relativos a la difusión de la inteligencia artificial vinculada con la preparación para los trabajos del futuro. f) Fomentar y fortalecer la investigación, la innovación, el desarrollo y la producción tecnológica basada en la inteligencia artificial, en áreas prioritarias para el desarrollo nacional. g) Promover y fortalecer el talento nacional en inteligencia artificial, a fin de alcanzar la autonomía tecnológica y ser un referente tecno-exportador en la región. h) Facilitar la vinculación entre los diversos actores del ecosistema nacional y regional (academia, sistema científico y tecnológico, sector productivo, gobierno y de la sociedad civil) y apoyar mecanismos de transferencia de conocimientos y soluciones de inteligencia artificial para su uso, aplicación y generación de valor público. Cfr. RESOL-2021-90-APN-SAE

²⁰ El propósito del proyecto es identificar oportunidades de creación de empleos en términos de desarrollo local y/o regional en micro, pequeñas y medianas empresas y/o emprendimientos o unidades asociativas de diversos sectores económicos. Estas oportunidades surgirán de una amplia convocatoria a actores del mundo de la producción y el trabajo, universidades y gobiernos locales para la presentación de ideas/proyectos que permitan abordar el desafío de la integración social en su complejidad, considerando sus diferentes aristas (económicas, sociales y culturales). Cfr. RESOL-2021-93-APN-SAE

Un proyecto de mayor alcance, también con financiamiento externo, fue la creación del Programa de Innovadores de Gobierno contemplado en la misión país “Democracia Innovadora”, en la temática “profesionalización estatal para la transformación social”. Dicha misión era coordinada por la Unidad Gabinete de Asesores de la SAE y tuvo a su disposición al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. El programa buscaba reclutar, formar e incorporar doscientos jóvenes profesionales con profundo sentido social y dominio de las tecnologías para actuar como agentes de transformación en proyectos estratégicos, ingresando al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Significaba la continuidad de ese cuerpo funcional creado en 1985, pero reducido en su dimensión. A este fin, la SAE preparó la convocatoria, diseñó la currícula y las pruebas a que debían ser sometidos los postulantes y proyectó la normativa, cuyo circuito quedó detenido en instancias externas a la SAE.

3.- Luego del cambio de conducción y el replanteo de los objetivos inmediatos del CES, la SAE propició la creación de “mesas” enmarcadas en forma cruzada entre las misiones y temáticas del Consejo, propiciadas por la Dirección Nacional.

Así se conformó la Mesa Intersectorial del Hidrógeno sobre la experiencia de las deliberaciones del CES que dio lugar a una previa Mesa Interministerial sobre la temática y que reunió a representantes de jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, de algunas provincias y de actores privados, con el fin de lograr un abordaje integral del desarrollo de una economía del hidrógeno que se compadeciera con una estrategia nacional, proyectándose importantes resultados. Por este medio se buscó institucionalizar lo debatido en el CES convirtiendo a la temática en un objeto de atención permanente orientado al diseño de una estrategia nacional integral de la economía del hidrógeno de bajas emisiones y a promover el desarrollo de nuevas cadenas de valor del hidrógeno²¹.

También se constituyó la Mesa Intersectorial de Producción, Comercialización y Abastecimiento de Alimentos, sin hacer mención de debates previos en el CES²². Su finalidad es diseñar una estrategia

²¹ La Mesa Intersectorial del Hidrógeno se integra con funcionarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, YPF Tecnología S.A. y el consorcio H2AR. La Mesa debe generar propuestas que contribuyan a que las jurisdicciones y entidades competentes puedan, entre otros cometidos: 1. Coordinar y articular entre las diferentes jurisdicciones y entidades públicas las acciones y políticas que se implementen desde el Estado Nacional en materia de hidrógeno. 2. Difundir insumos técnicos, específicos o transversales, relativos al hidrógeno a las diferentes áreas de gobierno, nacionales y locales, que integren la Mesa. 3. Participar en la elaboración de la Estrategia Nacional del Hidrógeno, fomentando una economía del hidrógeno en la República Argentina, en consistencia con los planes estratégicos de las diferentes áreas de gobierno que participan de la Mesa. 4. Promover el diálogo con diferentes actores del sector privado, la sociedad civil y el sector científico tecnológico, con miras a la construcción de consensos sobre los modos y tiempos en los que la economía del hidrógeno podrá desplegarse en el territorio nacional, así como recabar aportes que sirvan al diseño e implementación de políticas en materia de hidrógeno. Cfr. RESOL-2023-3-APN-SAE

²² La Mesa se compone con funcionarios propuestos por la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas, el Consejo Nacional de Coordinación De Políticas Sociales, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria y el Instituto Nacional de Semillas. La Mesa Intersectorial de Producción, Comercialización y Abastecimiento de Alimentos deberá generar propuestas que contribuyan a que las jurisdicciones y entidades competentes puedan, entre otros cometidos: 1. Actualizar e integrar la información disponible de la matriz productiva alimentaria nacional, definiendo no solo la oferta de productos de la canasta básica en cada uno de los territorios sino también la demanda local y regional. 2. Acortar las cadenas de comercialización de alimentos, fomentando mediante acciones concretas, planificadas, organizadas y coordinadas los mercados de cercanía o canales cortos de comercialización. 3. Aumentar los canales y mecanismos de comercialización de alimentos, generando estrategias destinadas a los productores y productoras y consumidoras y consumidores de las unidades productivas de la economía social, solidaria y popular. 4. Contribuir a la integración al comercio de las economías regionales y comunitarias, con la finalidad de lograr el desarrollo autónomo, sustentable e inclusivo de las comunidades. 5. Promover sistemas asociativos para la integración de redes de agentes proveedores. 6. Desarrollar las capacidades, competencias y capacitaciones a nivel local que aseguren el cumplimiento de los estándares

integral y generar propuestas que contribuyan a fortalecer la producción local de alimentos y la promoción y consolidación de canales cortos de comercialización mediante el desarrollo de mercados locales para contribuir a la integración de las economías regionales y comunitarias y asegurando una mejora en la seguridad alimentaria.²³

La visión de algunos protagonistas²⁴

En general, los entrevistados coinciden en la importancia y trascendencia que tuvo la iniciativa como una forma de acordar “políticas de Estado”²⁵ que pudieran ponerse al margen o por encima de la

sanitarios de los alimentos producidos y sus canales de comercialización. 7. Definir variables e indicadores comunes, con sus respectivas categorías, para lograr una gobernanza planificada de la información relevada y sintetizada, accesible a todos los organismos intervinientes. 8. Diseñar herramientas de Tecnología de la Información y Comunicación -TIC- con diferentes niveles de acceso a la información y asegurando la normativa vigente relativa a la protección de datos personales y económico-financieros. 9. Establecer una ventanilla única para atender las demandas de los distintos sectores en temas de documentación, acceso a programas y créditos, infraestructuras comerciales o edilicias y logísticas, procurando que la intervención simplifique la gestión de trámites. Cfr. RESOL-2022-90-APN-SAE

²³ De forma parcial, las acciones del CES se han recogido en algunas publicaciones que dan cuenta de la orientación y repercusión de los debates.

- *Ciencia y tecnología para el agua y saneamiento*: En este documento, elaborado desde el programa CienciaXMetas del CES, se presentan 12 proyectos científicos seleccionados en el marco de la convocatoria “Ciencia y Tecnología contra el Hambre”, lanzada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT), junto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) gestionado a través de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de Presidencia de la Nación. Los proyectos científicos desarrollan e implementan tecnologías innovadoras orientadas a la mejora de la calidad de agua de consumo, el desarrollo y aplicación de tecnologías para la potabilización, captación, calentamiento y almacenamiento del agua, la modernización de sistemas de riego productivos y sustentables, el tratamiento de aguas residuales domésticas o industriales, entre otros temas de vital importancia.

- *50 voces para la Argentina querida. Trabajo presente y futuro con solidaridad*: fue confeccionado durante el foro "Trabajo Presente y Futuro con Solidaridad". Se presentan propuestas para pensar el futuro del trabajo elaboradas por representantes de la academia, sindicatos, movimientos sociales, empresas y la sociedad civil recogidas en 11 paneles coordinados por la SAE en el CES.

- *Hacia una estrategia nacional de Hidrógeno 2030*: el documento fue consecuencia del Foro “Hacia una estrategia nacional de Hidrógeno 2030” realizado en el Museo del Bicentenario de la Casa Rosada el 17 de mayo de 2021. Las intervenciones destacan la posibilidad de generar energías limpias y sustentables y asociarlas a la generación de un desarrollo tecnológico que represente un salto cualitativo, enfatizan en las ventajas comparativas de la Argentina en la materia y en la necesidad de promover acuerdos intersectoriales para su producción.

- *Noticias falsas y discursos de odio como amenazas a la convivencia democrática*: resultado del Foro Internacional: “Atrapados en la red. Noticias falsas y discursos de odio como amenazas a la convivencia democrática”, realizado en el Salón de los Pueblos Originarios de la Casa Rosada el 24 de junio de 2021, convocado en el marco del Pacto por la Información y la Democracia, una iniciativa impulsada por Francia, a la que nuestro país adhirió en esa fecha. Reúne a expertos nacionales e internacionales, en un debate acerca de los desafíos que representan las plataformas tecnológicas como facilitadoras de los discursos de odio y las *fake news*.

- *Relevamiento de proyectos científicos y tecnológicos*: producido en el marco de la Mesa Intersectorial de Producción, Comercialización y Abastecimiento de Alimentos

²⁴ Esta sección se elabora sobre la base de 10 entrevistas desestructuradas y anónimas efectuadas a consejeros, coordinadores de misión y funcionarios.

²⁵ El concepto de “políticas de Estado” se ha generalizado y difundido como aquellas políticas que, con pocos cambios o adaptaciones sustantivas, se sostienen en el tiempo abarcando varios mandatos presidenciales. La expresión es un tanto imprecisa, en primer lugar, porque las políticas las deciden los gobiernos –no los Estados- y, luego, porque su continuidad no está asociada necesariamente a un diseño que se mantiene en el tiempo sino a su capacidad de adaptación respecto del objetivo original y a los efectos positivos y contribución al bien común. También la expresión conlleva la contraposición crítica del (mal) hábito institucional por el cual se hace *tabula rasa* con cada cambio de gobierno, una suerte de “afán fundacional” que manifiestan los nuevos elencos de reemplazo y que no pocas veces encubre una pulsión destructiva de lo hecho por los elencos salientes. Sin perjuicio de ello, es difícil encontrar una expresión más gráfica y, dada su aceptación en el lenguaje corriente, con las salvedades hechas, entendemos que las políticas de Estado se refieren a aquellas sostenidas por varios gobiernos sucesivos, compartan o no la misma orientación doctrinaria.

polarización política o de la coyuntura o que no estuvieran sometidas a las estrecheces del calendario electoral, tan comprimido y exigente que hay en el país. De alguna manera, el diseño del CES excluyendo orgánicamente a los partidos políticos, le confirió cierta dinámica de funcionamiento que –al decir de uno de sus protagonistas- entusiasmó a la mayoría de sus integrantes. Si bien, algunos señalaron como un defecto la “ausencia” de la oposición, también dejaron en claro que nadie fue inquirido acerca de su posición política. Los consejeros, especialmente, aquellos provenientes de la representación de intereses, aportaron una visión de la negociación sectorial mucho más amplia e inclinada a la construcción de consensos respecto de la propia de los ámbitos de la representación política. Como se anticipó, la Argentina tienen una larga experiencia de negociaciones de tipo paritario, especialmente –aunque no exclusivamente- en el ámbito laboral. Por su parte, los funcionarios y coordinadores de misión destacaron la disposición al debate y la escasa o nula conflictividad en las comisiones, las mesas y los plenarios. En cierto sentido, el diseño del CES replicó la experiencia de otros consejos ya consolidados, en los cuales el debate sectorial precede al debate político y, en cierta medida, lo circunscribe a objetivos concretos habiendo limado antes las aristas de conflictividad. La comprobación de ello, en nuestro caso, permanece pendiente.

Del mismo modo, la flexibilidad para incorporar otros actores a los debates en las mesas permitió ampliar el espectro de tratamiento de algunos temas, que fueron cobrando relevancia a medida que la actividad del CES se fue desarrollando; por ejemplo, la cuestión del debate sobre las nuevas fuentes de energía y las posibilidades del país de incorporarse a su producción con ventajas comparativas. Otros temas se plantearon a partir del vínculo que los consejeros tenían con algunas de las actividades de la agenda internacional y culminaron con la extensión de las actividades del CES a ese ámbito. Es el caso del Pacto por la Información y la Democracia, impulsado por Francia y a la que la Argentina adhirió en junio de 2021 simultáneamente con la realización del Foro Internacional.

Del mismo modo, aunque en principio la integración del CES no tuvo una coloratura federal, como algunos de los representantes provenían de las provincias, el CES y la SAE propiciaron la extensión de la iniciativa con la participación de las provincias, agrupadas en regiones. En general, las actividades pudieron realizarse pese a las dificultades de la pandemia por vía virtual, alcanzando una buena cobertura. De ello dan cuenta los Foros de la Ciudadanía, en los que se inscribieron universidades, asociaciones y personas, en sesiones simultáneas facilitadas en salas. Algunos temas de tratamiento en mesas posteriores surgieron de esas actividades y recibieron tratamiento posterior. Algo similar, aunque de carácter más nacional fue una actividad dirigida a las buenas prácticas en Internet, de la que participaron el CIPPEC, representantes de las plataformas, empresas de comunicación, medios, universidades, dirigencias varias y empresas de contenido.

Finalmente, se destaca que como consecuencia del “encuentro” que representó el CES pudieron constituirse otros foros de trabajo e intercambio sectorial de forma permanente. Uno de ellos, en particular, se institucionalizó y funcionó de forma independiente y sin participación de representación oficial permanente, aunque no está deliberadamente excluida. Se trata del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) integrado por grupos empresarios del sector (ADEBA, BCBA, CAC, UIA, CACS, SRA) y organizaciones gremiales (UOCRA Y CGT) cuya finalidad fue proponer políticas a mediano y largo plazo.

Sin perjuicio de lo dicho en los párrafos anteriores, la intensa actividad del CES no se tradujo en un volumen importante de proyectos que fueran tratados por el Congreso y convertidos en leyes. Tampoco tuvo una gran incidencia hacia dentro del Poder Ejecutivo. Influyeron sobre ello, ciertas circunstancias organizacionales y del particular clima político interno del gobierno. Algunos entrevistados resaltan cierto aislamiento de la SAE, y consecuentemente del CES, respecto del resto del gobierno, una de cuyas características salientes fue la existencia de un gabinete compartimentado y disperso. Asimismo, aunque la coyuntura estaba excluida de la atención prioritaria del CES, es indudable que la evolución

socioeconómica y política afectó a la repercusión de sus actividades, más intensas durante la primera mitad del mandato presidencial.

En este punto, podemos anotar las deficiencias que el CES ha mostrado a lo largo de su corta experiencia, señaladas por los entrevistados:

- Poca visibilidad: en líneas generales, la constitución y convocatoria del CES fue muy importante para los sectores y los representantes, pero tuvo escasa repercusión pública en los medios, y desigual relevancia interna dentro de la estructura gubernamental. Ello puede comprobarse en lo ya apuntado acerca de la poca conversión de los muchos acuerdos que se labraron en su seno en leyes o políticas públicas, o en decisiones del gobierno en la línea señalada por aquellos. Vale también para las iniciativas estructuradas que quedaron paralizadas en las instancias interiores del proceso decisorio. El cambio de gestión, contribuyó a profundizar la escasa relevancia. Finalmente, la llamada “clase política”, más allá de la participación obligada de algunos referentes de la línea de mando gubernamental, mostró más bien indiferencia al respecto. Algo similar puede decirse de la opinión pública en general.

- El déficit de institucionalización también fue decisivo para alimentar la poca visibilidad del CES. Si bien, la apuesta inicial era una “prueba piloto” que debía culminar con la sanción de una ley que consagrara al CES como un actor necesario en el proceso de formulación de políticas públicas, las circunstancias medioambientales externas e internas conspiraron para ralentizar el proceso y bloquear su concreción. Queda la duda acerca de si hubiera sido más adecuado institucionalizarlo primero y hacerlo funcionar después.

- La representación sectorial presenta otra faceta compleja del CES. Por el modo en que debió constituirse, los representantes fueron designados a título personal, en algunos casos, por su representatividad institucional y, en otros por su prestigio o relevancia. El proceso, que tuvo alguna opacidad, no implicó que careciera de representatividad, pero sí que ésta presentara algunas descompensaciones. La nueva gestión resolvió parcialmente algunas al sumar al CES los titulares de las organizaciones, pero ha generado otras al hacer convivir, para un mismo sector, la representación personal con la institucional.

- La flexibilidad de procedimientos tuvo sus ventajas y sus desventajas. Entre las primeras, se anota la celeridad para proveer la gestión de los temas que generaban las distintas mesas, convocar a los actores y preparar los documentos que luego serían sometidos a debate en las comisiones y en el plenario. Entre las segundas, como todo procedimiento basado en la informalidad, no tenía circuitos claros y previsibles, de manera que dependía excesivamente de la gestión personal por sobre la orgánica y las instancias de coordinación lo mismo se superponían que faltaban. Durante la primera gestión, la coordinación general se ejerció de hecho, aunque no siempre por el mismo funcionario. En la segunda, pareció resolverse con la designación de la Directora General.

- En el mismo sentido, parece transitar la observación según la cual, la cantidad de temas a abarcar por el CES en un horizonte temporal estrecho resultaba muy ambiciosa. Cinco misiones país con cinco temas cada una, formulados, en la mayoría de los casos, de una forma muy general, de tal manera, que se abriera un abanico todavía más amplio de mesas, sin un procedimiento formalizado y una estructura que lo sustentara requería obtener resultados a muy corto plazo. Ello llevó a que, naturalmente, se decantaran algunos temas y otros quedaran relegados.

- El CES afrontó sus tareas con la misma estructura administrativa que la SAE, algo de por sí ajustada. Por lo tanto, los funcionarios y empleados que debían dar apoyo administrativo a la SAE en sus funciones, también estaban avocados a los requerimientos del CES. Por la forma en que se decidió tanto la constitución de la SAE en el área presidencial y la creación del CES, la estrechez administrativa era previsible. Lo cual no significa que no fuera un problema para el funcionamiento del CES, agravado por las restricciones al empleo público que impuso la pandemia y su apresurada conversión al teletrabajo.

- También en líneas generales, se señala que el CES tuvo un sesgo hacia los asuntos económicos que hacia los sociales. Aunque algunas cuestiones de esta área fueron objeto de tratamiento por parte de algunas mesas y surgieron en los plenarios, temas que se forman parte de la agenda social (salud mental, pobreza, narcotráfico, seguridad y familia, entre otros) no fueron tratados en forma sistemática por mesas formadas al efecto en forma proporcional a su relevancia.

Conclusiones

1.- El CES fue una creación destinada a sortear la fuerte polarización política de los últimos años fuera del marco de la representación partidaria y a buscar anclar el diálogo social en el campo sectorial para generar políticas públicas de largo alcance. Como experiencia “antigrieta”, han sido destacadas su base pluralista y las esperanzas cifradas en la posibilidad de alcanzar consensos duraderos sobre cuestiones relevantes, así como sobre directrices fundamentales para las llamadas “políticas de Estado”, es decir, decisiones y orientaciones que pudieran ser mantenidas a lo largo de varios gobiernos hasta cristalizar en un sistema de relaciones previsible y estable. Como vimos, la evolución de los modelos foráneos, aunque desigual, se dirige en ese sentido. Sin embargo, el CES obedeció a una creación unilateral del Poder Ejecutivo, aunque motivada por circunstancias excepcionales, basada en una estrategia de paulatino afianzamiento que cristalizara en su definitiva institucionalización mediante una Ley del Congreso, lo cual garantizaría su continuidad a lo largo de sucesivos mandatos presidenciales. En las condiciones actuales, parece lejana la posibilidad de materializar una propuesta similar.

2.- La exclusión en el seno del CES del debate acerca de la coyuntura, aunque incierta puesto que recurrentemente aparecía en la experiencia de los consejeros, le restó relevancia política y volvió casi estériles los esfuerzos por alcanzar los acuerdos necesarios que se perfilaban en los debates de las Mesas de Trabajo y en los Plenarios. La superposición de ambas racionalidades podría haber sido una fuente de conflictos paralizadores conjurados por la decisión a priori de dejar las negociaciones coyunturales a los elencos políticos del gobierno. El CES ha debido afrontar, con poco éxito, el desafío de no reproducir el doble estándar de las experiencias de planificación anteriores. A diferencia de los casos anteriores, no hubo un doble estándar impuesto sin demasiada racionalidad por parte del gobierno, sino que más bien fue consecuencia de la fragmentación interna de la formula política sobre el cual éste se asentó antes que por la fragmentación socioeconómica. En efecto, la experiencia relevada muestra acuerdos sobre cuestiones que pudieran haberse puesto a disposición de sucesivos y diferentes gobiernos si se hubiera logrado institucionalizar al CES como una instancia de diálogo social. La escasa recepción por parte de la clase política no alentó tampoco esperanzas en ese sentido. Como en las anteriores experiencias, la voluntad política del Poder Ejecutivo no tuvo la suficiente capilaridad hacia las otras instancias que debieran haber respaldado la iniciativa.

4.- En el mismo sentido, el montaje de los engranajes de su funcionamiento, aunque fue poco afectado por las usuales dificultades propias del tratamiento de los temas por parte de comisiones y la multiplicación de instancias de debate, encontró en la fragmentación y dispersión del gabinete una resistencia pasiva, más allá de la cooperación y el entusiasmo con que algunos departamentos de la administración colaboraron con la iniciativa. La sostenida caída de la institucionalidad administrativa, causa y consecuencia de un excesivo departamentalismo, además del epigonismo político, resultaron altamente disfuncionales. A ello, debieron sumarse las deficiencias estructurales y el hecho de que su ubicación institucional en el cuadro de la administración nacional no fuera, a priori, la más conveniente.

5.- La experiencia del CES no puede considerarse dentro de las tentativas de planificación en la Argentina. La planificación de políticas públicas no constituye un “habitus” institucional en nuestro país desde hace varias décadas, con algunas excepciones en los escasos períodos de relativa estabilidad socioeconómica, pero en ningún caso ha habido intentos exitosos de planificación de políticas públicas de modo integrado, lo cual ha asociado la sectorialización de la administración con clientelas

específicas. El punto de partida de una planificación integral debería pasar por el compromiso de las organizaciones en una instancia dialógica, como la que parcialmente logró el CES, y que posteriormente pudiera ser replicada en los niveles regionales. El CES, aunque en su contexto aislado, ha demostrado que rediseñado y admitido por la “cultura política” puede desempeñar un rol proactivo en la institucionalización del diálogo social al ofrecer ámbitos de negociación superadores de la polarización política.

Bibliografía:

- Berrotarán, Patricia (2003). *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires. Imago Mundi.
- Campione, Daniel (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.
- De la Vega, Gustavo (2017). *Planificar la Argentina justa, libre y soberana*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes.
- De la Vega, Gustavo J. (2022). *El Primer Plan Quinquenal. Análisis y resultados de la primera planificación peronista*. Rosario. Prohistoria Ediciones.
- Falivene, Graciela Mónica; Dalbosco, Hugo Luis (2018). *El Estado Peronista. Los planes quinquenales del peronismo. La primera experiencia argentina de planificación integral*. José C. Paz. Universidad Nacional de José C. Paz.
- Friedmann, John (1987) [1991]: *Planificación en el ámbito público*. Madrid: INAP-MAP.
- Sowter, Leandro (2015). “Los consejos y la cooperación económica en los primeros años de la Argentina peronista, 1946-1948”. Año 14 - Vol 1 Universidad Nacional de Salta - Facultad de Humanidades - Escuela de Historia <http://editorial.unsa.edu.ar/ojs/index.php/historia>
- Tettamanti, Juan Pablo (2023) “Herramientas para el dialogo social: Consejo Económico y Social”. Tesis para optar al grado de Magister de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral. Buenos Aires (inédito)
- Von Zeschau Juan (2020) “¿Es útil el Consejo Económico y Social?: un análisis del caso español en perspectiva argentina”. En: *Cuadernos del INAP*, Año 1 N° 19
- Von Zeschau Juan (2022) “Los planes a gran escala recientes de Argentina y España: un estudio comparado en su dimensión formal y política. Parte II: La dimensión político-institucional”. En: *Cuadernos del INAP*, Año 3 N° 92
- Von Zeschau Juan (2023) “El Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia. Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina”. *Cuadernos del INAP*, Año 4 N° 110