

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 | Cuadernos del INAP

**¿Es útil el Consejo Económico  
y Social?: un análisis del caso  
español en perspectiva argentina**

Juan von Zeschau

19

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**¿Es útil el Consejo Económico y Social?: un análisis del caso español en perspectiva argentina**

Juan von Zeschau

**19**

## AUTORIDADES

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Subsecretario del INAP

# Índice

---

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>1. Introducción</b>	<b>12</b>
1.1. Objetivo, metodología y fuentes	14
<hr/>	
<b>2. Un siglo de institucionalización del diálogo social en Europa: fuentes teóricas y debates</b>	<b>16</b>
2.1. Algunas clasificaciones útiles	26
<hr/>	
<b>3. Un repaso del diálogo social en España</b>	<b>33</b>
<hr/>	
<b>4. Configuración institucional del CES español: funciones, composición, estructura</b>	<b>37</b>
<hr/>	
<b>5. El papel del CES español en el diálogo social corporativo</b>	<b>40</b>
5.1. ¿Es útil el CES español para institucionalizar el diálogo social?	43
<hr/>	
<b>6. Conclusiones</b>	<b>48</b>
<hr/>	
<b>7. Referencias bibliográficas</b>	<b>52</b>

# Prólogo

Los Cuadernos del INAP (CUINAP) exponen investigaciones que realizan aportes que cruzan el corto y el largo plazo, la proyección a nivel macro de las políticas públicas con la dimensión micro del día a día de las y los trabajadores de la Administración Pública Nacional. Este artículo de Juan von Zeschau muestra otro cruce que es pertinente, y a veces necesario, hacer: llevar la mirada más allá de las fronteras nacionales para poder situar las discusiones sobre el Estado argentino desde otra perspectiva.

El proyecto de creación de un Consejo Económico y Social (CES) fue anunciado por el presidente Alberto Fernández antes de que la pandemia de COVID-19 alterara los planes y obligara a reestructurar los tiempos. En consecuencia, resulta pertinente estudiar este instrumento con detenimiento para dilucidar qué puede implicar en nuestro país, que no lo ha utilizado en las últimas décadas.

El texto comienza con un detallado desarrollo conceptual, que resume algunas nociones fundamentales: diálogo social institucionalizado, (neo) corporativismo y pacto social. Resulta esencial reponer algunas nociones teóricas, en particular debido a que la mayoría de avances en esta materia se dio en Europa, en una realidad muy distinta a la argentina. Von Zeschau da particular importancia a la dimensión histórica que da coherencia y sentido al desarrollo teórico. Este extenso desarrollo concluye en una tipología de modelos de diálogo social institucionalizado, tomando específicamente

los CES de distintos países europeos, lo cual resulta de particular interés para la reflexión sobre el caso argentino.

Los siguientes apartados se destinan al diálogo social en España, el caso que se estudia en profundidad en el artículo. Von Zeschau logra sortear las dificultades implicadas en describir un escenario político e institucional muy distinto al de Argentina, elaborando una descripción del caso del país ibérico que es a la vez resumida y detallada. Nuevamente, es la ilación de la cuestión histórica (de particular importancia en tanto el diálogo social español viró muchas veces a la par de los impulsos políticos) con la delineación de los componentes institucionales del CES lo que aporta un sentido integral al texto. La pregunta *¿es útil el CES hispano para institucionalizar el diálogo social?* puede parecer ambiciosa, pero el texto se encuentra preparado para responderla gracias a la fortaleza de los argumentos presentados.

La relación entre Argentina y España es sumamente estrecha, entre otros, en términos históricos, políticos, económicos y culturales. Los procesos sociales de un país suelen tener un correlato en el otro. Lógicamente, la traslación no es lineal porque también hay importantes diferencias contextuales, pero definitivamente el caso español constituye, para cualquier política pública, una referencia ineludible y de gran utilidad.

Si bien el artículo se ocupa mayoritariamente del CES español, la pertinencia y relevancia para pensar el Estado argentino resulta evidente; como se ha destacado, es el proyecto de formar una institución de ese tipo en Argentina lo que inspira la investigación. En este sentido, el artículo constituye un ejemplo de lo que Sartori llamaba “carácter implícitamente comparativo” de un estudio de caso. Las transformaciones que demanda el Estado deben ser guiadas por discusiones profundas, que no escapen a las dificultades y se funden en sólidos estudios empíricos; esta es la clase de aportes que este texto representa.

Dr. Juan Ignacio Doberti

Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP

# Juan von Zeschau

Juan von Zeschau es Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Administración y Gerencia Pública de la Universidad de Alcalá de Henares (UAH), España. Cursó estudios de posgrado en el Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies (LLILAS), University of Texas at Austin, College of Liberal Arts, Estado de Texas, Estados Unidos. Actualmente se encuentra realizando el Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Granada (UGR), España, donde también es profesor e investigador visitante del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. En el marco del doctorado, se encuentra elaborando su tesis sobre “Los Consejos Económicos y Sociales en la concertación de políticas a largo plazo”.

También es docente titular de la materia Planificación Estratégica y Modernización Institucional de la Maestría en Administración Pública, Universidad del Salvador, Argentina. Dicta cursos y talleres en la UBA y en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) sobre elaboración de monografías, informes y textos de divulgación, y también en la Universidad Nacional de San Martín (UNSam) sobre planificación a gran escala. Fue miembro de diversos jurados de presentación de tesis en el marco de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador.

En el período 2010-2012, se desempeñó como Consejero Graduado de la Junta de Carrera de Ciencia Política de la UBA. Es exbecario de la Agencia Española de Coopera-

ción Internacional para el Desarrollo AECID), España (2010-2011), y exbecario de la Fundación Universitaria Río de la Plata (2008).

Se desempeñó como asesor de Gabinete y miembro del equipo técnico de la Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior de la Nación (2007-2010). Fue investigador en el Proyecto “Apoyo al Plan Operativo de Gestión Pública Provincial” (2014-2015) y en el Proyecto “Observatorio de las Relaciones Laborales y Conflictividad laboral en la Administración Pública Nacional” de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (2018-2019).

Fue expositor y coordinador de paneles en numerosos congresos nacionales e internacionales.

Desde el 2012, es investigador en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la República Argentina, donde se especializó en temas de planificación para el desarrollo y construcción de consensos para implementar políticas públicas a largo plazo.

## **Resumen**

Debido a la próxima creación por ley del Consejo Económico y Social (CES) en la República Argentina, el artículo analiza la experiencia del CES en España, el cual, por sus funciones y su composición, es un ejemplo representativo de la gran mayoría de los CES europeos. El propósito general es conocer uno de los formatos existentes de diálogo social institucionalizado entre Estado y organizaciones de la sociedad civil. El análisis se despliega en tres apartados. En primer lugar, se exploran los principales fundamentos teóricos del diálogo social institucionalizado. En segundo lugar, se describe la trayectoria del diálogo social institucionalizado en España, en particular durante la etapa democrática, para una mejor comprensión de la institución española, su importancia y su despliegue a través del tiempo. En tercer lugar, se exponen los principales elementos institucionales y normativos del CES español, además de caracterizar su rol en la dinámica política española, a efectos de extraer conclusiones.

Se espera que la indagación en la experiencia española reporte insumos valiosos para una mayor institucionalización del diálogo social en la Argentina.

## **Palabras clave**

Diálogo social, concertación, Consejo Económico y Social, neocorporativismo.

## **Abstrac**

Due to the forthcoming creation by law of the Economic and Social Council (ESC) in the Republic of Argentina, the article analyses the experience of the ESC in Spain, which, due to its functions and composition, is a representative example of the vast majority of European ESCs. The general purpose is to learn about one of the existing formats of institutionalized social dialogue between the State and civil society organizations. The analysis is divided into three sections. Firstly, the main theoretical foundations of institutionalized social dialogue are explored. Secondly, the trajectory of institutionalized social dialogue in Spain is described, particularly during the democratic stage, for a better understanding of the Spanish institution, its importance and its deployment over time. Thirdly, it sets out the main insti-

tutional and regulatory elements of the Spanish ESC, as well as characterizing its role in the Spanish political dynamic, in order to draw conclusions.

It is hoped that the investigation into the Spanish experience will provide valuable inputs for the further institutionalization of social dialogue in Argentina.

**Keywords**

Social dialogue, concertation, Economic and Social Council, neo-corporatism.

## Introducción

El 1º de marzo de 2020, el presidente de la República Argentina Alberto Fernández anunció en la apertura de las sesiones de la asamblea legislativa que enviaría el proyecto de ley para crear el Consejo Económico y Social para el Desarrollo de la Argentina. La propuesta había sido anunciada en frecuentes ocasiones durante la campaña presidencial del año anterior, cuando Fernández todavía era candidato no electo. Según lo expresado en marzo de 2020 frente al Congreso, la iniciativa propone abrir cauces de participación novedosos en el sistema democrático argentino y superar el microclima de intereses y pujas estériles para construir iniciativas superadoras del conjunto. En el proyecto a presentarse, el Consejo estará integrado por autoridades propuestas por el Poder Ejecutivo, con el aval del Senado Nacional, y de mandatos que trasciendan un período de gobierno. “Queremos que sea el motor, no solo de políticas de Estado, sino de políticas de la sociedad, los sectores del trabajo, la empresa, movimientos sociales y de la comunidad científica y tecnológica”, expresó Fernández<sup>1</sup>.

Aunque hace más de cuarenta años que no se impulsa una institución de estas características en el ámbito nacional, el CES no es una experiencia novedosa en la Argentina. En diferentes períodos históricos fue uno de los ámbitos institucionales privilegiados de articulación y diálogo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. En algunos casos, para concertar objetivos de largo plazo en el marco

---

1 “Alberto Fernández anunció que enviará el proyecto de ley para crear el Consejo Económico y Social para el Desarrollo de la Argentina”. La Nación, 1 de marzo de 2020. Última revisión 11/05/2020. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-anuncio-enviara-proyecto-ley-crear-nid2338599>

de un plan nacional de gran escala (Berrotarán, 2002; Jáuregui, 2005) y, en otros, para institucionalizar la presión sectorial (Llach, 1984)<sup>2</sup>.

Ahora bien: ¿qué formato tendrá el CES argentino?, ¿cuál será su función principal?, ¿qué organizaciones participarán en el organismo? Las experiencias internacionales del CES exhiben una amplia gama de alternativas en cuanto a funciones, composición y estructura. En ese sentido, la institución se caracteriza por su “perfil incierto” (Barba Ramos & Martínez López, 2004). Es decir, el verdadero rol del CES no concluye en la letra de la ley, sino en la dinámica que adopta el diálogo social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, además de la voluntad de estos actores de consolidar, modificar o incluso abandonar el espacio de concertación. De este modo, el CES argentino puede ser el Sociaal Economische Raad (SER) holandés, un consejo que promovió históricos acuerdos en materia de políticas públicas en aquel país (Montoya Vargas, 2017); puede ser también el Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), un organismo extremadamente pluralista pero con un rol marginal en la vida política francesa (Consejo Económico y Social de España, 2014); o puede terminar, en el peor de los casos, como el Consiglio Nazionale dell’Economía e del Lavoro (CNEL) de Italia, el cual, en un contexto de fuerte ajuste del gasto público, fue eliminado en 2014 luego de ser tildado de inoperante, inútil e ineficaz por el gobierno de Matteo Renzi (Montoya Vargas, 2017).

Dados los múltiples caminos abiertos para el CES argentino, resulta útil analizar en profundidad una experiencia institucional actual. El caso seleccionado es el CES español, organismo creado con el fin de institucionalizar el diálogo social luego de

---

2 Para caracterizar la naturaleza dual del CES puede servir el contraste entre el CES de 1939 y el CES de 1946. El primer CES argentino fue creado en 1939 para brindarle sustentación política al llamado Programa de Reactivación Nacional, más conocido como “Plan Pinedo-Prebisch” debido a sus principales ideólogos. Esta primera experiencia institucional fue, en la práctica, un espacio que los sectores agroexportadores utilizaron para influir en las políticas intervencionistas que comenzaba a aplicar el Estado (Llach, 1984). La institución del CES fue recuperada poco después por el gobierno peronista, aunque bajo una perspectiva diferente (Berrotarán, 2002). Luego de la victoria electoral de Juan Domingo Perón (1946-1955) se dispuso el diseño del primer Plan Quinquenal para el período 1947-1951. El CES fue uno de los órganos destinados a articular posiciones entre el Estado y la sociedad civil, aunque esta vez bajo la férrea conducción del gobierno. Espacios de articulación similares fueron desarrollados durante años posteriores, entre los cuáles cabe destacar el que produjo el Pacto Social impulsado por Gelbard y Perón en 1973.

la transición democrática, la firma de los Pactos de la Moncloa y, sobre todo, de la incorporación del país a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986.

Se elige este caso, y no otro, debido a que el CES español, por sus funciones, su composición y sus actividades concretas, es un ejemplo extremadamente representativo de la casi totalidad de los CES europeos. Como se verá luego, su función de consulta legislativa, como así también su configuración bipartita, son la norma de este tipo de instituciones europeas. En suma, estudiar en profundidad el CES español, es arrojar luz sobre la configuración y las tareas que estos organismos asumen en Europa.

## 1.1. Objetivo, metodología y fuentes

El objetivo del presente artículo es analizar críticamente el CES de España, caso paradigmático y representativo de este tipo de instituciones, con el propósito de avanzar en la construcción de conocimientos sobre formatos de diálogo social institucionalizado entre Estado y actores corporativos de la sociedad civil. Se espera que la descripción e indagación en la experiencia española reporte insumos valiosos para una mayor institucionalización del diálogo social en la Argentina.

En primer lugar, se exploran los principales fundamentos teóricos del diálogo social institucionalizado. En segundo lugar, se describe la trayectoria del diálogo social institucionalizado en España, en particular durante la etapa democrática, para una mejor comprensión de la institución española, su importancia y su despliegue a través del tiempo. En tercer lugar, se exponen los principales elementos institucionales y normativos del CES español, además de caracterizar el rol del CES en la dinámica política española, a efectos de extraer conclusiones.

El estudio del CES español se realiza en el marco de una estrategia de investigación cualitativa, basada en el estudio de caso (Neiman & Quaranta, 2006). La fuente privilegiada para la elaboración del artículo fue la producción académica referida al diálogo social institucionalizado en España, provista por las bases de datos Scopus, Web of Science y Google Scholar, sobre la base de una serie de criterios de

búsqueda<sup>3</sup>. La revisión de los artículos se complementó con información pública de internet, en particular la extraída de la página oficial del CES español.



---

3 Para la búsqueda de los documentos se eligió un grupo de tesauros de la Biblioteca Hispánica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (Última revisión 08/04/2020. Disponible en: <http://bibliotesauro.aecid.es/vocab/index.php>); ellos son: corporativismo; corporativismo (Europa); y corporativismo (España). También se eligieron los siguientes tesauros propuestos por la Organización Internacional del Trabajo. (OIT): diálogo social (y su etiqueta alternativa: concertación social) (Última revisión 24/04/2020. Disponible en: <https://metadata.ilo.org/thesaurus/-1518031573.html>); pacto social (Disponible en: <https://metadata.ilo.org/thesaurus/-2048534795.html>); tripartismo (y su etiqueta alternativa: diálogo tripartito) (Disponible en: <https://metadata.ilo.org/thesaurus/601416613.html>). Los tesauros fueron cruzados a su vez con las palabras claves: Consejo Económico y Social; neocorporativismo; y España. Los tesauros y palabras claves fueron cargadas intercaladamente (en español y en inglés) en los motores de búsqueda de las bases de datos de *Scopus*, *Web of Science* y *Google Scholar*, con el fin de seleccionar los principales documentos publicados entre el año 2010 al 2020.

# 2

## Un siglo de institucionalización del diálogo social en Europa: fuentes teóricas y debates

En Europa occidental, las instituciones de diálogo social, entre las que se cuenta el CES, tienen una larga historia. Los primeros órganos de concertación corporativa en el continente europeo surgieron luego de la primera guerra mundial como una respuesta a la crisis económica y a la necesidad de gestionar los profundos conflictos interclasistas resultantes (Schmitter, 1989). Experiencias como el Consejo Económico Nacional en Alemania (1919), o el Consejo Económico Francés (1923) trataron de armonizar las presiones de las organizaciones del capital y el trabajo, en un contexto signado por el desempleo y la recesión. Pese a estos primeros intentos, sin embargo, no fue hasta después de la segunda guerra mundial que la presencia de los CES (u organismos de similares funciones) se hegemonizó, siendo uno de los instrumentos del Estado de bienestar para establecer criterios de distribución de la renta nacional y concertar las políticas de demanda. De este modo, la institucionalización del diálogo social se consolidó como parte esencial del “capitalismo coordinado” europeo de la posguerra (Hall y Soskice, 2001, en González Begega & Luque Balbona, 2014); y aún hoy, en las economías de mercado de la Unión Europea (UE), como se verá luego, cumple una importante función.

En términos conceptuales, los formatos institucionales del diálogo social en Europa abrevaron de diversas fuentes teóricas y estuvieron atravesadas por una serie de debates. Entre las corrientes que más influyeron en su desarrollo y comprensión se encuentran el pluralismo liberal, el modelo dialógico habermasiano y las sucesivas propuestas corporativas y neocorporativas (Ortega Riquelme, 1997).

Hasta la profunda revisión elaborada por el neocorporativismo hacia principios de los setenta, el marco teórico que dominaba la interpretación y los fundamentos de las instituciones de diálogo social en Europa occidental era el pluralismo liberal (Schmitter, 1989). Aun hoy, en particular para quienes consideran a los CES como instituciones de la democracia participativa (Consejo Económico y Social de España, 2014; De Vega, 1993), encuentran en el pluralismo sus principales argumentos.

Hacia mediados del siglo XX, el pluralismo era entendido en la Europa democrática como el paradigma que, en cuanto al diálogo social público-privado, se contraponía a los modelos corporativistas de los regímenes totalitarios del continente. Las experiencias autoritarias de entreguerras, como el nazismo o el fascismo italiano, o las contemporáneas de aquel entonces, como el franquismo o el régimen portugués, habían procurado, de forma autoritaria y totalizante, alojar los intereses de los grupos privados, sean sindicatos o empresas, en la estructura del Estado (Moreira Domingues da Silva *et al.*, 2018). Frente a estos modelos de articulación social, el pluralismo liberal se ofrecía como la alternativa desarrollada por los regímenes democráticos.

En su versión liberal clásica, la teoría pluralista<sup>4</sup> comprende a la sociedad democrática como un entramado donde conviven múltiples fuentes de autoridad, y donde ninguna de ellas es dominante en todo momento y lugar. Bajo esta mirada, una pluralidad de grupos de interés con demandas heterogéneas (Dahl, 1990) participan de forma competitiva en el espacio público entendido como “arena neutral”, ejerciendo una influencia recíproca que tiende al equilibrio estable y que determina así las políticas públicas (Ortega Riquelme, 1997). Como señala Chantal Mouffe,

la típica comprensión liberal del pluralismo afirma que vivimos en un mundo en el cual existen, de hecho, diversos valores y perspectivas que –debido a limitaciones empíricas– nunca podremos adoptar en su totalidad, pero que en

---

4 Expresada, sobre todo, por los autores norteamericanos Robert Dahl, Charles Lindblom o Gabriel Almond a mediados de la década del cincuenta (Ortega Riquelme, 1997) pero también fundamentada en las ideas de Maitland, Lasky y Tocqueville (De Vega, 1993).

su vinculación constituyen un conjunto armonioso y no conflictivo (Mouffe, 2007, en Pérez, 2017, p. 180).

El Estado, según la propuesta pluralista clásica, debe, entonces, crear espacios donde las demandas y opiniones puedan manifestarse en toda su pluralidad, limitándose a asegurar garantías tales como la libertad de expresión, asociación y reunión, pero sin intervenir en la promoción de los diversos grupos o en la selección de sus demandas, ya que estas últimas tenderán a un equilibrio virtuoso por su propia agregación competitiva<sup>5</sup>. En la actualidad, las prácticas lobistas en los Estados Unidos –legisladas y autorizadas– sirven de ejemplo de institucionalización pluralista de la intervención de los grupos de presión en los asuntos públicos (Montalvo Correa, 2005).

A fines de la década del sesenta, sin embargo, la perspectiva pluralista comenzó a ser intensamente revisada en Europa. Un amplio grupo de autores, entre los que destacaban Philippe Schmitter, Gerhard Lehbruch y Leo Panitch, encontraban que la realidad política del mundo occidental estaba muy alejada de la interpretación que ofrecía el pluralismo liberal:

Por un lado, se apreció que las asociaciones de interés socioeconómico no trataban de competir, que la intervención en el proceso político no se circunscribía exclusivamente a influir en las decisiones políticas, sino que las asociaciones participaban directamente en la gestión y, por último, que se iban articulando formas estables e institucionalizadas de cooperación de asociaciones de interés económico (principalmente sindicatos y asociaciones empresariales) con el Estado (Hoces Íñiguez, 2017, p. 97).

---

5 Desde luego, la exposición del pluralismo fue presentada de forma muy sencilla. Ya en los años sesenta, autores como Lowi u Olson revisaron muchos de sus postulados y resaltaron la falta de interés del pluralismo clásico por analizar el papel de los gobiernos en la creación y apoyo a ciertos grupos de interés, asumiendo que ellos surgían casi de forma espontánea o señalando las dificultades de la teoría para explicar las razones de la caída o permanencia de las organizaciones. Además, remarcaron que el supuesto pluralista clásico no considera, apropiadamente, el peso de las condiciones políticas, las diversas burocracias y los arreglos institucionales en la forma en que se representa la pluralidad de intereses (Ortega Riquelme, 1997). Esta crítica luego la retomaría la corriente neocorporativista.

El contexto, en ese sentido, era propicio para una revisión conceptual: hacia los setenta, el diálogo social institucionalizado entre el Estado y las organizaciones de empresarios y trabajadores estaba extendido en gran parte de Europa occidental, y el intercambio corporativo se asociaba al diseño concertado de políticas de bienestar y distribución de la renta.

Las propuestas teóricas que intentaron sintetizar el modelo de concertación social vigente en la Europa democrática de aquel entonces se agruparon bajo el título general de “neocorporativismo”<sup>6</sup>. No es sino de este modelo de dónde se obtiene actualmente el principal bagaje conceptual de las instituciones de diálogo social como pueden ser los CES. El neocorporativismo –concepto que, debido a su tratamiento multidisciplinar y a su complejidad, pasó por innumerables revisiones teóricas a través del tiempo (Viscardi, 2018)–, surge tanto de una revisión teórica del corporativismo totalitario como de una crítica al pluralismo liberal clásico (Schmitter, 1989). Justamente para diferenciarse de las connotaciones negativas del término “corporativismo”, se acuñó no solo la definición “neocorporativismo”, sino también alternativas tales como “nuevo corporativismo”, “corporativismo social”, “corporativismo democrático” o “corporativismo liberal” (González Begega & Luque Balbona, 2014). Desde luego, era evidente que el modelo corporativista del Welfare State europeo era diametralmente opuesto al corporativismo autoritario de principios del siglo XX, ya que “... permaneció incorporado en un sistema de democracia constitucional liberal, que establece normas institucionales, como la libertad de asociación” (Lehmbruch, 1977, p. 92–93, en Viscardi, 2018, p. 248). En ese sentido, el nuevo corporativismo del Estado de Bienestar había logrado coexistir pacíficamente con las prácticas parlamentarias y los partidos políticos, fortaleciendo la relación entre Estado y sociedad civil (Offe, 1981).

Además de resignificar al corporativismo tradicional, el denominador común del neocorporativismo fue, como se dijo, la crítica a la perspectiva pluralista. Schmitter

---

<sup>6</sup> El modelo es denominado también “neocorporatismo”, por su referencia inglesa (neocorporatism) (González Begega & Luque Balbona, 2014).

subrayó las profundas diferencias entre pluralistas y neocorporativistas acerca de la forma institucional que debía adoptar un sistema de representación de intereses:

Los primeros sugieren formación espontánea, proliferación numérica, extensión horizontal e interacción competitiva; el último propugna la emergencia controlada, la limitación cuantitativa, la estratificación vertical y la interdependencia complementaria. Los pluralistas depositan su fe en el equilibrio cambiante de las fuerzas que se cruzan mecánicamente; los [neo]corporativos apelan al ajuste funcional de un todo orgánico e interdependiente (Schmitter, 1989, p. 97).

Bajo la óptica de Schmitter, las propuestas institucionales de corte pluralista eran incapaces de establecer mecanismos adecuados para estructurar y seleccionar las demandas de la sociedad civil, lo que provocaba una sobrecarga o overload del sistema político (Ortega Riquelme, 1997), con sus consecuentes problemas de legitimidad y gobernabilidad democráticas. En el mismo sentido, Panitch sostenía que el pluralismo se veía afectado “... por los supuestos poco manejables de la extensa multiplicidad de grupos, el comportamiento pasivo del Estado y la estabilidad como producto de la superposición de miembros y la mano invisible de la competencia grupal” (Panitch, 1977, p. 66). A diferencia del pluralismo liberal, pues, la perspectiva neocorporativista entendía que en las democracias occidentales existía un número limitado de organizaciones que ostentaban el monopolio no competitivo de la representación de su categoría (generalmente, uniones de empresarios y organizaciones sindicales), y esta representación era autorizada, cuando no fomentada, por el propio Estado<sup>7</sup>. El enfoque pluralista, por el contrario, propone un sistema de representación múltiple, superpuesto y competitivo, donde

---

<sup>7</sup> La definición más acabada del modelo neocorporativo es la expresada por Schmitter en 1974, y que lo trata como “... un sistema de representación de los intereses cuyas unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, (...) no en competencia entre sí, (...) diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado que deliberadamente les concede el monopolio de la representación en el interior de las respectivas categorías a cambio de la observación de ciertos controles sobre la selección de sus líderes y sobre la articulación de las demandas y de los apoyos a dar” (Schmitter, 1989, p. 94). El autor, a pesar de ser uno de los padres del neocorporativismo, no hablaba de “modelo neocorporativo”, sino de “corporativismo social” que, por ser democrático, se oponía al “corporativismo estatal” de los regímenes autoritarios.

las organizaciones de interés no están especialmente autorizadas o creadas por el Estado, ni detentan el monopolio representativo en sus respectivas categorías<sup>8</sup>. El marco conceptual neocorporativo descarta este tipo de interpretaciones, ya que para el modelo neocorporativo tiene una especial relevancia el papel intermediador de organizaciones corporativas, las cuales deben intervenir activamente en el proceso de toma de decisiones públicas como representantes de una base social específica (Viscardi, 2018).

Luego de la posguerra el modelo neocorporativista se estableció en los hechos como un garante de la gobernabilidad en las democracias europeas altamente industrializadas, al administrar eficazmente las demandas sociales dirigidas hacia el Estado (Ortega Riquelme, 1997). Los modelos neocorporativos de aquel entonces son definidos como “... un grupo particular de políticas y arreglos institucionales que estructuran la representación de intereses y que enlazan los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado” (Schmitter, 1989, p. 86). Esta definición teórica asumió en la práctica una gran variedad de configuraciones institucionales de representación de intereses, que beneficiaron a clases sociales distintas o que promovieron el diálogo sobre políticas públicas diametralmente opuestas. Pese a los divergentes caminos que siguieron los modelos neocorporativos europeos, todos compartían la premisa de que la armonía de clases era esencial para el progreso de la sociedad, y que esta armonía podía lograrse a través del acuerdo entre las organizaciones del capital y el trabajo alrededor de una serie de derechos y obligaciones mutuas (Panitch, 1977).

Desde luego, había divergencias en la interpretación del modelo. Lehmbruch, en contraste con Schmitter, consideraba que, debido a la íntima relación que establecían la burocracia estatal y las organizaciones corporativas, el concepto tradicional

---

8 Según Schmitter, el pluralismo puede definirse como un “... sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente ordenadas y autodeterminadas, que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de dirigentes o la articulación de sus intereses, y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías” (Schmitter, 1989, p. 96).

de “representación de intereses” resultaba muy limitado para la real comprensión del nuevo corporativismo de Europa occidental, donde, en el marco de la concertación social, “... la clásica distinción liberal entre ‘Estado’ y ‘sociedad’ se desdibujaba” (Lehmbruch, 1977, p. 92).

Leo Panitch también ofrecía una descripción matizada del modelo neocorporativista existente. El autor sostenía que la compenetración corporativa en las decisiones públicas no era, bajo ningún concepto, equitativa ni armoniosa, ya que los resultados de las políticas públicas concertadas reflejaban con claridad el dominio de las organizaciones patronales, no solo frente a los sindicatos –el socio débil y vulnerable del modelo corporativo–, sino también frente al Estado<sup>9</sup>. En muchas ocasiones, ante cualquier inestabilidad de los acuerdos corporativos (cada vez más frecuentes hacia mediados de los setenta), el poder público respondía mediante la coerción y la represión de las luchas obreras, a fin de “... respaldar mediante sanciones estatales las obligaciones de los sindicatos hacia los empleadores y el Estado ...” (Panitch, 1977, p. 85).

Más allá de los debates a su interior, el neocorporativismo refiere, aún en la actualidad, a aquellas prácticas e instituciones por las cuales el Estado comparte el diseño y la implementación de las políticas públicas con organizaciones de la sociedad civil que se consideran relevantes por su capacidad de representación y movilización (González Begega & Luque Balbona, 2015). A pesar del paso del tiempo, el enfoque sigue centrándose en la cooperación entre el Estado y las organizaciones sociales, a través de intercambios recíprocos:

El Estado utiliza a las organizaciones para la construcción de paz social y para una mayor legitimación en la elaboración de decisiones públicas, mientras que las organizaciones intentan influir en los lugares de toma de decisiones,

---

9 Schmitter también remarcaba la relación entre las formas del corporativismo y las necesidades de la clase capitalista: “Como una macro hipótesis, sugiero que la corporativización de la representación de intereses está relacionada con ciertos imperativos básicos o necesidades del capitalismo para reproducir las condiciones para su existencia y para acumular continuamente recursos adicionales” (Schmitter, 1989, p. 107).

por lo que necesitan que sus intereses estén representados ... (Hoces Íñiguez, 2017, p. 97).

Al igual que apuntaba Schmitter (1989), el corporativismo implica organizaciones de representación de intereses que canjean legitimación de las políticas públicas a cambio de influencia sobre ellas. Ahora bien, las interpretaciones neocorporativas debieron adecuarse a los cambios en la realidad política de las últimas décadas. A partir de los ochenta comenzó a abandonarse el modelo neocorporativista del *Welfare State* y se desactivaron progresivamente las dinámicas de pacto social. La reducción del gasto público y la flexibilización del mercado de trabajo en un contexto de crisis del esquema de bienestar, la pérdida de relevancia del conflicto de clase en las sociedades posindustriales y la erosión del poder del Estado-Nación para determinar las políticas socioeconómicas en un mundo cada vez más globalizado, fueron algunas de las causas del repliegue del diálogo social (González Begega & Luque Balbona, 2014). Así, "... con la llegada del neoliberalismo en la mayoría de las economías europeas y americanas, el concepto [corporativo] perdería parte de su fuerza, en paralelo con la desmovilización de los trabajadores y sus asociaciones de interés" (Viscardi, 2018, p. 249).

La debilidad de la perspectiva neocorporativista habilitó el surgimiento de otras propuestas de diálogo social institucionalizado. En la década de los noventa, muchos procesos de diálogo social europeo se apoyaron conceptualmente en la corriente consensualista, cuya expresión más acabada es el modelo ideal habermasiano de democracia procedimental deliberativa (Habermas, 1989). Si en el universo pluralista las opiniones diversas conviven en una relación de permanente competencia, y en el enfoque neocorporativista las organizaciones intercambian recursos e influencia a cambio de legitimar las decisiones estatales, la aspiración consensualista de corte habermasiano consiste en, por el contrario, fortalecer una "esfera pública" compuesta por ciudadanos libres que deliberen hasta alcanzar un "... un acuerdo intersubjetivo basado en el intercambio de argumentos en el marco de normativas lógico-racionales" (Castrelo, 2018, p. 82).

El acuerdo se construye entonces en la esfera pública, concepto referido a un espacio que media, gracias a la acción comunicativa, entre el sistema político y “lo privado”, o, mejor dicho, entre dos tipos de discursos que coexisten: el discurso pragmático que persigue intereses sujetos a grupos específicos y que debe gestionarse con estrategias que faciliten los compromisos entre las partes; y el discurso ético-político que pone sobre la mesa intereses generales y universalizables, en la búsqueda de construir, a través de procesos sociales participativos, acuerdos sobre fines y valores (Hoces Íñiguez, 2017):

La esfera pública es así convertida en el lugar de la argumentación y la deliberación, el ámbito privilegiado para el despliegue de la acción comunicativa, donde la razón acude a la solución de los conflictos sociales y al repliegue de los disensos (Castrelo, 2018, p. 74).

Pese a las críticas (Keane, 1997) y debates en torno al paradigma habermasiano (sobre todo en cuanto a la posibilidad factible de alcanzar un consenso racional y superador de los intereses sectoriales<sup>10</sup>), lo cierto es que la propuesta es, todavía hoy en día, fuente de los principales argumentos consensualistas a favor de la

---

10 Las críticas a la mirada habermasiana pueden sintetizarse de la siguiente manera (Castrelo, 2018): i) Desde el pragmatismo francés se sostiene que la norma del espacio público es el disenso (siendo el consenso un hecho excepcional), y es justamente en la polémica y en el reconocimiento de las diferencias (en un marco de tolerancia democrática) donde se configura, con sus contradicciones, el colectivo; ii) Desde el paradigma de la “retórica del disenso”, se sostiene que los argumentos entre grupos de interés no van dirigidos a persuadir al oponente y lograr un consenso superador, más bien, se orientan a validar su discurso frente a un tercero, frente a un “público” mediador y legitimador al cual se dirigen en verdad los argumentos de la confrontación; así, en la esfera pública no se establecen relaciones diádicas, sino triádicas, en la que el espectador es clave para condicionar las estrategias y contenidos discursivos; iii) Desde la “teoría de la hegemonía”, de la cual una de sus principales exponentes es Chantal Mouffe, se sostiene que es imposible alcanzar el consenso sin exclusión. En el espacio público lo que se busca realmente es construir un consenso hegemónico, que siempre es un “consenso conflictual”; ya que implica la exclusión y la imposibilidad de reconciliación con los discursos subalternos que ponen el discurso hegemónico en duda. Así, Mouffe sostiene que, bajo la óptica habermasiana, la dimensión adversarial y pasional de la política es invisibilizada (Pérez, 2017, p. 184); y todo aquello que no entre en el marco dialógico racional (como, por ejemplo, las oposiciones consideradas “emocionales”) es desechado por arcaico.

institucionalización del diálogo social (Alarcón Bravo de Rueda & Moreno de Vega y Lomo, 2009).

Otra de las perspectivas que surgió frente al ocaso del neocorporativismo fue la teoría de la gobernanza. A principios de los años noventa, en un marco internacional signado por la hegemonía de las economías de mercado, su propuesta de balancear la cohesión social y la eficiencia económica “... promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado” (Consejo Económico y Social de España, 2014, p. 15), no implicaba más que reconocer la debilidad del viejo Estado de Bienestar y la necesidad de compartir y distribuir su poder con los agentes privados.

Paradójicamente, hacia mediados de los años noventa el corporativismo renació en Europa, aunque bajo un renovado enfoque. El mundo había cambiado y el modelo corporativo con él: en el marco de reformas ortodoxas para la ampliación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la preparación para la Unión Económica y Monetaria (UEM), el diálogo social corporativo sirvió fundamentalmente para ajustar el modelo social de bienestar, reformar el mercado de trabajo y recortar las prestaciones públicas. El nuevo sistema de articulación de intereses fue denominado indistintamente “corporativismo competitivo”, “corporativismo del lado de la oferta” (Sánchez Mosquera, 2018), o, más amigablemente, como “neoconcertación social” (Alarcón Bravo de Rueda & Moreno de Vega y Lomo, 2009), pero el concepto refirió en todos los casos a la implementación, por parte de los gobiernos europeos, de programas de liberalización económica en coordinación con las organizaciones corporativas, las cuales debieron redefinir y postergar, en un marco de europeización y globalización acelerada, sus intereses redistributivos tradicionales (Sánchez Mosquera, 2014, 2018). Así, el diálogo social se revitalizó como instrumento de formulación de políticas públicas, pero en función de una lógica competitiva (Rhodes 1998).

El corporativismo competitivo gozó de buena salud hasta la crisis económica de 2008, a partir de lo cual la concertación social entró en declive. Ciertos autores señalan que los modelos corporativistas han mantenido su capacidad para seguir

construyendo consensos políticos nacionales, aunque en un marco de crecientes reformas socioeconómicas, europeización y globalización (González Begega & Luque Balbona, 2014, 2015). Otros apuntan a un daño irreparable de los mecanismos de diálogo social, debido a la unilateralidad de las reformas gubernamentales y la pérdida de poder de los sindicatos (Middelkoop & Van Goethem, 2014; Sánchez Mosquera, 2014, 2018; Viscardi, 2018)<sup>11</sup>. En líneas generales, sin embargo, hay consenso acerca de que la “... crisis económica es también la crisis de los pactos sociales, al menos en la periferia de la Eurozona ...” (González Begega & Luque Balbona, 2015, p. 4).

## 2.1. Algunas clasificaciones útiles

En el marco del enfoque neocorporativista –enfoque privilegiado por la literatura contemporánea para abordar los CES<sup>12</sup>–, conceptos tales como “diálogo social” (o “concertación social”), “pacto social” (o “acuerdo social”) e “instituciones de diálogo social”, cobran una importante significación.

El diálogo social refiere a todo tipo de negociación o intercambio entre representantes del gobierno, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relacionados generalmente con la agenda socioeconómica<sup>13</sup>, y donde cada uno de estos representantes “... controla recursos que el otro desea” (Öberg *et al.* 2011, p. 366). Bajo esta mirada, el diálogo social es un proceso de intercambio político sos-

---

11 En la medida que la recesión europea se agravó a partir de 2010, “... el diálogo social ha ido desempeñando un papel cada vez menos destacado en el diseño de las reformas estructurales y de las políticas de consolidación fiscal. En algunos casos, no se consultaba a los agentes sociales acerca de las medidas y reformas importantes o, en los casos en los que había un acuerdo tripartito, éste no se respetaba” (Middelkoop & Van Goethem, 2014, p. 46).

12 “La noción de corporativismo engloba al edificio institucional que aloja el intercambio entre actores, a dicho intercambio concebido como proceso político y a los resultados que este es capaz de arrojar en forma de pacto” (González Begega & Luque Balbona, 2014, p. 82).

13 La OIT, de espíritu corporativista, considera que el diálogo social “incluye todo tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relacionados con la política económica y social”. Última revisión 24/04/2020. Disponible en: <https://metadata.ilo.org/thesaurus/-1518031573.html>

tenido en el tiempo a través del cual se ponen en juego los recursos de las organizaciones que representan intereses públicos y privados. De un modo esquemático, el gobierno controla instrumentos legislativos y fiscales, e incide directamente en la agenda socioeconómica, y las organizaciones corporativas, por su parte, poseen recursos relacionados con la capacidad de legitimar las decisiones públicas y, además, de gestionar el conflicto sociolaboral (Behrens, Hamann y Hurd, 2004, en González Begega & Luque Balbona, 2015).

El diálogo social, a su vez, adopta diversas formas: puede ser informal o estar institucionalizado; puede tener una modalidad tripartita<sup>14</sup> (Estado-capital-trabajo) o bipartita (capital-trabajo); puede buscar acuerdos generales o sectoriales; o puede desarrollarse a nivel nacional, regional o local (Consejo Económico y Social de España, 2014). Más allá de su diversidad, no obstante, el diálogo social se caracteriza, como se dijo más arriba, por ser un proceso de intercambio entre grupos de representación de intereses.

Bajo una mirada finalista, el intercambio político, a través del diálogo social, está orientado a producir pactos sociales<sup>15</sup> que cristalicen la “concertación corporativa” (Lehmbuch, 1977) y refuercen así la legitimidad de las decisiones públicas<sup>16</sup>. En su definición específica, los pactos sociales

constituyen la materialización de este intercambio político en la esfera socioeconómica e incorporan al mismo a los gobiernos, a las organizaciones sindicales

---

14 Según la OIT, la definición de diálogo tripartito se refiere a “la interacción del gobierno, los empleadores y los trabajadores (a través de sus representantes) como socios iguales e independientes para buscar soluciones a cuestiones de interés común”. Última revisión 24/04/2020. Disponible en: <https://metadata.ilo.org/thesaurus/601416613.html>

15 Es común que los arreglos corporativos se evalúen principalmente en cuanto a su capacidad de producción de acuerdos sociales. Sin embargo, el diálogo social es también un fin en sí mismo. Al entenderlo de este modo, el “... corporatismo se convierte así en una solución institucional de encauzado del conflicto, que se normaliza como estrategia de movilización de recursos de influencia dentro del intercambio político” (Colom González, 1993, en González Begega & Luque Balbona, 2014, p. 82).

16 Según la OIT, la definición de pacto social se refiere a todo “acuerdo entre los interlocutores sociales dentro de un sector determinado o en el marco de la sociedad en su conjunto. Según cada país, puede haber dos [interlocutores] (empleadores y sindicatos) o tres, cuando participan representantes del gobierno”. Última revisión 24/04/2020. Disponible en: <https://metadata.ilo.org/thesaurus/-2048534795.html>

y a las asociaciones de empresarios, como representantes de los intereses de los trabajadores y de los empleadores, respectivamente (González Begega & Luque Balbona, 2015, p. 3).

A lo largo de las últimas décadas, el papel de los pactos sociales fue central para encarar las diversas reformas socioeconómicas en Europa occidental: entre 1970 y 2007 se firmaron y concluyeron nada menos que 88 pactos sociales (Sánchez Mosquera, 2018).

Asimismo, como se apuntó más arriba, el diálogo social puede ser informal o estar institucionalizado. Los CES, en ese sentido, ofrecen una de las tantas alternativas posibles para la institucionalización del diálogo social corporativo<sup>17</sup>. Por eso,

cuando se habla de los CES, se suele hablar de diálogo social institucionalizado, en la medida en que la actuación de los CES es una modalidad de diálogo social, y poniendo énfasis en el carácter institucional, de integración en las estructuras estables de funcionamiento de los asuntos públicos (Consejo Económico y Social de España, 2014, p. 15).

Los CES son organismos públicos cuyo objetivo es, entonces, la institucionalización del diálogo social entre sectores que representan intereses profesionales contrapuestos, generalmente, las uniones de empresarios y los sindicatos:

se trata así de instancias de diálogo social, de representación de intereses colectivos y de participación institucional, que como tal supone y entiende que la participación de los interlocutores sociales trasciende el ámbito de la empresa e implica así el ámbito de los asuntos de políticas públicas (OIT, 2001; en Consejo Económico y Social de España, 2014, p. 33).

Justamente, la implicación de las organizaciones corporativas en las decisiones públicas a través del CES, reviste al organismo consultivo de una clara naturaleza

---

<sup>17</sup> La institucionalización del diálogo social puede adoptar muchos otros formatos. La legislación sobre lobby en Estados Unidos es uno de las formas de institucionalizar la intervención de los grupos de presión en los asuntos públicos (Montalvo Correa, 2005).

política; “... es decir, [los CES] no son órganos de carácter técnico que emitan opiniones imparciales” (Montalvo Correa, 2005, p. 3).

Ahora bien, los CES, en su naturaleza de arreglos institucionales, pueden adoptar diferentes formas. Ojeda Avilés (1992, en Barba Ramos & Martínez López, 2004) ofrece una tipología muy útil para clasificar los diferentes CES, en base a las funciones que adoptan en la experiencia europea. Los modelos son<sup>18</sup>:

- Modelo con función de consulta legislativa: Es el modelo predominante de CES en Europa e intenta que el diálogo social dé lugar a una “legislación negociada” (Moreno Vida, 2009) entre los poderes públicos y los actores sociales. Su competencia principal es la de emitir dictámenes (preceptivos y/o facultativos, aunque generalmente no vinculantes) sobre anteproyectos de ley y decretos referidos a temáticas socioeconómicas. Los típicos ejemplos de este tipo de CES se encuentran en España, Francia, Grecia o en el extinto CNEL de Italia<sup>19</sup>.
- Modelo con función concertadora: Su principal objeto es el de servir de “lugar de encuentro” para la negociación, ofreciendo un espacio institucional de intercambio entre los agentes sociales y el Estado para impulsar procesos de concertación corporativa en torno a políticas públicas concretas. Es, en ese sentido, un modelo de CES productor de pactos sociales, apoyados generalmente por un importante financiamiento económico para cumplir lo acordado. Ejemplos de este modelo de CES se encuentran en Bélgica, Austria y Holanda<sup>20</sup>, y también en países escandinavos como Dinamarca y Suecia, cuya exitosa concertación se asocia al vigor de su modelo sindical (Sánchez Mosquera, 2018).

<sup>18</sup> Las funciones no son necesariamente excluyentes entre sí. El CES austríaco, por ejemplo, tiene una función consultiva y una función concertadora simultáneamente (Consejo Económico y Social de España, 2014).

<sup>19</sup> Algunos casos ofrecen variantes. El CNEL italiano, por ejemplo, poseyó en el pasado iniciativa legislativa sobre cuestiones de su incumbencia.

<sup>20</sup> El Sociaal Economische Raad (SER) fue señalado como una de las instituciones que colaboraron con el éxito del “modelo holandés” (Montoya Vargas, 2017).

- Modelo con función planificadora: Es un modelo de CES con el objetivo de colaborar en la planificación económica general, actividad que actualmente está en desuso en Europa. En el pasado reciente, sin embargo, el vínculo entre consejos corporativos y planificación para el desarrollo fue muy estrecho, tanto en Europa (De Vega, 1993), como en el sudeste asiático y Latinoamérica<sup>21</sup>.
- Modelo con función orientativa de la política económica: Este modelo pone el acento en la búsqueda de puntos de confluencia sobre aspectos socioeconómicos, elaborando, para ello, informes prospectivos y propuestas sobre temas estratégicos de largo plazo, en el marco de una agenda de desarrollo. El CESE francés cumple tareas de este tipo (Consejo Económico y Social de España, 2014), como así también los CES agrupados en el “modelo anglosajón” (Montalvo Correa, 2005), como el Consejo Nacional de Desarrollo Económico de Gran Bretaña o el CES irlandés.

Los CES pueden catalogarse no solo por sus funciones sino también por la naturaleza de las organizaciones participantes. Los Consejos pueden adoptar así una composición tripartita, donde el gobierno participa junto a los sindicatos y las uniones empresarias a través de sus representantes, o una composición bipartita, en la cual los representantes gubernamentales son excluidos. La conformación del Consejo no es inocua, y tiene consecuencias en el proceso de intercambio corporativo: cuando el CES es bipartito se refuerza su independencia y autonomía del gobierno, pero también, al no haber interlocutores gubernamentales, las organiza-

---

<sup>21</sup> Los ámbitos institucionales de diálogo con los actores organizados colaboraron históricamente con los modelos desarrollistas de los años cincuenta y sesenta. La existencia de instituciones de articulación corporativa como el Consejo de Planificación Económica (CPE) de Corea del Sur o el Consejo de Planificación y Desarrollo Económico (CPDE) de Taiwán es lo que permitió, entre otras cosas, a los países de industrialización tardía conducir la política económica, resolver los problemas de acción colectiva en el sector privado, y, en suma, fortalecer la “autonomía enraizada” del Estado en la sociedad civil (Evans, 1996). Asimismo, en Latinoamérica también se impulsaron organismos destinados a institucionalizar la participación de la sociedad civil en el desarrollo, como son las diferentes instituciones brasileras (Sikkink, 1993) y las instituciones argentinas como el CES peronista (Jáuregui, 2014).

ciones corporativas pueden buscar otros canales más eficaces de intercambio por fuera de la institución (Consejo Económico y Social de España, 2014).

La mayoría de los CES europeos son bipartitos (Montalvo Correa, 2005), esto quiere decir que solo incluyen la representación del capital y del trabajo a través de la participación de uniones de empresarios y sindicatos. Sin embargo, en la mayoría de los CES suele existir un tercer grupo “misceláneo” o plural, compuesto por expertos reconocidos, autoridades relevantes del sector público (en carácter de funcionarios especialistas, no de representantes políticos del gobierno), organizaciones de la economía social, grupos de consumidores y usuarios, universidades o federaciones de gobiernos locales, entre otros. Los representantes del tercer grupo son por lo general propuestos por el gobierno, aunque no lo representen políticamente.

El número de representantes de los sindicatos y de los empresarios suele ser equivalente, con pocas excepciones<sup>22</sup>. El CES español es el caso bipartito prototípico, compuesto, como se verá luego, por sesenta miembros divididos en tres grandes grupos que representan de manera equivalente a los empresarios, a los sindicatos y a un tercer grupo plural. Sin embargo, existen muchas otras conformaciones de CES. La composición del Consejo austríaco, por ejemplo, es también bipartita, pero solo cuenta con veintiún miembros, divididos en tres grupos: dos de ellos con solo ocho miembros cada uno (compuestos, de manera equivalente, por representantes sindicales y empresariales de gran jerarquía y considerable peso político), y un tercer grupo conformado por cinco miembros expertos, de importancia marginal<sup>23</sup>. Por el contrario, el CESE francés es el reverso del CES austríaco: es una amplia asamblea consultiva compuesta por 233 miembros distribuidos en dieciocho

---

22 El CES italiano tenía más representantes de trabajadores (sindicatos, organizaciones de autónomos y economía social) que de empresarios.

23 Los representantes corporativos son designados por las propias organizaciones, no tienen tiempo de permanencia y pueden ser removidos a voluntad. El CES austríaco es financiado por las organizaciones participantes, las reuniones son secretas y sus dictámenes y propuestas se publican generalmente por consenso, con importantes repercusiones políticas (Consejo Económico y Social de España, 2014).

grupos de representación, donde participan desde sindicatos, hasta federaciones de artesanos y grupos de defensa del inmigrante.



## Un repaso del diálogo social en España

El CES español, como forma de institucionalización del diálogo social, no puede ser abordado sin antes describir las características principales de la concertación social en aquel país a través del tiempo. El rol del Estado y los actores corporativos, la particular historia política española o el proceso de unidad europea, son algunos de los elementos que incidieron en la dinámica del diálogo social ibérico.

El papel del régimen franquista (1939-1975) fue decisivo a la hora de moldear el diálogo social español (Martínez-Alier & Roca Jusmet, 1988). A pesar de haber sido caracterizado, por sus rasgos autoritarios y antidemocráticos, como un típico corporativismo estatal (Schmitter, 1989), lo cierto es que el franquismo adolecía de sindicatos relevantes que permitieran definirlo como un modelo corporativista clásico. Luego de la guerra civil española, el gobierno había desarticulado el movimiento obrero, y, en muchos casos, sus organizaciones estaban en control de las propias empresas o directamente intervenidos por el Estado. En ese sentido, el modelo corporativista español durante el franquismo, pese a los esfuerzos estatales para legitimar el régimen mediante cierto grado de diálogo social, “... no había [encontrado la] forma de establecer un acuerdo central interclasista por falta de representantes adecuados –por lo menos por el lado de la clase obrera– ...” (Martínez-Alier & Roca Jusmet, 1988, p. 36). Debido a la ausencia en los hechos de interlocutores sindicales, España no participó del extendido proceso de concertación corporativa de distribución de rentas y negociación de políticas de demanda, desarrollado durante los sesenta y setenta en gran parte de Europa occidental (Sánchez Mosquera, 2014). La debi-

lidad de las organizaciones sindicales heredada del franquismo determina y diferencia al modelo corporativo español de otros modelos, aún hasta el día de hoy<sup>24</sup>.

Luego de la muerte de Franco, el diálogo social, al igual que en otros países del sur europeo, fue particularmente importante para fortalecer la transición democrática<sup>25</sup>, y los actores corporativos jugaron un papel irremplazable en ella: "... la incorporación de los sindicatos y de los empresarios a la toma de decisiones públicas cumplió inicialmente la triple función de contribuir al afianzamiento democrático, encauzar el conflicto industrial y estabilizar a los propios actores" (O'Donnell y Schmitter, 1986, en González Begega & Luque Balbona, 2014, p. 85). La alianza corporativa y política, esencial para asegurar la gobernabilidad española, se plasmó en octubre de 1977 a través de los Pactos de la Moncloa. Aunque solo firmaron el gobierno y los partidos políticos españoles, los sindicatos aprobaron los pactos a través de sus representantes en el parlamento. Su apoyo irrestricto a los acuerdos fue producto de la "... coyuntura política concreta: el miedo a un golpe militar" (Martínez-Alier & Roca Jusmet, 1988, p. 37)<sup>26</sup>.

Consolidada la democracia española, el diálogo social cumplió una función relevante durante el proceso de la incorporación española en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986 (González Begega & Luque Balbona, 2014) y, más tarde, fue esencial para implementar las políticas requeridas por Bruselas para la entrada en la Unión Económica y Monetaria (UEM). De este modo, el diálogo social en España fue el mecanismo para concertar con las organizaciones corporativas una serie de reformas de corte ortodoxo en materia de seguridad social (Sarfati, 2006)

---

24 España tiene un modelo de representación sindical con altas tasas de negociación colectiva, pero con bajas tasas de densidad sindical (Sánchez Mosquera, 2018). Estas características que son comunes a la mayoría de los modelos sindicales del sur de Europa, pero divergentes de los poderosos modelos sindicales escandinavos. Mientras que en 2011 la tasa de trabajadores afiliados en España era del 15,6%, en Dinamarca era del 68,5, en Noruega del 54,6 y en Suecia del 68,9 (Sánchez Mosquera, 2014).

25 Esto es similar a lo que ocurrió en experiencias latinoamericanas, como la transición democrática brasileña de los años ochenta (Viscardi, 2018).

26 Sobre la naturaleza del sindicalismo español, sostienen estos autores que "... la actitud de compromiso y de pacto nace en nuestro sindicalismo originariamente más en función de la voluntad de consolidación democrática que como respuesta sindical frente a la crisis" (Martínez-Alier & Roca Jusmet, 1988, p. 37).

y mercado de trabajo<sup>27</sup>. No es casual que sea en aquel período cuando se crea el CES español, organismo aprobado por ley en 1991. El país ibérico ratificaba así la institucionalización del modelo “corporativista competitivo” extendido en toda la región (Sánchez Mosquera, 2018).

El corporativismo competitivo español gozó de buena salud hasta la crisis económica de 2008, a partir de lo cual la concertación social transitó un derrotero que fluctuó entre el abandono y la acción unilateral del gobierno (Molina & Miguélez, 2013). En un escenario signado por la recesión y la elevada deuda pública, la UE presionó al gobierno socialista de Rodríguez Zapatero para que impulse políticas de austeridad sin consultar, bajo la excusa del apremio, a las organizaciones corporativas. La ruptura de las negociaciones tripartitas perjudicó especialmente a los sindicatos –socios débiles del modelo corporativo competitivo–, ya que las medidas de austeridad castigaron sobremedida a sus bases de representación. En 2011, con la victoria electoral del Partido Popular (expresión política de centro-derecha), el diálogo social tripartito fue virtualmente abandonado, y el gobierno impuso de forma unilateral gran parte de las reformas que solicitaba la UE<sup>28</sup>. Pese al rol secundario del diálogo social tripartito desde el 2008, se mantuvo, sin embargo, cierto grado de negociación bipartita entre organizaciones de empleadores y trabajadores. Estos dos actores han negociado y renovado de forma autónoma una serie de pactos bipartitos a partir de 2010, relacionados con la mejora de la competitividad económica (Molina & Miguélez, 2013).

---

27 Desde 1996 a 2002, hay un gran número de acuerdos tripartitos de naturaleza “corporativa competitiva”: el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de seguridad social (1996); el Acuerdo de formación continua y profesional (1996); el Acuerdo para el empleo y la protección social agrarios (1996); el Acuerdo extrajudicial de resolución de conflictos (1996); el Acuerdo para la estabilidad en el empleo y sobre negociación colectiva (1997); el Acuerdo sobre trabajo a tiempo parcial (1998); el Acuerdo sobre formación continua (2000); el Acuerdo sobre la solución extrajudicial de conflictos laborales (2001); el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de seguridad social (2001); y el Acuerdo de negociación colectiva (2002) (Sánchez Mosquera, 2018).

28 A partir de 2012, el gobierno de Mariano Rajoy subió impuestos, impulsó un recorte en el gasto público en 8000 millones de euros y efectuó una reforma laboral que incluyó la reducción de las indemnizaciones de despido (Montoya, 2013). Los sindicatos respondieron con dos huelgas generales en marzo y noviembre de 2012, con escasos resultados para revertir las reformas o reiniciar el diálogo tripartito (Sánchez Mosquera, 2018).

En resumen, como señala Sánchez Mosquera (2018), la concertación social competitiva demostró ser apropiada para un modelo de flexibilidad y desregulación moderada durante ciclos de expansión, pero colapsó a partir de la crisis económica. Desde el 2008, el diálogo social tripartito se caracterizó por ser discontinuo, y de convocatoria arbitraria y unilateral por parte del gobierno. En línea con los postulados de Panitch (1977), las relaciones corporativistas españolas ingresaron en una dinámica claramente adversa para los sindicatos. Mientras las organizaciones patronales apoyaban cada una de las medidas gubernamentales destinadas a flexibilizar el mercado de trabajo y aumentar la productividad, los sindicatos, principales damnificados, debieron apelar a las huelgas y a otras formas de protesta, en alianza con nuevas expresiones sociales como 15M o Indignados (Sánchez Mosquera, 2018). A esta dinámica de lucha se la llamó estrategia de “baile y boxeo” (González Begega & Luque Balbona, 2015, p. 8) debido a que las protestas sindicales estaban dirigidas esencialmente a reabrir al diálogo con el gobierno, no a confrontar con él: el escaso éxito de la estrategia determinó un período marcado por el enfrentamiento (Luque, 2012). La victoria del socialista Pedro Sánchez en 2018, no obstante, parece haber abierto un nuevo capítulo del diálogo social.



## Configuración institucional del CES español: funciones, composición, estructura

El CES español es una modalidad de diálogo social institucionalizado de índole corporativa. Como tal, adopta la forma específica de un “órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral”, según la Constitución Española<sup>29</sup>. El organismo forma parte del aparato institucional del Estado, pero no depende exclusivamente ni del Poder Ejecutivo ni del Legislativo. De eminente carácter consultivo según la tipología expuesta (Barba Ramos & Martínez López, 2004), su función se desarrolla a través de la elaboración regular de dictámenes sobre normas, informes socioeconómicos y laborales, y memorias anuales sobre la situación económica de España.

En cuanto a su conformación, el Consejo es un órgano de diálogo social bipartito compuesto por 61 miembros: el Presidente y un pleno donde participan 60 representantes de organizaciones del capital y el trabajo, sin la intervención del Poder Ejecutivo. La participación bipartita se descompone, a su vez, en tres grandes grupos de la sociedad civil (de veinte miembros cada uno), en los que predominan las uniones de empresarios y los sindicatos. Por el lado empresarial, participan la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)<sup>30</sup>

---

29 Constitución Española (última revisión el 15/05/2020). Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/index.htm>

30 Fundada en 1977, la CEOE es la voz de las grandes empresas españolas. Representa a 4.500 asociaciones de base, integradas en 225 federaciones y confederaciones. Disponible en (última revisión 15/05/2020): [https://www.ceoe.es/es/contenido/Miembros\\_...](https://www.ceoe.es/es/contenido/Miembros_...)

y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)<sup>31</sup>, y, por el lado sindical, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT)<sup>32</sup>, entre otras organizaciones de menor relevancia<sup>33</sup>. El tercer grupo de representantes está conformado por agrupaciones relacionadas con nuevos exponentes socioeconómicos (por ejemplo, representantes de la economía social), y por organizaciones agrarias, pesqueras, y de consumidores<sup>34</sup>, además de expertos del sector público<sup>35</sup>.

La función consultiva del CES abarca una gama amplia de temas socioeconómicos, producto de la heterogénea conformación del órgano, que van desde la fiscalidad, las relaciones laborales o la seguridad social, hasta asuntos de cultura o medioambiente (Consejo Económico y Social de España, 2014). Al igual que en el Parlamento, el CES trabaja los temas en diferentes comisiones, y solo a partir de un acuerdo en ellas se deriva al Pleno para su aprobación.

---

31 Fundada en 1977, la CEPYME defiende los intereses de la pequeña y mediana empresa y del empresario autónomo. Agrupa a más de tres mil organizaciones empresariales de base, “... lo que representa prácticamente el noventa y nueve por ciento de las asociaciones de pymes existentes”. Extraído de (última revisión): <https://www.cepyme.es/cepyme/que-es-cepyme-2/>

32 La estructura sindical española es de “... una fuerte competencia entre las dos principales confederaciones, aunque ambas adoptaron una política común de eliminar a las otras organizaciones más pequeñas” (Martínez-Alier & Roca Jusmet, 1988, p. 39). Al día de hoy, la estructura sindical sigue siendo binaria: en 2015 las CCOO poseían el 36,1% de los delegados electos en el lugar de trabajo, UGT el 32,9% y otros sindicatos el 31% (Sánchez Mosquera, 2018).

33 Además de CCOO y UGT, participan los sindicatos Convergencia Intersindical Gallega (CIG) y Solidaridad de Trabajadores Vascos (STV).

34 Estas organizaciones son las siguientes: Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA), Coordinadora de Organizaciones Agricultores y Ganaderos (COAG), Unión de Pequeños Agricultores (UPA), Cooperativa de Armadores del Puerto de Vigo, Federación Nacional de Cofradías de Pescadores, Asociación Empresarial de Acuicultura de España (APROMAR), Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU), Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOO), Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), Federación de Usuarios-Consumidores Independientes (FUCI) y Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES).

35 Esta conformación aparentemente heterogénea hace concluir a algunos autores (De Vega, 1993) que el CES es un consejo de orientación pluralista más que corporativista.

Las actividades más significativas del CES son:

- i. emitir dictámenes relacionados con proyectos de ley;
- ii. elaborar periódicamente informes socioeconómicos y laborales;
- iii. elaborar anualmente la “Memoria de la situación socioeconómica y laboral de España”.

La primera actividad representa la principal función del CES, es decir, emitir dictamen, con carácter preceptivo, sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales, y también sobre los proyectos de decretos que el Gobierno considere que tienen una especial trascendencia<sup>36</sup>.

En cuanto a la segunda actividad, los informes socioeconómicos y laborales son elaborados por iniciativa del propio CES y expresan el consenso del Pleno, tanto en la agenda de problemas como en la propuesta de mejora. Estos informes suelen enfocarse en cuestiones transversales de mediano y largo plazo, como la desigualdad, la pobreza, el mercado de trabajo o las políticas de la Unión Europea.

Por último, el CES elabora anualmente la “Memoria de la situación socioeconómica y laboral de España”, documento que, a diferencia de los dictámenes e informes específicos, realiza una valoración socioeconómica general bajo tres grandes capítulos: panorama económico, mercado de trabajo, y calidad de vida y protección social. Además de las actividades descritas, el CES realiza acciones de cooperación internacional y de difusión de la actividad del Consejo, pero son todas ellas de carácter secundario.




---

<sup>36</sup> Extraído de la página oficial del CES español. Última revisión 07/05/2020. Disponible en: <http://www.ces.es/inf-juridica>

## El papel del CES español en el diálogo social corporativo

La Constitución española de 1978 declaró la potestad del Ejecutivo de crear un órgano de representación corporativa. Los primeros proyectos de ley de creación del CES se presentaron en 1981 y, a lo largo de la década de los ochenta, el presidente Felipe González declaró en varias oportunidades la necesidad de contar con un organismo de estas características (Martínez-Alier & Roca Jusmet, 1988). Pero no fue, sin embargo, hasta el año 1991, tardíamente en relación a sus pares europeos, que se sancionó su ley de creación.

Desde sus comienzos (e incluso en los debates previos a su existencia), el rol del CES en la resolución de los problemas sociales españoles fue sobreestimado. Como señalan los observadores de aquel entonces, “... su nacimiento abrió expectativas exageradas y se esperaba demasiado de su institucionalización (...), cuando en realidad su cometido es más bien modesto” (De Vega, 1993, p. 161). Es así que en sus inicios institucionales, muchos pensaron que el CES podía desempeñar un papel político equivalente al de una “tercera cámara legislativa”, la cual incluso estaría en condiciones de sustituir parcialmente a la representación parlamentaria (Montoya, 2013). La cuestión “parlamento versus cámara corporativa” había sido un debate significativo durante los años treinta en el marco de los gobiernos socialdemócratas y fascistas europeos (Martínez-Alier & Roca Jusmet, 1988), pero en la España democrática, lógicamente, los límites constitucionales impidieron (e impiden) equipar la representación corporativa con la político-partidaria. Como muchos juristas argumentaron a principios de los años noventa, las cámaras parlamentarias, cuya legitimidad se asienta en el sufragio

universal y el papel de los partidos políticos, no son homologables a una cámara de representación como el CES, compuesta por organizaciones corporativas (De Vega, 1993). El CES español fue pensado, más bien, como un elemento corrector y legitimador de las decisiones políticas, el “... último escalón de la red de órganos consultivos (...), el lugar donde se da el repaso final a un proyecto” (Barba Ramos & Martínez López, 2004, p. 143).

Otro debate de la época estuvo vinculado al papel del organismo en la planificación económica a gran escala<sup>37</sup>. La Constitución Española de 1978 había previsto en su artículo 131.2 que el futuro CES debía facilitar la participación de las organizaciones corporativas en caso de que se impulsara una planificación global del sistema económico<sup>38</sup>. Sin embargo, el órgano, efectivamente creado en 1991, no tuvo una vinculación obligatoria con la planificación nacional y, en términos normativos, su responsabilidad en la temática era escasa y meramente facultativa. Esta zona gris provocó un cierto litigio doctrinal acerca de cómo articular la función planificadora prevista constitucionalmente con la función consultiva finalmente atribuida al Consejo (Hoces Íñiguez, 2017). A principios de los años noventa, estos debates carecían, no obstante, de valor, ya que la planificación nacional estaba completamente en desuso (De Vega, 1993). A pesar de lo dicho, en los últimos años el CES ha tenido cierta participación en actividades planificadoras, como se verá más adelante.

Iniciadas sus actividades en 1993, el CES español colaboró con sus dictámenes en las diferentes consultas que realizó el gobierno a lo largo de los años. Desde 1993 a 2019 el organismo emitió 226 dictámenes relacionados con anteproyectos de ley, desde proyectos que regulan los servicios de atención al cliente (2011), protegen a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (2011), modifican el sistema de telecomunicaciones (2013), o fomentan la integración de cooperativas agroalimen-

---

37 Como se dijo anteriormente, dentro de la amplia variedad de CES existentes, algunos de ellos pueden tener funciones auxiliares en materia de planificación. En el marco del capitalismo coordinado del Estado de bienestar, hay muchos ejemplos de órganos de estas características.

38 Constitución Española (última revisión el 15/05/2020). Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/index.htm>

tarias (2012). A la finalización de este artículo, el último dictamen aprobado por el Pleno del CES es de octubre de 2019, sobre el anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley de Sociedades de Capital de 2010<sup>39</sup>. Pero además de emitir dictámenes, el CES elaboró además múltiples informes por iniciativa propia sobre, por ejemplo, la situación de las mujeres en la realidad socio-laboral o la distribución de la renta en España.

En cuanto a la función consultiva, el papel del CES, por lo menos hasta la crisis de 2008, fue relevante. No puede decirse lo mismo de su participación en la producción de pactos sociales, ya que la mayoría de los acuerdos tripartitos elaborados durante el período de “corporativismo competitivo” entre 1991 y 2008 no contaron con su intervención activa (Molina & Miguélez, 2013). Asimismo, con el estallido de la crisis económica en 2008, el Consejo, como una de las instituciones del diálogo social español, mermó profundamente su actividad, y gran parte de las reformas económicas y laborales más importantes fueron impulsadas sistemáticamente por la vía de la “legislación de urgencia”, bajo la cual el Ejecutivo no estaba obligado a solicitar dictamen al CES. En ese sentido, la institución corrió la misma suerte que la dinámica de concertación social, y entró en declive junto con ella.

Así, luego de 2008 el organismo tuvo una escasa participación en las duras medidas de austeridad impulsadas por el Ejecutivo español. El protagonismo del CES fue marginal, por ejemplo, en la “Segunda Agenda Nacional para el Empleo y la Negociación Colectiva en 2012”, considerada como “... una de las reformas de mayor alcance del derecho del trabajo español en los últimos treinta años” (Rodríguez-Piñero Royo, 2012, p. 55). Asimismo, los dictámenes del CES fueron muy negativos con los anteproyectos de ley para las reformas del sistema de pensiones de los años 2011 y 2013<sup>40</sup>. En particular, la última de ellas (que implicaba la modificación del índice de cálculo jubilatorio y la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones) sus-

---

39 Extraído de la página oficial del CES español (última revisión el 15/06/2020). Disponible en: <http://www.ces.es/dictamenes>

40 “El CES: hay que ‘reconsiderar’ la reforma de las pensiones para evitar pérdidas de poder adquisitivo”. Revista Expansión, 26 de septiembre de 2013 (última revisión el 15/06/2020). Disponible en: <https://www.expansion.com/2013/09/26/economia/1380175277.html>

citó un rechazo tajante del CES-E. Ante el desdén del Ejecutivo hacia el dictamen del organismo<sup>41</sup>, tanto CC.OO. como UGT denunciaron públicamente esta situación, pero no consiguieron torcer la medida. La ley fue aprobada en diciembre de 2013.

Este y otros casos ejemplifican un período caracterizado por la sostenida unilateralidad del gobierno (independientemente de su color político). Como respuesta, en varias oportunidades el CES manifestó públicamente que no había sido consultado sobre asuntos de su competencia (Middelkoop y Van Goethem, 2014), al mismo tiempo que subrayó la necesidad de lograr un compromiso social que repartiera equitativamente los sacrificios y responsabilidades entre empresarios y trabajadores (Montoya, 2013). Sus reiterados pedidos de revitalizar el diálogo social, sin embargo, no tuvieron eco, y el CES se enfocó en sus tareas facultativas regulares, es decir, la publicación de informes sobre la situación socioeconómica del país<sup>42</sup>.

A partir de la victoria electoral del socialismo español, no obstante, el CES parece haberse revitalizado. El organismo fue consultado por el gobierno con respecto a la elaboración en 2018 del “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030”, en un intento de aplicar en España los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El plan, sin embargo, no fue implementado.

## 5.1. ¿Es útil el CES español para institucionalizar el diálogo social?

Desde su creación, el CES español tuvo una composición bipartita y una función principalmente consultiva, aspectos que no se modificaron a través del tiempo. Como se señaló más arriba, esto significa, en primer lugar, que no debe confundirse al Consejo con una cámara legislativa productora de decisiones vinculantes para

---

41 “UGT censura que el Gobierno no atienda la opinión del CES que afecta a los pensionistas”. Revista El Faro, 1 de octubre de 2013 (última revisión el 15/06/2020). Disponible en: <https://elfarodemelilla.es/ugt-censura-que-el-gobierno-no-atienda-la-opinion-del-ces-que-afecta-a-los-pensionistas/>

42 En junio de 2011, para ejemplificar, el CES español y el Consejo francés realizaron una conferencia juntos en la que se debatió acerca de medidas para combatir el creciente desempleo juvenil a nivel europeo (Montoya, 2013).

el poder ejecutivo o legislativo (Montoya, 2013). Esta falta de “obligatoriedad” de los dictámenes generó frecuentes dudas y el CES español nunca estuvo “... exento de críticas respecto a su falta de eficacia o incidencia político-social, a pesar de disfrutar de un alto nivel de información legislativa” (Barba Ramos & Martínez López, 2004, p. 143).

El CES español, en segundo lugar, tampoco asumió la tarea de producir una “concertación corporativa”, objetivo que sí persiguen consejos homólogos del norte europeo (Montoya Vargas, 2017). De ese modo, los principales acuerdos tripartitos de España se desarrollaron generalmente por fuera de la institución (Molina & Miguélez, 2013).

Por último, el CES español tampoco es un “consejo de planificación”, si bien la Constitución Española le atribuye cierta potestad en materia de planificación nacional. Esta atribución solo se manifestó en contadas ocasiones y de forma muy parcial, como es el caso de la participación del CES en el Plan de Acción Agenda 2030.

A pesar de todo, cabe destacar la participación del CES en la búsqueda de soluciones a los problemas socioeconómicos y laborales españoles. En ese sentido, debe decirse que el CES jugó un rol de complementariedad en materia de representación política, que dio una apariencia más pluralista a las medidas de contenido socio-laboral (De Vega, 1993). Pero, más allá de la cuestión cosmética, la producción de dictámenes sobre anteproyectos de ley socioeconómicos fue una actividad enriquecedora para la dinámica democrática y también para el proceso de elaboración de políticas, al fortalecer la “legislación negociada” entre poderes públicos y actores sociales (Moreno Vida, 2009). Sólo desde este enfoque puede comprenderse la importancia del organismo. Este “modesto” papel en la institucionalización del diálogo social español fue, sin embargo, criticado con frecuencia (Molina & Miguélez, 2013).

No obstante, debe decirse que el CES por sí solo es incapaz de revertir una dinámica más amplia y general: el diálogo social tripartito ha mostrado discontinuidades históricas en España y, desde la crisis de 2008, ha ingresado en una franca etapa de declive. Esto se debe a factores que exceden al CES y, en algunos casos, al ámbito estrictamente español. En primer lugar, la sostenida internacionalización de la

economía hizo que los acuerdos tripartitos nacionales sean menos efectivos que en el pasado (Sánchez Mosquera, 2018). Sobre todo, a partir de la crisis económica, es destacable la “... creciente dificultad a la que se enfrenta la producción de políticas públicas a escala nacional cuando la condicionalidad derivada de la integración en las estructuras de decisión supranacionales de la Unión Europea se hace más intensa” (González Begega & Luque Balbona, 2015, p. 11)<sup>43</sup>.

En segundo lugar, la discontinuidad del diálogo social español también se explica por el escaso poder y el bajo grado de corporativización de los sindicatos (de acuerdo, principalmente, a sus niveles de afiliación), lo cual configuró a lo largo del tiempo un modelo corporativista débil (Luque, 2012; Martínez-Alier & Roca Jusmet, 1988). El contraste suele ser ofrecido por los países escandinavos con tradición de concertación corporativa exitosa, los cuales se destacan por la gravitación en la vida política de sus poderosas organizaciones sindicales (Sánchez Mosquera, 2014). En la práctica, remover a los sindicatos del diálogo social tuvo, para el gobierno español, menores costos políticos que para sus pares del norte europeo (Middelkoop y Van Goethem, 2014), donde los sindicatos suelen tener gran capacidad de movilización y de veto.

No obstante, al hablar de la performance del diálogo social en España, muchos concuerdan en su débil y tardía institucionalización (Molina & Miguélez, 2013). Siempre en términos europeos, el dialogo social español exhibe una “... institucionalización incompleta y deficientemente regulada, a pesar de la incorporación de los agentes sociales a un número de organismos públicos, como el Consejo Económico y Social ...” (González Begega & Luque Balbona, 2014, p. 90). Así, ni los numerosos pactos sociales luego de la transición democrática ni la creación del CES en 1991, entre otras políticas, lograron el objetivo de consolidar un modelo institucionalizado de concertación social, en parte, porque no pudieron reforzar la posición del miembro

---

43 La pérdida de soberanía estatal tiene una contrapartida aún más nociva para los actores enraizados en el territorio nacional: “La relación de dependencia con las instituciones comunitarias de gobierno económico proporciona a los gobiernos una fuente de legitimidad alternativa que les descarga de la necesidad de buscar el soporte de los agentes sociales a la hora de determinar la agenda de reformas. Más aún si esta llega prediseñada desde el plano europeo” (González Begega & Luque Balbona, 2015, p. 11).

más débil del sistema corporativista: los sindicatos. En la actualidad, pues, “España aún carece de un marco institucionalizado, formal y estable de tripartismo” (Meardi *et al.*, 2015, p. 405).

La debilidad relativa de las instituciones de diálogo social se verificó en el propio CES español cuando se abrió una etapa económica marcada por la austeridad. Los pedidos de dictámenes consultivos por parte del gobierno son extremadamente escasos desde 2008 (Middelkoop y Van Goethem, 2014), debido a la inexistencia de normativa que obligara al Ejecutivo a establecer negociaciones con las organizaciones sociales para llevar adelante las medidas de ajuste. En consecuencia, “... el diálogo social tripartito significativo [estuvo] sujeto a condiciones socioeconómicas y discreción política, es decir, a la voluntad del gobierno de negociar las reformas” (Molina & Miguélez, 2013, p. 11). Si bien las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas de España participan en varios organismos públicos tripartitos como pueden ser los foros de la Seguridad Social y del Servicio Público de Empleo, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y el propio CES, “España carece de una Ley de Participación Institucional a escala estatal que delimite los espacios y las condiciones de incorporación de los agentes sociales a la toma de decisiones públicas” (González Begega & Luque Balbona, 2014, p. 90). No es de extrañar que las organizaciones sindicales hayan exigido, históricamente, la sanción de una ley de este tipo<sup>44</sup>, junto a la necesidad de “... reforzar las instancias existentes de participación para reducir la volatilidad y el carácter altamente contingente del diálogo social tripartito” (Molina & Miguélez, 2013, p. 30). Habida cuenta del marco general, la creación del CES en 1991, al parecer, no ha podido resolver por sí sola la discontinuidad y la arbitrariedad, en relación a sus pares europeos, del diálogo social español. Durante la etapa expansiva de la economía, el diálogo tripartito, en el marco del corporativismo competitivo, funcionó considerablemente bien para impulsar reformas de las políticas

---

<sup>44</sup> Existe este tipo de legislación, por el contrario, en el nivel de las Comunidades Autónomas (González Begega & Luque Balbona, 2014).

de bienestar españolas de forma concertada. Pero en un contexto regresivo, sus instituciones exhibieron grandes falencias y limitaciones.



## Conclusiones

Los CES son instituciones de participación corporativa en el marco de la democracia y, como tales, sirven para reforzar la legitimación del sistema democrático general. Desde una óptica neocorporativista, su objetivo es institucionalizar el diálogo social, dando un marco estable al intercambio y la coordinación entre actores organizados del sector público y privado.

Bajo esa mirada, el papel del CES español en la institucionalización del diálogo social parece haber estado enfocado en una función estrictamente consultiva. El Consejo, a la luz de los hechos, no es ni una tercera cámara parlamentaria ni un consejo de planificación económica general ni un foro para la producción de concertaciones corporativas. Su función, repetimos, es exclusivamente consultiva.

El CES español, pues, no fue el ámbito elegido por los sucesivos gobiernos para impulsar iniciativas de políticas públicas ni acuerdos colectivos. Tampoco fue un espacio donde se manifestaron las presiones corporativas para imponer medidas al Estado y tampoco se disputaron allí las tensiones interclasistas. Sin embargo, los sindicatos españoles demandaron con frecuencia una mayor institucionalización del diálogo social, dado que la falta de negociación tripartita, sobre todo a partir de la crisis de 2008, perjudicó esencialmente a los trabajadores. Una mayor intervención del CES en las medidas de austeridad (en particular cuando emitía dictámenes negativos o críticos a las reformas del gobierno) fue, pues, una de las razones de las reiteradas protestas sindicales.

La importancia moderada del CES en la institucionalización del diálogo social español puede deberse, como es señalado más arriba, a diferentes factores, entre los que se encuentran: la sostenida europeización y globalización; el escaso poder

de los sindicatos españoles para incidir en la agenda pública; y la falta de voluntad política para reforzar la débil institucionalización del diálogo social. Frente a estos condicionantes generales, la configuración institucional del CES (con una función consultiva y una conformación bipartita) no parece haber sido un factor que haya determinado su performance. En otras palabras, su limitada incidencia en la vida política española se explica más por factores estructurales (crisis económica global, escaso poder sindical, etc.), que por cuestiones de diseño institucional.

A pesar de todo lo dicho sobre el CES, lo cierto es que su creación ha colaborado con la imagen de una democracia española pluralista y participativa. Sus más de doscientos dictámenes sobre anteproyectos de ley y sus informes socioeconómicos asistieron, desde 1991, a la incorporación progresiva de España en el mercado común europeo. Así, el CES español fue una de las instituciones arquetípicas del corporativismo competitivo. Desde luego, la institución funcionó razonablemente bien en una etapa expansiva de la economía, pero demostró grandes limitaciones para desarrollar sus funciones ante a un panorama más negativo.

Sobre la base del estudio, surgen algunos interrogantes sobre los procesos de institucionalización del diálogo social y, aunque excedan ampliamente este trabajo, interesa plantearlos. En primer lugar, cabe preguntarse sobre la capacidad real de movilización de recursos de los sindicatos y las organizaciones patronales en un mundo cada vez más transnacionalizado, y en donde los acuerdos en el ámbito nacional ya no son tan decisivos. Al estudiar el caso español, destaca particularmente la baja corporativización de su modelo sindical, y el limitado protagonismo de los sindicatos en el diálogo social luego del 2008. En ese sentido, ¿cabe esperar que los sindicatos argentinos se comporten (y sean tratados) de la misma manera que los españoles? ¿O, por el contrario, son más representativos y poderosos? Las respuestas a estos interrogantes son todavía apresuradas, pero indagan acerca de la capacidad concreta de los sindicatos argentinos para legitimar (o rechazar) políticas públicas de gran alcance y, en suma, para utilizar a su favor la institucionalización del diálogo social, a través del CES. Preguntas similares podrían hacerse acerca del otro socio del modelo corporativo, en este caso, las uniones empresarias argentinas.

En segundo lugar, surgen dudas sobre la legitimidad de las organizaciones tradicionales de representación del capital y del trabajo, habida cuenta del surgimiento de nuevas expresiones sociales. En ese sentido, al constituirse el CES argentino, habrá que definir el número de sus miembros y, sobre todo, las organizaciones participantes. El CES argentino puede ser una institución de selectos y poderosos miembros, o, por el contrario, un organismo que privilegie la representatividad social. ¿Se incluirá solamente a las organizaciones corporativas más tradicionales y relevantes, como la Confederación General del Trabajo (CGT) o la Unión Industrial Argentina (UIA)? ¿Se ampliará la participación a otras organizaciones, como es el caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) o, incluso, la Iglesia? La cuestión de quién participa, y quién no, es muy significativa, dado que nunca debe subestimarse la legitimación política que supone para las organizaciones sociales ser miembros del CES.

El estudio del CES español también arroja inquietudes acerca de la verdadera utilidad de estos organismos de representación para la Argentina. Es cierto que su tarea consultiva, aunque limitada, resulta positiva; y que, además de la experiencia española, hay muchos casos en el plano europeo que demostraron ser estratégicos en la vida política nacional. Pero cabe preguntarse sobre el peso específico que tendrá la institución en nuestro país: ¿El CES será un lugar de decisión, un verdadero lugar de poder? Y, sobre todo, ¿cuál es el equilibrio institucional adecuado para que el Estado pueda involucrar a las organizaciones corporativas en acuerdos amplios, sin perder al mismo tiempo su autonomía?

Yendo a cuestiones más específicas de objetivo y forma: ¿el CES debe apuntar a funciones de concertación, a funciones de planificación, o ser, por el contrario, un órgano de consulta? ¿Es más adecuada una composición tripartita o bipartita? El “perfil incierto” de estos organismos, afortunadamente, permite explorar un amplio número de posibilidades, y no clausura el debate con la mera sanción de la ley de creación. No obstante, la función consultiva en este tipo de organismos parece ser la norma (aunque los CES puedan desarrollar funciones adicionales en la práctica),

como así también su configuración bipartita. El CES español es un caso ejemplar en este sentido.

Discutir sobre el rol que ocupará el CES en nuestro país servirá también, en base a lo observado en la experiencia española, para moderar y adecuar las expectativas sociales acerca de lo que puede y, sobre todo, no puede hacer un Consejo Económico y Social. Bajo ningún concepto la institución debe ser vista como la “piedra filosofal” del desarrollo de un país. Esto no significa que los CES carezcan de peso o importancia institucional. Incluso en el caso de limitarse a funciones consultivas, el Consejo puede ser una importante caja de resonancia de demandas sectoriales y otorgarles mayor legitimidad a las decisiones de gobierno. Asimismo, en la actualidad los espacios de representación de intereses corporativos juegan un significativo papel en el norte de Europa (como así también lo jugaron en experiencias latinoamericanas y asiáticas del pasado), por lo cual no debe rebajarse su importancia. En ese sentido, el CES puede ser, en un extremo, una institución vacía de poder y con un papel marginal en la dinámica política de un país o, en el extremo contrario, un espacio de construcción de políticas públicas concertadas y de largo plazo.



## Referencias bibliográficas

- Alarcón Bravo de Rueda, P. O., & Moreno de Vega y Lomo, F. (2009). Diálogo y concertación social en la conformación de las políticas sociales en el ámbito europeo, estatal y regional. El caso de España. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 125, pp. 593–630.
- Barba Ramos, F., & Martínez López, F. (2004). Los Consejos Económicos y Sociales locales. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 77, pp. 125–172.
- Berrotarán, P. M. (2002). La Planificación en la época peronista (Argentina 1946-1949). En A. Garro y H. Gaggero (Coordinadores), M. de los A. Alvarez (Coordina). 1º Simposio de *Estado y Políticas Públicas En La Argentina (1930-1955)*. Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Mar del Plata, Argentina.
- Castrelo, V. (2018). La esfera pública habermasiana. Su obsolescencia en tiempos de nuevas plataformas digitales. *In Mediaciones de La Comunicación*, 13(1), p. 71.
- Consejo Económico y Social de España (CES). (2014). Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social. *Documento de Trabajo Nº. 14*. Programa EUROsociAL.
- Dahl, Robert (1990). La Poliarquía. Madrid. Editorial Tecnos.
- De Vega, A. S. (1993). Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 80, pp. 157–184.
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, 35(140), 529–559.
- González Begega, S., & Luque Balbona, D. (2014). Goodbye to competitive corporatism in Spain? Social pacting and conflict in the economic crisis.

- Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148(1), pp. 79–102.  
<https://doi.org/10.5477/cis/reis.148.79>
- González Begega, S., & Luque Balbona, D. (2015). Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el Sur de Europa: Los casos de España y Portugal. *Revista Internacional de Sociología*, 73(2), p. 13. <https://doi.org/10.3989/ris.2014.03.17>
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Hoces Íñiguez, I. (2017). *Los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea como modelo de representación de intereses socioeconómicos*. Universidad Católica de Murcia.
- Keane, J. (1997). Transformaciones estructurales de la esfera pública. *Estudios sociológicos*, 43(15), pp. 47-77. Recuperado: 20/04/2020.  
<http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/articulo/download/873/873>
- Jáuregui, A. (2005). La planificación económica en el peronismo (1945-55). *Prohistoria*, 9(9), pp. 15–40.
- Jáuregui, A. (2014). La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973). *Temas de Historia Argentina y Americana*, 22, pp. 135–153.
- Lehmbruch, G. (1977). Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies*, 10(1), pp. 91–126.  
<https://doi.org/10.1177/001041407701000105>
- Llach, J. J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico* N° 92, 23, pp. 515–556.
- Luque, D. (2012). Huelgas e intercambio político en España. *Revista Internacional de Sociología*, 70(3), pp. 561–585. <https://doi.org/10.3989/ris.2011.02.25>
- Martínez-Alier, J., y Roca Jusmet, J. (1988). Economía política del corporativismo en el estado español: Del franquismo al posfranquismo. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociales*, N° 41, pp. 25–62.  
<https://doi.org/10.2307/40183310>

- Middelkoop, P. & Van Goethem, V. (2014). Papel e impacto de los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (CES-IS) en la respuesta a la crisis global financiera, económica y laboral. Documento de referencia de la Conferencia de la OIT-AICESIS en Madrid. En Consejo Económico y Social de España (CES). *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*, pp. 45–71. Documento de Trabajo No. 14. Programa EUROsociAL.
- Meardi, G., Gardawski, J., & Molina, O. (2015). The dynamics of tripartism in post-democratic transitions: comparative lessons from Spain and Poland. *Business History*, 57(3), pp. 398–417. <https://doi.org/10.1080/00076791.2015.1044516>
- Molina, O., & Miguélez, F. (2013). *From negotiation to imposition: Social dialogue in times of austerity in Spain*, 51. <https://doi.org/10.2307/4386793>
- Montalvo Correa, J. (2005). *Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18–21 Oct. 2005.
- Montoya Vargas, F. (2013). Los consejos económicos y sociales ante la crisis económica-financiera. Los casos de España, Grecia e Italia. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 98, pp. 81–109.
- Montoya Vargas, F. (2017). Los consejos económicos y sociales como promotores del diálogo social en la Unión Europea. Iberoforum. *Revista de Ciencias Sociales de La Universidad Iberoamericana*, XII(24), pp. 166–188.
- Moreira Domingues da Silva, A., Vannucchi, M. A., y Fontes, P. (2018). Corporativismo e neocorporativismo. En Editora Fundação Getulio Vargas (Ed.), *Estudos Históricos*, 31(64), pp. 129–130.
- Moreno Vida, M. (2009). Diálogo social y concertación en las relaciones laborales de Andalucía. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, II(100), 551–574.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino (Comp.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.

- Offe, C. (1981). The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case. In Berger, S. (Ed.), *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge Univ. Press.
- Ortega Riquelme, J. M. (1997). Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporativismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(4), pp. 31–45. <https://www.jstor.org/stable/3541123>
- Panitch, L. (1977). The Development of Corporatism in Liberal Democracies, *Comparative Political Studies*, 10(1), pp. 61–90. Sage Publication, Inc. <https://doi.org/10.1177/001041407701000104>
- Pérez, M. (2017). Tres enfoques del pluralismo para la política del siglo XXI. *Ideas y Valores*, 66(163), pp. 177–202. <https://doi.org/10.15446/ideasyvalores.v66n163.48358>
- Rodríguez-Piñero Royo, M. (2012). El II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012-2014. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, (115), pp. 55–84.
- Sánchez Mosquera, M. (2014). Los sindicatos más representativos en la concertación social en Andalucía, 1993-2012. *Revista de Estudios Regionales*, 99(155), pp. 55–181.
- Sánchez Mosquera, M. (2018). Trade unionism and social pacts in Spain in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), pp. 23–38. <https://doi.org/10.1177/0959680117711476>
- Sarfati, H. (2006). Social dialogue: A potential “highroad” to policies addressing ageing in the EU member states. *International Social Security Review*, 59(1), pp. 49–74. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2005.00233.x>
- Schmitter, P. C. (1989). Still the Century of Corporatism? *Government and Opposition*, 24(1), pp. 54–73. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, 32(128), pp. 543–574. <http://www.jstor.org/stable/34671>
- Viscardi, C. (2018). Corporativismo e neocorporativismo. *Estudios Históricos*, 31(64), pp. 243–256. <http://dx.doi.org/10.1590/S2178-14942018000200007>

## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 N.º 19, 2020.

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

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

CPA: C1035AAA Tel.: 4343 9001 int.: 410

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

ISSN 2683-9644

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Juan Sala Clara

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Edwin Mac Donald

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

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

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

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

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

<http://publicaciones.inap.gob.ar/>

JULIO 2020.



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina