

CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

El Consejo Económico y Social de los Países Bajos

Aportes para el Consejo Económico y Social
de la República Argentina

Juan Federico von Zeschau

130

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

El Consejo Económico y Social de los Países Bajos

Aportes para el Consejo Económico y Social
de la República Argentina

Juan Federico von Zeschau

130

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Ing. Agustín Oscar Rossi

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1 Fundamentación	11
2 Estado de situación	13
3 El CES-PB	21
Conclusiones generales del análisis	54
Referencias bibliográficas	58

El Consejo Económico y Social de los Países Bajos



**Juan
Federico
von
Zeschau**

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

Resumen

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

Palabras clave

Neocorporativismo, Consejo Económico y Social, diálogo social, Argentina, Países Bajos.

Abstract

Due to the interest of the Argentinean government in the implementation an Economic and Social Council (ESC), this paper seeks to analyze existing formats of social dialogue institutions. This publication focuses on the Economic and Social Council of the Netherlands. The research was carried out on the basis of scientific articles, regulations on the institution and key informant interviews. Much of the research work was carried out during a stay at the Department of Political Science and Administration

of the University of Granada, in articulation with the Economic and Social Council of Spain. In order to develop the content, the paper is divided into three thematic segments. Firstly, it explores the main theoretical foundation of institutionalized social dialogue: neo-corporatism. Secondly, the case is analyzed in depth, describing the trajectory of national social dialogue and the main institutional elements of the Dutch ESC, and then characterizing the performance of the institution in political dynamics. Finally, conclusions and contributions are made in relation to the ESC of the Argentine Republic.

Key words

Neocorporativism, Economic and Social Council, social dialogue, Argentina, Netherlands.

Introducción

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

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

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

Los casos elegidos son

- Consejo Económico y Social, España.
- Conseil Économique, Social et Environnemental¹, de Francia.
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social², Brasil.
- Sociaal-Economische Raad³, Países Bajos.

En publicaciones anteriores se analizaron en profundidad los casos español (Von Zeschau, 2020), francés (Von Zeschau, 2023a) y brasileño (Von Zeschau, 2023b). En este CUINAP se expondrán los resultados del estudio del CES de Países Bajos.

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

1 Consejo Económico, Social y Medioambiental.

2 Consejo de Desarrollo Económico y Social.

3 Consejo Económico y Social.

Fundamentación

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

Ante los desafíos y consecuencias de la crisis económica, social y sanitaria, la necesidad de constituir el CES-A es un objetivo compartido no solo por el gobierno actual, sino por amplios sectores, quienes lo percibieron como una institución para construir políticas concertadas. A modo de ejemplo, dirigentes oficialistas (Agenda 365, 2020) y también opositores (La Noticia Web, 2020) reclamaron la creación del CES-A. Asimismo, el interés por el organismo consultivo trascendió el *establishment* político, puesto que los medios de comunicación de alcance nacional, como Página 12 (Wainfeld, 2020) o La Nación (Jacquelin, 2020), también han subrayado la importancia de un CES argentino. Por su parte, actores corporativos como la Sociedad Rural Argentina (SRA) (Agrovoz, 2020) y la Unión Industrial Argentina (UIA) (Chimento, 2020) han apoyado este espacio de diálogo social.

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

Objetivos

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

Estado de situación

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

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

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

2.1 Marco conceptual

En términos conceptuales, los CES son caracterizados como instituciones neocorporativistas (CES España, 2014). El enfoque neocorporativista refiere, básicamente, a aquellas prácticas e instituciones por las cuales el Estado comparte el diseño y la implementación de las políticas públicas con organizaciones de la sociedad civil que se consideran relevantes por su capacidad de representación y movilización (Sánchez Mosquera, 2018). Bajo este marco conceptual, los CES son vistos como herramientas para fortalecer la cooperación entre el Estado y las organizaciones sociales y económicas a través de intercambios, negociaciones y consultas recíprocos e institucionalizados. El modelo neocorporativo subraya así el papel intermediador de las organizaciones corporativas como representantes de una base socioeconómica específica (Viscardi, 2018), cuyo clásico ejemplo son las uniones de empresarios y las organizaciones sindicales.

Desde luego, las instituciones neocorporativas debieron adecuarse a los cambios en la realidad de las últimas décadas. A finales de la década de 1970, se abandonó el modelo concertador del Estado de bienestar y se desactivaron progresivamente las dinámicas de pacto social. La reducción del gasto público y la flexibilización del mercado de trabajo, la pérdida de relevancia del conflicto de clase en las sociedades posindustriales y la erosión del poder del Estado nación para determinar las políticas socioeconómicas en un mundo cada vez más globalizado fueron causas del repliegue del

diálogo social (González Begega y Luque Balbona, 2014). En otras palabras, el neoliberalismo hizo que el concepto corporativo perdiese fuerza, a la vez que se producía una desmovilización evidente de las/os trabajadoras/es y sus organizaciones (Viscardi, 2018).

La debilidad de la perspectiva neocorporativista habilitó el surgimiento de otras propuestas de diálogo social institucionalizado, como la corriente consensualista habermasiana (Habermas *et al.*, 1974) o la teoría de la gobernanza. Hacia mediados de la década de 1990, sin embargo, el neocorporativismo renació, aunque bajo un enfoque renovado. Particularmente en Europa occidental, pero también en Europa del Este, Sudáfrica y Corea del Sur (Von-Zeschau y Sánchez-Mosquera, 2022), los CES sirvieron para impulsar reformas ortodoxas en coordinación con las organizaciones corporativas. El nuevo sistema de articulación de intereses se denominó neocorporativismo competitivo (Sánchez Mosquera, 2014, 2018). Así, el diálogo social se revitalizó como instrumento de formulación de políticas públicas, pero en función de una lógica de mercado (Ferrera *et al.*, 2001). El CES neerlandés (y el «modelo holandés» que ayudó a consolidar) se inscribe en este proceso.

2.2 Abordaje del caso

Con el objetivo de conocer diversos formatos existentes de instituciones neocorporativas de diálogo social, se presenta un estudio en profundidad el Sociaal-Economische Raad de Países Bajos (en adelante, CES-PB). Se seleccionó este CES por su extraordinaria relevancia en la dinámica del diálogo social de aquel país. Diversas/os autoras y autores (Cho, 2019; Dekker *et al.*, 2017; Hemerijck & Vail, 2006) han subrayado que las organizaciones corporativas, a través del foro, cogestionan las políticas del gobierno. En ese sentido, es una experiencia de fuerte coordinación

económica neocorporativa (si subrayamos su función concertadora), que puede ofrecer valiosas enseñanzas para el CES argentino.

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

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

2.2.1 La perspectiva estática: tipos de funciones y composiciones

La perspectiva estática (o estable) refiere al modelo institucional de los CES. Los Consejos, por su naturaleza de arreglos institucionales, adoptan diferentes formas (Barba Ramos y Martínez López, 2004). Dada su heterogeneidad, el análisis institucional de los CES se realiza, en primer lugar, con base en las funciones que ejercen y la composición de sus miembros participantes. A estas dos categorías se les suman las categorías propuestas por la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales Instituciones Similares [AICESIS], 2020), además de

otras categorías elaboradas por este estudio. Ellas refieren a la estructura orgánica del CES, el estatus legal del organismo, la dependencia orgánica de la institución, las características de los órganos unipersonales y colegiados, el personal asignado, el presupuesto, las instituciones autorizadas a solicitar opinión al CES, el procedimiento de emisión de una opinión consultiva, etc.

2.2.1.1 Por funciones

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

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

- **MODELO CON FUNCIÓN ORIENTATIVA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL:** pone el acento en la búsqueda de puntos de confluencia sobre aspectos socioeconómicos, pues elabora informes prospectivos y propuestas sobre temas estratégicos de largo plazo en el marco de una agenda de desarrollo. Por ejemplo: Gran Bretaña, Irlanda.

2.2.1.2 Por composición

A la vez, los CES se catalogan según la naturaleza de las organizaciones participantes. Pueden adoptar así dos grandes tipos de composición.

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

Tradicionalmente, los miembros más relevantes eran empresarias/os y sindicatos, pero, en las últimas décadas, se incluyeron múltiples organizaciones de la sociedad civil. Así, el CES suele incluir un tercer grupo «plural» compuesto por especialistas reconocidas/os, agrupaciones medioambientales, organizaciones de la economía social, grupos de consumidoras/es y usuarios/as, universidades o federaciones de gobiernos locales, entre otros. La incorporación creciente de actores que no necesariamente representan intereses socioeconómicos estuvo amparada en lo conceptual por el consensualismo habermasiano y la teoría de la gobernanza; y, en paralelo, a la pérdida de poder de las organizaciones tradicionales. Las nuevas composiciones de los Consejos fueron denominadas por la OIT como tripartita o bipartita «plus» (Molina & Guardiancich, 2017).

Por último, en cuanto al número de consejeras/os en particular, los CES pueden agruparse en tres dimensiones: amplia, intermedia o reducida

(Montalvo Correa, 2005). A modo de ejemplo, la dimensión reducida (hasta 30 consejeras/os) es adoptada por el CES de Irlanda (23); la dimensión intermedia (entre 30 y 60 consejeras/os) por el CES de España (60); y, por último, la dimensión amplia (60 consejeras/os o más) por los CES de Francia (175) y Brasil (96).

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

La relación entre las circunstancias del diálogo social y la fortaleza de los CES es estrecha (Molina y Guardiancich, 2017). El diálogo social refiere a todo tipo de negociación o intercambio sostenido en el tiempo entre representantes del gobierno, empleadoras/es y trabajadoras/es sobre temas de interés común relacionados generalmente con la agenda socioeconómica, y en el que cada uno de estos representantes controla recursos que el otro desea (ILO, 2020). El diálogo social puede predominante tripartito o, por el contrario, bipartito; puede ser informal o estar institucionalizado. Los CES, en ese sentido, ofrecen una alternativa para la institucionalización y son estructuras estables del diálogo social⁴ (CES España, 2014). Los CES, justamente, intentan consolidar una dinámica permanente de intercambio corporativo, al no concebirlo como hechos aislados en momentos coyunturales (Moreno Vida, 2009).

En la medida que los CES institucionalizan la participación de organizaciones de representación socioeconómica en las decisiones públicas, el organismo consultivo se reviste de una clara naturaleza política. Los CES no son, por lo tanto, organismos de mero carácter técnico, ni sus dictámenes e informes

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

son absolutamente imparciales (Montalvo Correa, 2005). Pretenden, por el contrario, institucionalizar y transparentar la influencia de los intereses corporativos en las decisiones públicas.

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

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

El CES-PB

El Sociaal-Economische Raad de Países Bajos es el órgano central del modelo neerlandés de concertación corporativa, denominado modelo Pólder (Banck, 2007). El CES-PB, como pocos CES contemporáneos, tiene un enorme peso e influencia en aquel país, ya que es la plataforma de discusión más importante de las políticas económicas y sociales neerlandesas.

3.1 Características del diálogo social neerlandés

El modelo de diálogo social neerlandés es caracterizado como un clásico *corporativismo social*, en contraposición a los modelos de *corporativismo estatal* (Schmitter, 1989). Esto significa que, a diferencia de los casos estudiados anteriormente (Von Zeschau, 2020, 2023a, 2023b), el diálogo tripartito neerlandés fue impulsado de abajo hacia arriba por las organizaciones corporativas de la sociedad civil sin requerir necesariamente de la asistencia del Estado para desarrollarse e institucionalizarse.

Así, el diálogo social en Países Bajos goza de gran vitalidad. El exitoso sistema neerlandés de consenso político-económico ha sido caracterizado como una «economía consultiva» e incluso se lo conoce sencillamente como el «modelo holandés» (SER, 2015). También, coloquialmente y de forma más generalizada, se lo denomina «modelo Pólder» (Banck, 2007), en una metáfora sobre la necesidad de cooperar independientemente

de los intereses individuales. «Pólder» es como se llama a la tierra bajo el nivel del mar neerlandés. Solamente a través de una sólida cooperación comunitaria para mantener los diques y la limpieza de los canales, es que se evita que las tierras secas se transformen en Pólder, es decir, en una tierra inhabitable⁵.

Las características del modelo Pólder acercan a Países Bajos a los clásicos sistemas de consenso corporativo escandinavos. Sin embargo, a pesar de su cultura política deliberativa, este es un país segmentado por ideologías (liberal, socialdemócrata) y religiones (católica, protestante, calvinista, etc.), y cada facción cuenta con sus propias instituciones (como escuelas o universidades, todas ellas financiadas por el gobierno), obras sociales y grupos mediáticos. Los católicos y los calvinistas tienen también sus propios sindicatos, opositores a los sindicatos de la socialdemocracia. Cada uno de estos grupos defiende sus intereses particulares, por lo que genera fricciones y disputas, pero ninguno tiene la fuerza para dominar la vida política por sí solo y, por lo tanto, siempre existen incentivos para establecer articulaciones. Los gobiernos son siempre gobiernos de coalición (conducidos, alternativamente, por partidos socialdemócratas, democristianos o calvinistas) y el diálogo social, en este contexto, es una condición *sine qua non* para construir una plataforma política amplia y sólida que asegure la supervivencia del oficialismo (Dekker *et al.*, 2017). Así, a pesar de los conflictos religiosos, políticos y socioeconómicos —y de las transformaciones institucionales—, la continuidad del diálogo social es un elemento distintivo de Países Bajos y es fundamental en el proceso de formulación de políticas, incluso para las coaliciones de centroderecha.

5 Muchas veces, en Países Bajos, se critica el excesivo «reunionismo». Se habla de «polderear» o *polderspeak* cuando hay un «circo de reuniones» y una falta de acción (Banck, 2007).

Así, la diferencia fundamental con otros casos analizados es que el diálogo social neerlandés es muy eficaz a la hora de producir acuerdos en materia de políticas públicas, pues reedita las tradicionales *concertaciones corporativas* del período keynesiano (Lehmbruch, 1977). La particularidad del modelo Pólder es justamente que las discusiones entre gobierno, empresarias/os y sindicatos conducen a compromisos gubernamentales para adoptar políticas económicas concretas (Compston, 1994), a diferencia de otras discusiones que no conducen a tales compromisos o quedan en acuerdos de tipo «normativos», como es el caso de Brasil (Fleury, 2005; Von Zeschau, 2023b).

Tabla 1. Características del diálogo social en Países Bajos

País	Forma de DS	Instituciones de DS	Instituciones más relevantes	Institucionalización del DS
Países Bajos	Tripartita	CES-PB. Fundación Laboral. Red de consejos bipartitos subnacionales	CES-PB. Fundación Laboral	Alta

Fuente: elaboración propia con base en datos de provistos por Dekker *et al.* (2017), Molina & Guardiancich (2017), y Molina & Miguélez (2014)

No es casual que el éxito y la fluidez del diálogo social tripartito neerlandés esté acompañado por sindicatos fuertes, donde predomina la unidad por rama típica del modelo sindical del norte de Europa y de los países escandinavos (Etchemendy, 2011). Aunque la conducción de los movimientos sindicales neerlandeses no está tan centralizada como en otros países europeos (es mayor en Austria, por ejemplo), sus sindicatos siguen siendo poderosos.

Así, la participación sindical en las decisiones del gobierno se mantuvo como una constante desde la segunda posguerra y la estrecha cooperación tripartita en materia de formulación de políticas económicas continúa siendo vigorosa, incluso a pesar de la introducción de reformas ortodoxas en la sociedad neerlandesa a principios de los años ochenta (Compston, 1994). Es así que, a diferencia de otros casos (donde primó la unilateralidad gubernamental durante el período de ajuste del modelo de bienestar), las uniones sindicales neerlandesas nunca estuvieron excluidas por completo del diálogo social. Contrariamente a lo que cabría esperar, la liberalización económica y el desplazamiento ideológico hacia la derecha a partir de los ochenta no implicaron un descenso acentuado del nivel de participación sindical en la toma de decisiones económicas.

Tabla 2. Modelo sindical de Países Bajos

Sindicatos más importantes	Cobertura de la negociación colectiva	Tasa de densidad sindical	Densidad 1979-2013	Poder	Desempleo 2012-2014
<ul style="list-style-type: none"> • Confederación de Sindicatos de los Países Bajos (FNV) • Federación de Sindicatos Cristianos (CNV) • Federación de Sindicatos para Profesionales (VCP) 	85,5 %	24 %	24,4 %	Alto	6,8 %

Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de Sánchez Mosquera (2015), Dekker (2017) y Molina & Guardiancich (2017). Los datos de cobertura son de 2013, mientras que los de densidad, de 2012.

Justamente, el consenso a alcanzar a través del diálogo social neerlandés varió dependiendo del contexto histórico. En la etapa keynesiana, el objetivo del diálogo social buscaba armonizar el capital y el trabajo, lograr la reconstrucción de la posguerra y alcanzar una distribución justa de los ingresos. Pero, en los ochenta y los noventa, la política de consenso ha tenido tres pilares fundamentales: la reducción del gasto público y de la presión fiscal, la reforma de la Seguridad Social, y la moderación salarial junto a la flexibilidad laboral (Montoya Vargas, 2017). Estos tres elementos determinaron las características del famoso «modelo holandés» contemporáneo en la línea del corporativismo competitivo que se adoptó en Europa.

Este giro competitivo de la concertación incluyó a los sindicatos y, sobre todo, a las uniones de empresarias/os. En Países Bajos, estas/os también están fuertemente organizados, lo que colabora con la fluidez de la concertación corporativa tripartita: entre el 60 y el 70 % de todas las empresas son miembros de organizaciones de empleadoras/es con competencias para negociar colectivamente con las/os representantes de las/os trabajadoras/es y con el gobierno (Dekker *et al.*, 2017).

Desde luego, a partir de la crisis de 2008, el diálogo social neerlandés se ha resentido, pero nunca interrumpido. A pesar de algunas tensiones experimentadas, el modelo Pólder ha continuado generando acuerdos sobre una serie de temas importantes, incluidas algunas reformas profundas (Molina & Guardiancich, 2017). En general, más que por la crisis económica, el papel del diálogo social neerlandés ha menguado durante el último período debido a la aceleración de procesos estructurales que comenzaron mucho antes del inicio de la crisis financiera (Dekker *et al.*, 2017). Entre ellos se encuentran una flexibilización lenta, pero constante, del mercado laboral y una disminución de la densidad sindical durante un período de cuatro

décadas. En los años ochenta y noventa los sindicatos neerlandeses, tanto en sus negociaciones en el CES-PB como a nivel sectorial, permitieron una flexibilización laboral progresiva. El resultado, en la actualidad, es un aumento del cuentapropismo y de los contratos temporales (el 22 % de la población activa total en 2015 tiene este tipo de contrataciones) con un efecto parcialmente negativo sobre la densidad sindical neerlandesa⁶. Las tendencias combinadas de disminución de la densidad sindical y la proporción cada vez mayor de trabajo flexible han conducido a una percepción algo debilitada de la legitimidad sindical y, en consecuencia, a un cierto debilitamiento del valor del diálogo social. En este contexto, los problemas causados por la crisis económica y la posterior recesión implicaron una tensión adicional en el proceso de diálogo tripartito.

Además, en los últimos años, ha habido un proceso de polarización y fragmentación en la política neerlandesa, lo que dificulta la construcción de un gobierno de coalición. En la actualidad, el Parlamento neerlandés se compone de 16 partidos diferentes.

En este nuevo contexto, y especialmente después de la disputa sobre la reforma de las pensiones y jubilaciones, los sindicatos neerlandeses parecen haber optado por una estrategia más conflictiva en los últimos años. Asimismo, algunas organizaciones de empresarias/os han cuestionado, por su parte, el papel y la eficacia del diálogo social centralizado en un contexto de crisis (Molina & Guardiancich, 2017) descontentas/os por la lentitud en la toma de decisiones bajo el modelo Pólder.

6 Sin embargo, la disminución de la densidad sindical se ha visto mitigada por el nivel alto de cobertura de la negociación colectiva. En 2014, el 85 % de las/os empleadas/os estaban cubiertas/os por un convenio colectivo negociado por uno o más sindicatos y asociaciones de empleadores. Esto coloca a los Países Bajos entre los países con las tasas de cobertura de negociación colectiva más altas de Europa.

No obstante lo dicho, el diálogo social tripartito continúa siendo vigoroso en Países Bajos (Von Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2022; Voss *et al.*, 2015). A pesar de la crisis, los actores sociales han llegado a acuerdos sobre salarios, relaciones laborales y derecho laboral también sobre una serie de políticas sociales, y, particularmente, sobre las controvertidas medidas anticrisis de competitividad y productividad en el marco de los Programas Nacionales de Reforma (PNR) impulsados por las directivas de la UE.

En todo momento, el mecanismo institucional más prominente a través del cual se desarrolló el modelo Pólder fue el CES-PB, que se estableció en 1950 como la piedra angular de una amplia red de instituciones tripartitas de diálogo social (Compston, 1994). Así, el Consejo ha tenido un papel fundamental para establecer acuerdos en el marco de la concertación corporativa neerlandesa.

La tarea del CES-PB en sus 70 años de historia estuvo apoyada por otra institución consultiva, la Fundación Laboral. Esta institución bipartita fue fundada inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, el 17 de mayo de 1945, para contribuir a los esfuerzos de reconstruir la economía neerlandesa a partir de la concertación de políticas de salarios, empleabilidad, conciliación y legislación laboral. Desde entonces, la Fundación celebra reuniones periódicas con el gobierno sobre cuestiones del mercado del trabajo (Dekker *et al.*, 2017), y a menudo colaboró con el CES-PB en negociaciones sobre política económica (Compston, 1994). Así, el CES-PB y la Fundación operan en estrecha colaboración, e incluso sus sedes están ubicadas en el mismo edificio en La Haya. Diferencia a ambas instituciones su estatus jurídico, ya que la Fundación es una institución del sector privado, mientras que el CES-PB es una entidad de derecho público (Montoya Vargas, 2017).

En suma, el CES-PB y la Fundación son las dos principales instituciones nacionales de diálogo social, y ambas instituciones ocupan la cúspide de una amplia red de consejos y comités bipartitos y tripartitos subnacionales que contribuyen a la formulación de políticas económicas en todo el territorio neerlandés. En estas plataformas regionales y sectoriales, las/os empresarias/os y los sindicatos no solo negocian contratos laborales, sino que también discuten problemas y estrategias nacionales (Banck, 2007).

3.2 Configuración institucional del CES-PB: funciones, composición, estructura

El CES-PB es el principal órgano asesor del gobierno y el parlamento sobre la política socioeconómica neerlandesa. El organismo fue creado por las organizaciones del capital y del trabajo en 1950, en el marco de la Ley de Organización Industrial del aquel año, y posteriormente su existencia fue legitimada también por los artículos 79 y 134 de la Constitución neerlandesa. En ese sentido, a diferencia de otros casos europeos, el CES-PB se ha creado por un acuerdo entre actores corporativos privados, con base en una ley infraconstitucional (Montalvo Correa, 2005). Así, el CES-PB es una entidad pública regida por la ley, pero con total independencia de la Corona y el Estado en el desarrollo de sus actividades, y esto se debe, en gran parte, a que sigue estando financiada enteramente por el sector privado.

En cuanto a las opiniones del organismo, estas tienen el papel de ayudar a dar forma a las políticas del gabinete, asegurar un amplio apoyo de la sociedad civil organizada al gobierno, y contribuir, por último, al enriquecimiento del debate parlamentario (AICESIS, 2020). Además, el CES-PB tiene una labor no menor en la supervisión del cumplimiento de las políticas acordadas entre el gobierno y la sociedad civil, y para ello realiza un seguimiento de las acciones gubernamentales que considera más significativas. El CES-PB

es también un organismo con tareas administrativas que supervisa, por ejemplo, las fusiones empresariales o provee información sobre los exámenes médicos previos al empleo. Por último, el Consejo es, junto a la Fundación Laboral, un espacio central para discutir temas laborales, y a menudo apagó conflictos sindicales y evitó huelgas al acercar posiciones entre empleadoras/es y trabajadoras/es (Dekker *et al.*, 2017).

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

Fecha de creación	Estatus legal	Adscripción institucional
1950	Creación por los actores sociales con base en ley parlamentaria, luego legitimada en la Constitución	Ninguna

Fuente: SER (2020)

El CES-PB es, sin duda, la principal institución de diálogo social del modelo Pólder (Banck, 2007; Dekker *et al.*, 2017; Molina & Guardiancich, 2017) y no superpone este rol con ningún otro organismo más que con la Fundación Laboral.

3.2.1 Funciones

Según su Carta Orgánica (SER, 2020), el objetivo principal del CES-PB es promover

- el crecimiento económico equilibrado y desarrollo sostenible;
- el mayor nivel de empleo posible; y
- una distribución justa de los ingresos.

Para cumplir con estas metas extremadamente amplias, al CES-PB le fue asignada una función consultiva en lo formal, y en ese aspecto no se distingue de otros CES analizados, como el caso español (Von Zeschau, 2020) o el caso francés (Von Zeschau, 2023a). No obstante, en la práctica, el organismo responde a un modelo de CES con función concertadora. Además, el CES-PB cumple tareas de seguimiento, tiene potestades legislativas (que, aunque muy limitadas, son excepcionales en este tipo de organismos) y colabora también con el gobierno en el cumplimiento efectivo de la legislación.

Tabla 4. Principales funciones del CES-PB

Función primaria	Función secundaria	Otras funciones
Concertadora	Consultiva	Administración y seguimiento

Fuente: SER (2020)

Para cumplir con su función consultiva, el CES-PB proporciona asesoramiento (ya sea a petición gubernamental, parlamentaria, o por iniciativa propia) generalmente mediante la publicación de un «informe consultivo» (en forma de libro y disponible para el público) sobre una temática, un proyecto de ley o una política concreta. Las recomendaciones del organismo no son vinculantes para el gobierno ni para el Parlamento, pero el gobierno tiene que responderle y explicar en detalle si seguirá o no su consejo y por qué motivo. Dependiendo del tipo de opinión que recibe el gobierno del CES-PB (unánime o dividida), el gobierno puede determinar si tiene suficiente apoyo de la sociedad civil. Como se advertirá luego, la función concertadora se manifiesta en la vocación del Consejo por emitir la mayor parte de los dictámenes por unanimidad, lo que en muchas ocasiones genera largas deliberaciones que pueden extenderse por meses.

El CES-PB tiene, a su vez, funciones adicionales a la consultiva y a la concertadora. Los CES se caracterizan por ser entidades que carecen de facultades legislativas. Sin embargo, el CES-PB constituye una excepción, ya que le está permitido tomar decisiones de carácter normativo sobre temas muy concretos (Montalvo Correa, 2005), en particular, la definición de los porcentajes adicionales anuales de los aportes patronales que las empresas deben abonar a las cámaras profesionales.

El CES-PB es también un órgano administrativo y de control (AICESIS, 2020), y, para ello, le fueron asignadas las siguientes responsabilidades.

- Colaborar en el cumplimiento de las leyes.
- Supervisar la conducta en las fusiones.
- Promover la autorregulación de las empresas y las/os consumidoras/es.

En cuanto a la colaboración en el cumplimiento de las leyes, aunque el gobierno es responsable de promulgar y hacer cumplir las leyes, a veces le pide colaboración al CES-PB con respecto a ciertas normas vinculadas al comercio y la industria. El organismo, por ejemplo, ayuda a hacer cumplir la Ley de Comités de Empresa. En general, toda empresa neerlandesa con 50 empleadas/os o más está legalmente obligada a crear un Comité de Empresa, pero algunas tienen derecho a una exención de esta norma y deben solicitarla. El CES-PB es responsable de decidir si se la concede.

Respecto a la segunda tarea, la supervisión de la conducta en las fusiones, el CES-PB acordó, en 1971 y de forma bipartita, un Código de Fusiones para proteger los intereses de las/os accionistas y las/os empleadas/os en relación con todo tipo de fusiones y adquisiciones. El Código no tiene ningún fundamento jurídico, ni se basa en ningún poder estatutario del CES-PB, sino que depende totalmente de la voluntad de las empresas

neerlandesas de cumplir voluntariamente sus normas. Sin embargo, el CES-PB supervisa su aplicación y se ocupa de las denuncias relativas a las violaciones de este código de fusión. En el caso de las fusiones que afectan a 50 o más empleadas/os, el Código estipula, por ejemplo, que los sindicatos sean informados y consultados.

La tercera tarea, la promoción de la autorregulación de las empresas y las/os consumidoras/es, se relaciona con fomentar conductas deseables en los negocios y la industria. Para ello, el CES-PB anima la consulta mutua entre empresas y grupos de consumidoras/es sobre las condiciones generales de bienes o servicios. Esta consulta se institucionaliza en diversas Juntas de Reclamaciones de los Consumidores y, tradicionalmente, el CES-PB ha servido de base e impulso para muchas de ellas⁷.

3.2.2 Composición

La composición del CES-PB se considera bipartita plus. A pesar de contar con representantes nombradas/os por el gobierno, estas/os no cumplen una función de representación política.

En el pasado, el CES-PB contó con un número mayor de miembros. Por ejemplo, a mediados de los noventa, por ejemplo, estaba compuesto por 45 consejeros (Compston, 1994): 15 sindicalistas, 15 representantes de

7 Dentro de su función administrativa y de control, el CES-PB realiza otras muchas tareas (SER, 2020). Por ejemplo, tiene la labor estatutaria de, por ejemplo, promover la participación de las/os empleadas/os en las empresas y, para ello, realiza recomendaciones al Gobierno neerlandés y proporciona a los miembros del Comité de Empresa herramientas y orientaciones útiles. El CES-PB también proporciona información sobre la Ley de Exámenes Médicos (previos al empleo) y se ocupa de las denuncias relativas a las violaciones de esta norma. Por otro lado, el organismo tiene responsabilidades sobre la salud y la seguridad en el trabajo, y, para ello, gestiona la base de datos de Límites de Exposición Ocupacional a Sustancias Peligrosas en el Lugar de Trabajo. Por último, el CES-PB cuenta con un *Ombudsman* de Pensiones que se ocupa de las quejas y controversias sobre la aplicación de los reglamentos de pensiones.

organizaciones patronales y 15 expertas/os independientes nombradas/os por el gobierno. En la actualidad, sin embargo, el CES-PB cuenta con 33 miembros divididos en tres grupos equivalentes.

- GRUPO DE LAS/OS EMPRESARIAS/OS (11 INTEGRANTES): cuentan con 7 representantes de la Vereniging VNO-NCW (Confederación de Industrias y Empresarios de Países Bajos), 3 representantes de la MKB-Nederland (Real Asociación Neerlandesa de Pequeñas y Medianas Empresas) y 1 representante de la LTO-Nederland (Federación Neerlandesa de Organizaciones Agrícolas y Hortícolas).
- GRUPO SINDICAL (11 INTEGRANTES): se compone de 8 representantes de la FNV (Federación de Sindicatos), 2 representantes de la CNV (Federación de Sindicatos Cristianos) y 1 representante de la VCP (Federación de Sindicatos para Profesionales).
- GRUPO DE EXPERTAS/OS O «GRUPO DE LA CORONA» (11 INTEGRANTES): está compuesto por miembros independientes nombradas/os por la Corona (en los hechos, por el gobierno, después de muchas consultas con el grupo sindical y empresarial) y son, habitualmente, especialistas en diversos ámbitos, como, por ejemplo, catedráticos de economía, derecho o estudios sociales (Montoya Vargas, 2017). Dos de los miembros designados por el gobierno, sin embargo, deben su pertenencia al Consejo por el cargo que desempeñan (AICESIS, 2020), esto es, presidenta/e del Banco Central y directora/or de la Oficina de Análisis de Política Económica. Pese a ser funcionarias/os, no desempeñan un rol de representación política, sino de asesoramiento y opinión experta.

En cuanto al proceso de designación de las/os consejeras/os, las/os representantes de los dos primeros grupos son elegidas/os exclusivamente por sus organizaciones corporativas y los miembros independientes son

propuestos por la/el ministra/o de Asuntos Sociales y Empleo para su nombramiento por parte de la Corona (un acto eminentemente formal). La designación de los miembros de este último grupo atiende por lo general al equilibrio de fuerzas en el Parlamento, y las/os consejeras/os expertas/os son elegidas/os con miras a reflejar los diversos puntos de vista políticos predominantes en el país (Compston, 1994). Sin embargo, estas/os nunca son miembros activos de un partido político y tienen una gran autonomía de opinión.

Respecto a su papel, los miembros de la Corona suelen colaborar como mediadores cuando las/os empleadoras/es y las/os empleadas/os no pueden llegar a un consenso (SER, 2020). Por esa razón, los comités que preparan los informes consultivos siempre están presididos por un miembro de la Corona.

Tabla 5. Características principales de la composición del CES-PB

Composición	Cantidad de consejeros	Duración en el cargo	Grupos de identificación corporativa	Forma de elección	Remuneración
Bipartita plus	33	2 años renovables	3 grupos (sindical, empresarial, expertas/os)	Las organizaciones de la sociedad civil eligen a 22 consejeras/os y el gobierno a 11	Sí*

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020)

* La remuneración a las/os consejeras/os es parcial, basada en compensaciones por reunión, reembolsos de gastos e indemnizaciones por representación. Solo la/el presidenta/e recibe un salario, porque la presidencia es un empleo a tiempo completo.

La composición del CES-PB fue variando de acuerdo con el deseo de las propias organizaciones participantes. Recientemente, por ejemplo, tanto

las/os empleadoras/es como los sindicatos han reservado uno de sus puestos de consejera/o para representantes de las/os trabajadoras/es autónomas/os (Dekker *et al.*, 2017). En abril de 2010, Linde Gonggrijp (representante de las/os autónomas/os por la confederación sindical FNV) y Esther Raats-Coster (representante de PZO, una plataforma para la contratación de trabajadoras/es autónomas/os) se convirtieron en miembros del CES-PB.

Algunas organizaciones también pueden convertirse en miembros de Comités *ad hoc* (para un proyecto específico) y ayudar en la preparación del informe consultivo. Alternativamente, las organizaciones pueden convertirse en miembros regulares de un comité, lo que implica su participación en todos los proyectos de asesoramiento de una esfera de política específica. La Asociación de Consumidores Neerlandeses (Consumentenbond), por ejemplo, es miembro del Comité de Asuntos del Consumidor, mientras que las organizaciones de conservación de la naturaleza son miembros del Comité de Desarrollo Sostenible y del Comité de Planificación y Accesibilidad Espacial. Todas estas organizaciones, sin embargo, no tienen voto en el Pleno del CES-PB.

Tabla 6. Presidencia, elección, duración y vicepresidencias del CES-PB

Presidencia	Forma de elección	Duración	Vicepresidencias
Miembro del Consejo (por costumbre, del grupo independiente)	La/el presidenta/e es nombrada/o por la/el ministra/o de Asuntos Sociales y Trabajo, a propuesta conjunta del CES-PB	2 años (reelección ilimitada)	2 vicepresidentas/es: la/ el presidenta/e de la mayor organización de empleadoras/es y el de la mayor organización de empleadas/os

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020)

El gobierno nombra también a la/el presidenta/e del CES-PB, para lo cual toma en consideración las recomendaciones del Pleno del Consejo. La duración de su mandato, al igual que el mandato de las/os consejeras/os, es de 2 años renovables (SER, 2020). La/el presidenta/e puede ser elegida/o entre los miembros de cualquiera de los tres grupos, pero, en la práctica, suele ser un miembro del grupo de la Corona (AICESIS, 2020).

3.2.3 Estructura orgánica

Como se dijo, la/el presidenta/e es nombrada/o por la Corona (en la práctica, por el gabinete, a través de una propuesta del Ministro de Asuntos Sociales y Trabajo) por un lapso de 2 años renovables. La presidencia mantiene un contacto formal con el gobierno y los partidos políticos, y, de manera informal, con las/os ministras/os, las/os políticas/os y la burocracia estatal para asesorar al gobierno sobre las políticas socioeconómicas (Banck, 2007).

Para asistir a la/el presidenta/e, el Consejo designa también dos vicepresidentas/es, quienes son, en la práctica, la/el secretaria/o general

de la mayor organización de trabajadoras/es y la/el presidenta/e de la mayor organización de empleadoras/es (AICESIS, 2020).

El Comité Ejecutivo es el órgano colegiado del CES-PB responsable de asistir a la/el presidenta/e y a las/os vicepresidentas/es en el desarrollo de la labor del Consejo. El Comité Ejecutivo está compuesto por las/os principales representantes de las/os empleadoras/es, representantes sindicales y expertas/os independientes, y se reúne el tercer viernes de cada mes. La principal función del Comité Ejecutivo es definir qué comité se encargará de preparar el informe, luego de que se ha efectuado la solicitud de opinión.

La Secretaría General ayuda al Consejo y a sus comités a preparar y llevar a cabo sus diversas actividades, incluidas las tareas administrativas y la promoción de los acuerdos autorregulados entre las empresas y las/os consumidoras/es (SER, 2015). La Secretaría General consta de tres direcciones (la Dirección de Asuntos Económicos, la Dirección de Asuntos Sociales y la Dirección de Asuntos Administrativos), tres divisiones (División de Asuntos Financieros, División de Recursos Humanos, División de Comunicaciones) y, por último, de un Departamento de Gestión de Instalaciones. La Secretaría General asiste a las/os consejeras/os en su labor y las actividades de asesoría incluyen el contacto con las oficinas gubernamentales (de las que se pueden esperar consultas o a las que se le solicita información); los esfuerzos analíticos y de investigación previos a los informes; la elaboración de documentos para ser discutidos en reuniones de Comité; la redacción de borradores e informes de asesoramiento finales; la preparación de presentaciones para reuniones de prensa y discusiones con el Parlamento; y la redacción de artículos periodísticos tras la publicación de un informe.

Tabla 7. Estructura orgánica y órganos de gestión del CES-PB

Principal órgano colegiado de coordinación		Principal órgano de gestión y administración	
Denominación y composición	Función	Denominación	Función
El Comité Ejecutivo: se compone por consejeras/os sobresalientes de los principales grupos. Son elegidas/os por las/os consejeras/os, entre sus propios miembros	Definir el Comité que se encargará de preparar el informe, luego de que se ha efectuado la solicitud de opinión al Consejo	Secretaría del Consejo	Contactar con las oficinas gubernamentales, realizar la investigación previa a los informes, elaborar los documentos de discusión, redactar los informes finales, difundir en la prensa los resultados del Consejo

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020)

El CES-PB goza de total autonomía funcional y se financia íntegramente con los impuestos pagados por las empresas neerlandesas a las Cámaras de Comercio e Industria (SER, 2020). Este método de financiación se basa en la idea de que las empresas son en realidad una sociedad entre empleadoras/es y empleadas/os. De este modo, el Consejo no recibe ningún financiamiento estatal e incluso subvenciona los costos de varias instituciones como, por ejemplo, la Fundación Laboral (el 75 % de su presupuesto es financiado por el CES-PB), además de órganos subnacionales de asesoramiento y consulta.

Para desarrollar sus funciones, el CES-PB cuenta con un presupuesto aproximado de 16 millones de euros al año (SER, 2015). El presupuesto es

decidido por el propio Consejo, aunque acordado con la/el ministra/o de Asuntos Sociales y Trabajo (AICESIS, 2020).

Asimismo, 110 empleadas/os trabajan en la Secretaría General (AICESIS, 2020), 20 de los cuales lo hacen a tiempo completo, dado que se encargan de preparar y redactar los informes de asesoramiento (SER, 2020).

Tabla 8. Presupuesto, personal. CES-PB.

Personal del Consejo	Presupuesto	Elaboración del presupuesto
110	16 millones de euros	El presupuesto es decidido por el propio Consejo y acordado por la/el ministra/o de Asuntos Sociales y Trabajo. Por ley, el Consejo es financiado por las cámaras de empresarias/os

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2015, 2020)

3.2.4 Funcionamiento

Para cumplir específicamente con su función consultiva, el CES-PB se convoca a petición del gobierno (la/el presidenta/e del Consejo de Ministros, una/un ministra/o o una/un viceministra/o), el Parlamento (desde el 1 de enero de 1997, las Cámaras Alta y Baja del Parlamento pueden pedir el dictamen al Consejo) o por iniciativa propia del Consejo.

En contraste con otras experiencias analizadas, en ningún caso el Gobierno neerlandés está obligado a pedir dictamen al Consejo, ni siquiera sobre planificación social o económica. Esta obligación fue derogada en 1995, pero no ha disminuido el número de solicitudes recibidas por el Consejo (SER, 2020). Si el gobierno no solicita el asesoramiento del CES-PB sobre

un asunto que este considere importante, el organismo puede decidir emitir un informe consultivo por iniciativa propia. Por regla general, solo lo hará si cree que su asesoramiento tendrá el respaldo unánime de todos sus miembros.

Todas las solicitudes al CES-PB suelen estar programadas. Cada año, el organismo elabora un cronograma de trabajo en el que se toma en consideración la carta que el Consejo recibe anualmente por parte del gobierno (Montoya Vargas, 2017). En ella se expone un resumen de los objetivos de gestión más importantes, a partir de los cuales el gobierno pedirá un dictamen al CES-PB durante el próximo año.

A su vez, las opiniones del Consejo se expresan por medio de dos tipos de documentos:

- Informe consultivo
- Carta de asesoramiento

El informe consultivo es la forma más habitual, a través de la cual se busca ofrecer una sólida opinión de las organizaciones sociales sobre una temática, un proyecto de ley o una política concreta. Sin embargo, dado que muchas veces estos informes requieren largas deliberaciones, el CES-PB también puede responder a una solicitud en un plazo de tres meses cuando el tiempo es esencial o cuando el tema es menos complejo. En ese caso, el Consejo publica una Carta de asesoramiento.

Ahora bien, una vez que el Consejo ha recibido una solicitud de opinión, el Comité Ejecutivo decide qué comité se encargará de preparar el borrador. La Secretaría General del Consejo se ocupa de elaborar un boceto inicial

para su debate en la primera reunión del comité y también de elaborar los sucesivos borradores para las reuniones siguientes.

Como se advirtió, la presidencia de los Comités está a cargo de un miembro de la Corona, el cual oficia generalmente como mediador y arbitro entre las/os representantes del capital y el trabajo. Los Comités, a su vez, están siempre integrados por miembros de los tres grupos.

Los Comités del CES-PB son los siguientes (AICESIS, 2020):

- Comité de Condiciones de Trabajo
- Comité de Derecho Laboral y Derecho Industrial
- Comité para el Fomento de la Participación de los Empleados en las Empresas
- Comité de Asuntos del Mercado de Trabajo y Educación
- Comité de Pensiones
- Comité de Seguridad Social y Atención Médica
- Comité para el Desarrollo Sostenible
- Comité de Política Económica y Social de Mediano y Largo Plazo
- Comité Internacional de Responsabilidad Social Corporativa
- Comité de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales
- Comité de Asuntos del Consumidor

Asistido por la Secretaría General, el Comité seleccionado redacta entonces un proyecto de informe borrador, para lo cual se necesitan de cinco a ocho reuniones de dos a tres horas cada una (Dekker *et al.*, 2017). Estos encuentros son celebrados a puerta cerrada, pero el borrador final está generalmente disponible para el público y puede ser consultado en la página web del Consejo. Haciendo gala del modelo Pólder, las deliberaciones de las/os consejeras/os, en términos relativos a otros CES, son extremadamente

largas y el proceso de emisión de un dictamen del CES-PB tiene una duración promedio de 6 meses y medio (SER, 2015).

Luego de su tratamiento en el Comité respectivo, el proyecto es enviado al Pleno del Consejo, el cual se reúne una vez al mes. A diferencia de las reuniones de Comité, las reuniones plenarias están abiertas al público. En ellas se vuelve a discutir el documento borrador, se le hacen modificaciones y se lo aprueba de forma unánime o dividida. Debido a que el CES-PB tiene, en los hechos, una función concertadora, se busca denodadamente que los dictámenes sean aprobados por unanimidad, lo cual se logra en un 80 % de los casos (SER, 2020).

Desde luego, las recomendaciones del CES-PB nunca son vinculantes y el gobierno es libre de decidir si sigue o no el dictamen del Consejo. Sin embargo, de conformidad con la Ley Marco de 1997 sobre los órganos consultivos rectores, el gobierno debe responder al asesoramiento del Consejo en un plazo de tres meses a partir de la publicación del informe. Esto significa que el gobierno debe responder formalmente al Consejo y explicar en detalle si se seguirá o no su recomendación, y la razón de su decisión (SER, 2020).

El modo de aprobación de un dictamen ayuda a determinar también el nivel de apoyo que existe entre los interlocutores sociales representados en el CES-PB: un dictamen unánime indica un apoyo amplio, mientras que una opinión dividida señala dónde falta el apoyo. En los hechos, si un informe consultivo es apoyado unánimemente por el Pleno del Consejo, el mensaje para el gobierno es contundente (Dekker *et al.*, 2017).

Tabla 9. Formulación de opiniones del CES-PB

Autorizados a solicitar opinión del Consejo	Temas de opinión preceptiva	Formato de opinión	Opinión vinculante/ no vinculante	Obligación gubernamental de responder a la opinión	Validación de la opinión	Periodicidad plenarios
Consejo de Ministros, Parlamento, o propia iniciativa del CES	No	Informe consultivo/ Carta de recomendación	No vinculante	Sí	Por unanimidad o votación en el Pleno	1 vez al mes

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020)

Cuando el Consejo se ocupa de temas que están fuera del ámbito socioeconómico tradicional, la contribución de grupos distintos de los representados directamente en el Consejo puede ser muy pertinente y el informe consultivo que se elabora gana tanto en calidad como en apoyo. Las organizaciones que ofrecen una perspectiva particular o que representan un interés específico pueden intervenir cuando se prepara un informe consultivo en el seno de un comité. La consulta del Comité a organizaciones específicas puede hacerse mediante una audiencia, un debate de grupo, una consulta por escrito, entrevistas o una visita de trabajo; de hecho, todo esto se hace con regularidad. Un ejemplo es el Acuerdo Energético para el Crecimiento Sostenible, donde múltiples organizaciones de la sociedad civil y el gobierno llegaron a una posición común.

3.2.5 Áreas temáticas

Por último, en cuanto a las temáticas de incumbencia del CES-PB, estas son amplias y heterogéneas. Las principales de ellas son (SER, 2015)

- política macroeconómica;
- política económica estructural;
- planificación espacial e infraestructura de transporte;
- desarrollo sostenible;
- seguridad social y atención sanitaria;
- pensiones;
- el mercado laboral y su relación con la educación;
- la participación de las/os empleadas/os y el derecho laboral e industrial;
- las condiciones laborales;
- asuntos de consumo;
- asuntos sociales y económicos internacionales.

3.3 El papel del CES-PB en el diálogo social

El modelo Pólder de diálogo social neerlandés es un clásico corporativismo social (Schmitter, 1989). Esto significa que el diálogo tripartito es impulsado de abajo hacia arriba por las organizaciones corporativas de la sociedad civil, sin necesidad del Estado.

En ese sentido, no es casual que el CES-PB se haya creado por un acuerdo bipartito entre empresarios y sindicatos, en base a una ley infraconstitucional. En la inmediata posguerra, con la perspectiva de reconstrucción del país, estas organizaciones se convencieron de la necesidad de ampliar su papel en las políticas de desarrollo económico, la seguridad social y el empleo (Montoya Vargas, 2017). Pero el CES-PB, a diferencia de otros CES creados en el mismo período (como el francés o el italiano), no fue un mero ornamento institucional, sino que se convirtió, junto a la Fundación Laboral, en el órgano central de su modelo corporativo Pólder (Banck,

2007). De este modo, prácticamente todo el sistema de reconstrucción institucional de la posguerra, el subsiguiente impulso de las políticas keynesianas y, posteriormente, las reformas ortodoxas promovidas en las décadas de los ochenta y noventa tienen al Consejo como uno de los componentes institucionales clave.

En los inicios del CES-PB, durante los años cincuenta y sesenta, existía un alto grado de consenso tripartito sobre la política económica y las recomendaciones del CES-PB tenían un estatus que el gobierno no podía cuestionar fácilmente (Compston, 1994). Sin embargo, durante los años sesenta, el conflicto aumentó por la restrictiva política de ingresos. Y, en 1970, las federaciones sindicales NW y NKV (pero no la CNV) se retiraron brevemente del CES-PB y de otros órganos consultivos en protesta contra la legislación de moderación salarial introducida por el gobierno de centroderecha de Piet de Jong (1967-1971). Asimismo, con el inicio de la crisis económica a principios de los años setenta, se volvió más difícil llegar a un acuerdo entre los interlocutores sociales y la influencia del CES-PB en la política económica disminuyó como consecuencia de las crisis del Estado de bienestar y el decaimiento de la tradicional concertación keynesiana.

En ese contexto, el advenimiento del gobierno de coalición de centroderecha de Rud Lubbers (1982-1994) significó que se solicite el asesoramiento macroeconómico del CES-PB con mucha menos frecuencia que en los anteriores gobiernos tanto de centroderecha como de centroizquierda. La formulación de políticas ministeriales unilaterales se hizo más común y, desde 1985, los informes del comité independiente Wagner fueron más influyentes para el gobierno que las recomendaciones del CES-PB. Esto se debió a que, durante los ochenta, las relaciones entre el gobierno y los sindicatos fueron tensas, y la oposición sindical a las políticas ortodoxas del gobierno de Lubbers condujo en muchas ocasiones a un boicot de la

labor del CES-PB por parte del FNV, sobre todo a mediados de los ochenta (Compston, 1994). No obstante, el CES-PB, aunque con menor gravitación sindical, siguió siendo una institución central del modelo Pólder y, sobre todo, un organismo que sirvió para repartir entre los actores sociales y el gobierno el costo del ajuste de las instituciones neerlandesas de bienestar, en el marco del corporativismo competitivo. En ese período, a través del CES-PB y de la Fundación Laboral, fueron habituales los pactos que implicaron, por ejemplo, restricciones a los aumentos salariales a cambio de beneficios sociales a los sindicatos (Banck, 2007), además de impulsar una serie de acuerdos nacionales que significaron el fortalecimiento del mercado (Dekker *et al.*, 2017).

Como ejemplo de las reformas ortodoxas que fueron legitimadas por el CES-PB, sirve su aval a la privatización de las prestaciones de salud (Delsen, 2012). Hasta 2008, el seguro nacional obligatorio (conocido como AWBZ,) creado por la Ley General de Gastos Médicos Excepcionales de 1968, implicaba un seguro médico que cubría los cuidados a largo plazo en residencias de ancianas/os, instituciones psiquiátricas y hospitales. El hecho de que el copago aumentara con los ingresos hacía que muchos de sus servicios fueran utilizados principalmente por las personas de menores recursos. Para reducir los costos de la AWBZ, el gobierno le solicitó asesoramiento al CES-PB entre 2006 y 2008, y el Consejo recomendó una mayor responsabilidad económica individual para las/os usuarias/os, además de sugerir que se transfiriera la atención primaria a un seguro de salud privado creado en 2006. En sus dictámenes, el CES-PB consideró que el Estado de bienestar neerlandés, reactivo y pasivo, debía convertirse en un Estado de bienestar más proactivo y activo, y que el peso económico de la sanidad debía recaer fundamentalmente en la ciudadanía (SER, 2006). Así, luego de la reforma amparada por el CES-PB, se dispuso que todas/os

las/os residentes de Países Bajos contrataran un seguro sanitario privado que cubriera el paquete estándar (que en el pasado cubría la salud pública).

A pesar de su larga trayectoria, el CES-PB experimentó problemas inmediatamente después de la crisis de 2008. En algunos casos, los conflictos dentro de la mayor federación sindical, la FNV (y de esta con el gobierno conservador), significó su boicot a las deliberaciones del CES-PB. Además, las uniones empresarias optaron en muchas ocasiones por negociar las políticas directamente con el gobierno de centroderecha (Sarfati & Ghellab, 2012). Así, en los primeros años posteriores a la crisis, se vivió un inédito descenso de las negociaciones en el seno del CES-PB debido a un cóctel que involucró una polarización en el seno de la mayor confederación sindical, la unilateralidad gubernamental en la aplicación de medidas de austeridad y el abandono de los canales tradicionales de diálogo social por parte del empresariado.

Vale destacar que el CES-PB, pese a los inconvenientes, siguió siendo el foro de negociación tripartita privilegiado. La reforma del sistema jubilatorio ilustra la tensa relación del diálogo social tripartito luego de 2008, pero casi siempre canalizada dentro del ámbito institucional del CES-PB (Dekker *et al.*, 2017) . En 2009, el gabinete de Jan Peter Balkenende (2002-2010) propuso aumentar la edad de jubilación a 66 años en 2020 y a 67 años en 2025. El gobierno inició consultas con las/os interlocutoras/es sociales, pero rápidamente encontró una fuerte resistencia del sindicato más grande, la FNV, y también falta de entusiasmo de las/os empresarias/os. Para tratar de obtener más apoyo, las partes iniciaron conversaciones en el marco del CES-PB, pero las deliberaciones no concluyeron en planes de reforma alternativos y la falta de acuerdo tensionó aún más la relación entre los sindicatos y las asociaciones de empleadoras/es. Finalmente, el gobierno propuso una nueva ley que, debido a las elecciones, no se implementó. Las/os

interlocutoras/es sociales reanudaron, sin embargo, las conversaciones bajo el paraguas de la Fundación Laboral, lo que culminó en un acuerdo sobre las jubilaciones en junio de 2011. Los puntos acordados fueron la base de una propuesta legislativa posterior que finalmente se implementó.

Hacia 2013, el diálogo social neerlandés resurgió con fuerza. La crisis interna de la principal confederación sindical se resolvió con éxito y llegó al poder un gobierno laborista que, debido a su debilidad electoral de origen, requirió del apoyo amplio de los agentes sociales. Así, en 2013, se logró un Pacto Social negociado entre el gobierno, el CES-PB y la Fundación Laboral, en el que se presentó una alternativa frente a las políticas de austeridad⁸ y del que se desprendió la Ley de Trabajo y Seguridad adoptada en 2014.

En ese sentido, el CES-PB, pese a las dificultades en el diálogo social que acarreó la crisis, nunca ha sido impugnado o dejado de lado; al contrario, ha mantenido su alto perfil y su rol de asesoramiento y articulación entre el gobierno y la sociedad civil organizada. El impacto de la crisis sometió las negociaciones a una gran tensión, pero esto no cambió el papel del CES-PB ni de la Fundación Laboral de manera significativa, ya que continuaron operando en las difíciles circunstancias, lo que indica la fortaleza de estas instituciones en el modelo de Pólder neerlandés (Dekker *et al.*, 2017).

El importante papel del CES-PB en este período se observa principalmente en la participación del Consejo en contraste con los casos español y francés

8 Los principales componentes del Pacto Social de 2013 son: i. Las/os empleadoras/es y las/os empleadas/os serán responsables de prevenir el desempleo siempre que sea posible. Una forma de hacerlo es facilitar la movilidad laboral (por ello, se revisará la infraestructura social del mercado laboral); ii. Para garantizar la igualdad de trato, se introducirán procedimientos obligatorios para la terminación del empleo en el caso de las/os contratadas/os temporales (así, las/os empleadas/os amenazadas/os de despido tendrán derecho a un subsidio que les permita capacitarse para un nuevo trabajo); iii. Se reforzará la posición de las/os empleadas/os con contrato temporal; iv. El sector privado contratará adicionalmente a 100.000 personas con discapacidad y el Estado a 25.000 más (Dekker *et al.*, 2017).

(Von Zeschau, 2020, 2023a) en los Programas Nacionales de Reforma (PNR) recomendados por la UE. En ese sentido, todos los PNR neerlandeses fueron acordados y llevados adelante con la estrecha colaboración del CES-PB y la Fundación Laboral (Molina & Guardiancich, 2017). El programa de reformas presentado por el Gobierno neerlandés cada año al Consejo Europeo incluía las contribuciones de las organizaciones de empleadoras/es y de trabajadoras/es nacionales. Incluso durante los primeros años de la crisis, cuando el Gobierno neerlandés hizo hincapié en la reducción del gasto público para cumplir con la meta del déficit presupuestario del 3 % (uno de los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE), el llamado a la austeridad siempre estuvo acompañado (por la presión de los sindicatos representados en el CES-PB y la Fundación Laboral) de la preocupación por invertir en actividades que fomentaran el crecimiento (Dekker *et al.*, 2017) como la educación, la innovación y la investigación. Así, tanto el CES-PB como la Fundación Laboral estuvieron continuamente involucrados en la discusión de las propuestas socioeconómicas. Asimismo, durante el período, la frecuencia de la consulta al CES-PB por parte de los poderes públicos siguió siendo regular y previsible, y el equilibrio entre el gobierno, los sindicatos y las/os empresarias/os en los acuerdos de reforma tendió a ser equivalente (Molina & Guardiancich, 2017). Como consecuencia, en Países Bajos, a diferencia de gran parte de los países europeos, las opiniones del Consejo se integraron en los PNR.

A continuación, con el fin de exponer ejemplos de informes consultivos del CES-PB, se destacan algunos de los más importantes de los últimos años. Cabe señalar que más del 80 % de los informes del Consejo cuentan con el apoyo unánime de sus miembros (SER, 2020), lo que habla no solo de su función consultiva, sino sobre todo de su función concertadora, al promover el mayor acercamiento posible entre las partes. A su vez, en casi la mitad de los casos en que las opiniones están divididas, los miembros

están de acuerdo en los principios generales, pero no en todos los detalles. Solamente un promedio del 10 % de los informes emitidos no goza del acuerdo unánime de las/os consejeras/os en sus principios generales. De este modo, el valor del CES-PB radica en generar concertaciones en torno a las políticas públicas, lo que puede ratificarse en el elevado grado de unanimidad de la opinión de sus miembros. Desde luego, el gobierno nunca está obligado a aceptar el asesoramiento del CES-PB, pero si la opinión cuenta con el apoyo tanto de los empleadores como de los sindicatos, su peso político es significativo y estas recomendaciones suelen ser aceptadas (SER, 2015).

Ahora bien, entre los informes más relevantes de los últimos años destaca, por ejemplo, el informe «Más química entre verdes y crecimiento: las oportunidades y los dilemas de una economía de base biológica» (2010) sobre generación de energía sostenible (Montoya Vargas, 2017); el informe sobre el ámbito de aplicación de los seguros de trabajadores (2014); el informe «Empresas e impactos de derechos humanos: identificando y priorizando los riesgos sobre derechos humanos» (2014) y el informe sobre la mejora de las posibilidades en el mercado laboral de los jóvenes inmigrantes (2014) solicitado por el Consejo de Ministros para prever el desarrollo a futuro del mercado de trabajo, habida cuenta de la situación laboral neerlandesa y los flujos migratorios previstos.

Asimismo, merece una especial atención la producción de acuerdos facilitados por el CES-PB. El Acuerdo Energético para el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2013, por ejemplo, fue un pacto tripartito sobre energía renovable firmado gracias a la colaboración activa del Consejo (CES España, 2014). Tras un proceso de negociación de ocho meses, asociaciones de empleadoras/es y sindicatos, organizaciones ambientales y de conservación de la naturaleza, instituciones financieras, junto al gobierno central y las

administraciones regionales y locales, firmaron el acuerdo facilitado por la acción del CES-PB. El pacto sintetizó un conjunto de disposiciones relacionadas con el ahorro de energía y la política ambiental, y tuvo el objetivo de lograr un suministro de energía asequible y posicionar a Países Bajos en el mercado de las tecnologías limpias. Las 175 medidas propuestas por el Acuerdo siguen siendo aplicadas en la actualidad (Dekker *et al.*, 2017) y, durante todo el proceso, el CES-PB facilitó su aplicación y controló los progresos.

Como se dijo anteriormente, el Consejo no solo produce informes consultivos y facilita acuerdos, sino que también puede responder a una solicitud de asesoramiento en un plazo de tres meses a través de la publicación de una Carta de asesoramiento. La primera solicitud de este tipo se realizó en 1999 sobre temas jubilatorios y provino de la Cámara Baja del Parlamento, pero luego se sucedieron otras solicitudes, como la solicitud de la Cámara Alta sobre el proyecto de ley Bussemaker-Van Dijke (2002), que se refería al horario de trabajo, o la solicitud de la Cámara Baja sobre un proyecto de regulación del mercado en 2010 (SER, 2015).

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

A través del CES-PB y la Fundación Laboral, Países Bajos ha conseguido formalizar la cooperación tripartita entre las organizaciones de empleadoras/es, los sindicatos y el gobierno, y, por tanto, ha institucionalizado exitosamente el modelo Pólder. De esta manera, el CES-PB es el foro central para discutir las políticas socioeconómicas y tiene una larga trayectoria de construcción de consensos. Su poder se apoya, a su vez, en el poder de las/os interlocutoras/es sociales, quienes fundaron el organismo y en la actualidad se ocupan de hacer escuchar sus opiniones.

Pese a ser una institución bipartita y completamente independiente del Estado, la articulación institucional entre el CES-PB y los poderes públicos es muy elevada. En promedio, el 83 % de los informes consultivos anuales del Consejo son emitidos por solicitud del gobierno o el Parlamento (SER, 2020), frente a solo un 17 % emitidos por iniciativa propia (los cuales son, generalmente, informes que tratan de asuntos de política internacional). Esto habla de un sólido diálogo institucionalizado entre el Consejo y las necesidades de los poderes públicos.

Si bien en lo formal el CES-PB tiene una función consultiva, su verdadera función es la de construir políticas públicas concertadas entre el Estado y las organizaciones corporativas. En ese sentido, el organismo es muy exitoso, ya que logró que un promedio del 80 % de los informes emitidos sean aprobados por las uniones de empresarias/os y las federaciones sindicales de forma unánime. Los informes, asimismo, no son acuerdos normativos amplios, sino que suelen exponer medidas concretas a implementar con indicadores para su seguimiento y monitoreo.

Desde luego, la construcción de estos consensos requiere tiempo. Por eso, es habitual que el Consejo demore unos seis meses y medio en preparar un informe. Esto puede parecer un período largo. Sin embargo, una de las razones por las que los informes son tan significativos es porque tienen un amplio apoyo entre las/os empleadoras/es y las/os empleadas/os, y, en ese sentido, es vital que se pueda contar con el tiempo suficiente para consultar a los miembros de estas organizaciones. La conclusión obvia es que el CES-PB tiene una baja producción de estos documentos en relación con otros CES analizados. Entre 1994 y 2020, el organismo ha emitido un total de 139 informes consultivos, es decir, un promedio de solo 5 informes anuales. Estos resultados están muy lejos del CES español (11 documentos

publicados anualmente) (Von Zeschau, 2020) y, por supuesto, del CES francés (23 documentos anuales) (Von Zeschau, 2023a).

Tabla 10. Resultados del CES-PB

Tipo de documentos publicados	Cantidad	Período	Promedio anual
Informes consultivos y cartas de recomendación	139	1994-2020	5,14

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020)

La labor del CES-PB vivió, desde luego, momentos difíciles, como luego de la crisis económica de 2008. Las negociaciones sobre el sistema de pensiones fueron particularmente complejas (Dekker *et al.*, 2017). Sin embargo, el modelo Pólder ha demostrado una gran capacidad de recuperación para acordar algunas reformas sustanciales en los años posteriores a la crisis sin requerir cambios significativos en sus principales instituciones, entre las que resalta el CES-PB. Por tanto, las circunstancias económicas post-2008 supusieron una presión adicional sobre el diálogo social, pero las instituciones y los interlocutores sociales demostraron capacidad de recuperación para hacer frente a los desafíos, y se produjeron importantes acuerdos sobre políticas públicas.

De esta manera, pese a que el diálogo social tripartito exhibió vulnerabilidades, Países Bajos debe considerarse una excepción en Europa por haber disfrutado de instituciones estables para la concertación corporativa.

Conclusiones generales del análisis

Los CES son instituciones de participación corporativa en el marco del sistema democrático y, como tales, sirven para reforzar su legitimidad general. Su objetivo fundamental es institucionalizar el diálogo social, pues ofrecen un marco estable al intercambio y la coordinación entre los actores organizados del sector público y privado.

Bajo esa mirada, el consejo analizado es destacable. Países Bajos ha conseguido formalizar la cooperación tripartita entre las organizaciones de empleadoras/es, los sindicatos y el gobierno, y, por tanto, ha institucionalizado exitosamente el modelo Pólder. En este marco, el CES-PB es el foro central para discutir las políticas socioeconómicas y su relevancia se asienta, a su vez, en el protagonismo y la influencia de las/os interlocutoras/es sociales, quienes fundaron el organismo, lo financiaron durante décadas y, en la actualidad, se ocupan de hacer escuchar sus opiniones. Si bien en lo formal el CES-PB tiene una simple función consultiva, su verdadero objetivo fue (y es) construir políticas públicas concertadas entre el Estado y las organizaciones corporativas, objetivo que consiguió con creces habida cuenta de las frecuentes solicitudes de opinión sobre temas estratégicos por parte del gobierno (incluso en contextos críticos) y el gran volumen de propuestas emitidas con el apoyo unánime de las/os empresarias/os y los sindicatos. Desde luego, en muchas ocasiones, las concertaciones corporativas alcanzadas fueron de un marcado perfil ortodoxo y promercado, en particular durante los años ochenta y noventa. Pero, en todos los casos, el Consejo neerlandés fue, desde su creación en 1950, el instrumento elegido por las organizaciones socioeconómicas para influir en el rumbo del gobierno. Por ello, predominó la función concertadora: el organismo se pensó como un espacio de encuentro entre las organizaciones empresariales y sindicales neerlandesas que tuviera el objetivo (evidentemente exitoso)

de traducir ese encuentro en procesos de concertación que produjeran recomendaciones influyentes sobre políticas públicas concretas.

Recomendaciones para la Argentina

Con base en la experiencia analizada, se desprenden algunos aportes para el CES de la República Argentina.

El CES-A fue creado por decreto. En pos de institucionalizar el foro, el decreto puede ser sustituido por una ley parlamentaria. Pero también, siguiendo la experiencia neerlandesa, puede reforzarse su legitimidad de origen a partir de un acuerdo tripartito que incorpore a las entidades patronales y sindicales más importantes del país.

La función concertadora del CES-PB es extremadamente valiosa, pero la búsqueda de consenso corporativo puede llevar más de medio año. Habida cuenta del difícil contexto argentino y la necesidad de brindar resultados inmediatos, el CES-A debería priorizar otro tipo de funciones. Las experiencias internacionales demuestran que, por ejemplo, la función de consulta legislativa permite emitir dictámenes sobre proyectos de ley relevantes para la vida social y económica del país, generalmente con mayor celeridad y frecuencia. En otras palabras, el consenso que propone el CES-PB es costoso y poco viable. Otras alternativas pueden ser más útiles para el caso argentino.

El CES-A es presidido actualmente por una representante del gobierno. Sin embargo, todavía no se designaron vicepresidentas/es. En el caso del CES-PB, hay dos vicepresidencias reservadas para las principales entidades patronales y sindicales. Este aditamento institucional al CES-A

puede favorecer una mayor articulación entre el Gobierno argentino y las entidades corporativas.

El CES-PB tiene un número intermedio de consejeras/os (33) repartidas/os en tres grandes segmentos (sindicatos, empresas, grupo plural) de número equivalente. Esto asegura la agilidad en la formulación de opiniones del organismo sin erosionar su nivel de representatividad socioeconómica. Actualmente, el CES-A tiene 30 miembros, lo que parece adecuado.

El CES-PB tiene una sólida estructura para gestionar la concertación de sus miembros (a través del Comité Ejecutivo), elaborar ricos informes consultivos y articular posiciones con el gobierno (responsabilidades de la Secretaría del Consejo). En ese sentido, dada la necesidad de rápidos resultados, sería positivo que el CES-A cuente con una Comisión Ejecutiva con amplias potestades para administrar las discusiones del foro. Asimismo, teniendo en cuenta el caso neerlandés, la Secretaría General del CES-A debería contar con facilidades para la preparación de los estudios técnicos requeridos para el debate, la articulación con los organismos públicos y el monitoreo del resultado de las recomendaciones a los poderes públicos. Todas estas tareas requieren presupuesto y personal estable. En ese sentido, se destaca la experiencia del CES-PB, institución financiada por las entidades patronales.

Originalmente, las opiniones del CES-PB estaban dirigidas exclusivamente al Ejecutivo. Reformas posteriores permitieron que el Parlamento también pudiera solicitar la opinión de las organizaciones corporativas. Siguiendo la experiencia neerlandesa, sería aconsejable que, desde el principio, tanto la/el presidenta/e de la República y las/os ministras/os de su gabinete como las/os presidentas/es de la Cámara Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso Nacional puedan solicitar opinión consultiva al CES-A. Esto

evitaría engorrosas reformas posteriores como las que sobrellevó el CES analizado en este trabajo.

El CES-PB expresa sus opiniones mayoritariamente a través de informes consultivos. Sin embargo, como se expuso, la emisión de estos documentos puede ser ardua y durar meses, ya que se busca el consenso unánime de sus miembros. Dado el contexto crítico, el CES-A debería combinar los informes sobre cuestiones estratégicas de largo plazo con documentos de rápida emisión referidos a cuestiones puntuales y de coyuntura. En ese sentido, se sugiere que los formatos que expresan las opiniones del organismo sean básicamente dos: documentos de orientación estratégica (similares a los informes consultivos neerlandeses) y documentos coyunturales (dictámenes normativos y recomendaciones exprés).

Por último, las opiniones del CES-A nunca serán, por supuesto, vinculantes. Pero, teniendo en cuenta el caso neerlandés, se sugiere que el gobierno esté obligado a responder formalmente a las recomendaciones del organismo.

Referencias bibliográficas

- Agrovoz (9 de julio de 2020). La Sociedad Rural le pidió al Presidente que elimine las retenciones a carnes y leche. *La Voz*. <http://agrovoz.lavoz.com.ar/actualidad/sociedad-rural-le-pidio-al-presidente-que-elimine-retenciones-a-carnes-y-leche>
- Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales Instituciones Similares (2020). *International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions*. <https://aicesis.org/membres>
- Banck, G. A. (2007). Cultura política: Brasil versus Holanda. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(65), 127-169.
- Barba Ramos, F. y Martínez López, F. (2004). Los Consejos Económicos y Sociales locales. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 77, 125-172.
- Chimento, M. (2020). UIA: De las grandes crisis, surgen entonces las grandes respuestas. *El Agrario*. <https://www.elagrario.com/actualidad-uia-de-las-grandes-crisis-surgen-entonces-las-grandes-respuestas-20253.html>
- Cho, S. H. (2019). Roles and Tasks of Social Dialogue –in Case of Denmark and Netherlands–. *The Journal of Labor Law*, 47, 261-301.
- Compston, H. (1994). Union Participation in Economic Policy-Making in Austria, Switzerland, The Netherlands, Belgium and Ireland, 1970–1992. *West European Politics*, 17(1), 123-145. <https://doi.org/10.1080/01402389408425004>
- Consejo Económico y Social de España (2014). *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea: Experiencias prácticas de diálogo social* (Documentos de trabajo N.º 14).
- De Vega, A. S. (1993). Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 80, 157-184.
- Dekker, R., Bekker, S. & Cremers, J. (2017). The Dutch Polder Model: Resilience in Times of Crisis. In O. Molina & I. Guardiancich (Eds.), *Talking Through the Crisis: Social Dialogue and Industrial Relations Trends in Selected EU Countries* (pp. 189-212). International Labour Office, Governance and Tripartism Department.

- Delsen, L. (2012). *Welfare State Reform in the Netherlands: 2003-2010* (Working Paper). Institute for Management Research Creating Knowledge for Society. https://www.researchgate.net/publication/305083427_Welfare_state_reform_in_the_Netherlands_2003-2010
- Etchemendy, S. (2011). El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010. *Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, Organización Internacional del Trabajo.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. & Rhodes, M. (2001). The Future of the European «Social Model». *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 163-190.
- Fleury, S. (2005). O CDES do governo Lula. *Estado e Gestão Pública: Visões Do Brasil Contemporâneo*, 2, 79-105.
- 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), 79-102. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.148.79>
- Guardiancich, I. & Molina, O. (2021). From Gradual Erosion to Revitalization: National Social Dialogue Institutions and Policy Effectiveness. *European Journal of Industrial Relations*, 1-19. <https://doi.org/10.1177/09596801211018318>
- Habermas, J., Lennox, S. & Lennox, F. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964). *New German Critique*, 3, 49-55. <https://doi.org/10.2307/487737>
- Hall, P. & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.4337/9781786439017.00020>
- Hemerijck, A. & Vail, M. (2006). The Forgotten Center: State Activism and Corporatist Adjustment in Holland and Germany. In J. D. Levy (Ed.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization* (pp. 57-92). Harvard University Press.
- International Labour Organization (2020). *ILO Metadata*. <https://metadata.ilo.org/thesaurus/-/1518031573.html>
- Jacquelin, C. (29 de junio de 2020). Ante el riesgo de perder otra gran oportunidad. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/ante-riesgo-perder-otra-gran-oportunidad-nid2387484>

- Agenda 365 (30 de mayo de 2020). Massa participó del Ciclo de la UNNOBA «Diálogos en tiempos de pandemia». <https://www.agenda365.com.ar/noticia/sergio-massa-particip%C3%B3-del-ciclo-de-la-unnoba-di%C3%A1logos-en-tiempos-de-pandemia>
- La Noticia Web (15 de abril de 2020). Negri pidió convocar al Consejo Económico y Social. <https://www.lanoticiaweb.com.ar/165188/negri-pidio-convocar-al-consejo-economico-y-social/>
- Lehmbruch, G. (1977). Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies*, 10(1), 91-126. <https://doi.org/10.1177/001041407701000105>
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Molina, O. & Guardiancich, I. (2017). *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*. International Labour Organization. https://www.academia.edu/32157688/TALKING_THROUGH_THE_CRISIS_Social_dialogue_and_industrial_relations_trends_in_selected_EU_countries
- Molina, O. & Miguélez, F. (2014). From Negotiation to Imposition: Social Dialogue in Times of Austerity in Spain. En K. Papadakis & Y. Ghellab (Eds.), *The Governance of Policy Reforms in Southern Europe and Ireland: Social Dialogue Actors and Institutions in Times of Crisis* (pp. 87-109). ILO.
- Montalvo Correa, J. (18-21 de octubre de 2005). *Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares* [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.
- 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), 166-188.
- 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.
- Sánchez Mosquera, M. (2014). Los sindicatos más representativos en la concertación social en Andalucía, 1993-2012. *Revista de Estudios Regionales*, 99, 155-181.

- Sánchez Mosquera, M. (2018). Trade unionism and social pacts in Spain in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 23-38. <https://doi.org/10.1177/0959680117711476>
- Sarfati, H. & Ghellab, Y. (2012). *The political economy of pension reforms in times of global crisis: state unilateralism or social dialogue?* (Working Paper No. 37). International Labour Organization.
- Schmitter, P. C. (1989). Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! Still the Century of Corporatism? *Government and Opposition*, 24(1), 54-73. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>
- SER (2006). *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn* (Advies 06/08).
- SER (2015). *The Social and Economic Council of the Netherlands (SER)*. <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/engels/algemeen/informatiebrochure-en.pdf>
- SER (2020). *What is the SER*. <https://www.ser.nl/en/SER/About-the-SER/What-is-the-SER>
- Viscardi, C. (2018). Corporativismo e neocorporativismo. *Estudios Históricos*, 31(64), 243-256. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S2178-14942018000200007>
- Von Zeschau, J. F. (2020). ¿Es útil el Consejo Económico y Social? Un análisis del caso español en perspectiva argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(19). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/45>
- Von Zeschau, J. F. (2023a). El Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia. Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(110). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/174>
- Von Zeschau, J. F. (2023b). El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil: Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(122). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/191>
- Von Zeschau, J. F. y Sánchez-Mosquera, M. (2022). Los consejos económicos y sociales. Una revisión de la literatura centrada en su eficacia y evaluación. *Revista de Administração Pública*, 56(4), 465-487. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220033>
- Voss, E., Schöneberg, K. & Contreras, R. R. (2015). *Collective bargaining in Europe in the 21st century*. Eurofound.

Wainfeld, M. (21 de julio de 2020). Qué bien vendría un Consejo (Económico y Social).

Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/279829-que-bien-vendria-un-consejo-economico-y-social>

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 130 - 2023

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Leticia Mirás

Edición y corrección

Eugenia Caragunis

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 autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

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

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



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

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

Noviembre 2023

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina