Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea

Experiencias prácticas de diálogo social

CES
Consejo Económico y Social de España

Colección **Documentos de Trabajo nº 14**

Serie **Buenas prácticas**
Área **Diálogo Social**

EUROSOCIAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

CES. El Consejo Económico y Social de España es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, creado por Ley 21/1991, de 17 junio, en cumplimiento de las previsiones de la Constitución Española de promover la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones, en la vida económica y social.

Su objetivo es establecer un cauce formalizado de participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de elaboración de las leyes referidas a materias socioeconómicas y laborales y ofrecer una plataforma permanente de diálogo y deliberación entre los interlocutores sociales.

"El Consejo Económico y Social responde a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios". Exposición de motivos de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social.

Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea

Experiencias prácticas de diálogo social

Documento de Trabajo nº 14

Serie: Buenas prácticas

Área: Diálogo Social

EUROsocIAL

PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:
Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocial-ii.eu

Con la colaboración:
Consejo Económico y Social España (CES)

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:
Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, noviembre de 2014

No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Prólogo 7

Panorama general 11
- Democracia participativa y cooperación internacional: la experiencia de los Consejos Económicos y Sociales en EUROsociAL II 13
- EUROsociAL y los Consejos Económicos y Sociales de América Latina: una apuesta por fortalecer la gobernanza democrática 31
- Papel e impacto de los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (CES-IS) en la respuesta a la crisis global financiera, económica y laboral, extraído del documento de referencia de la Conferencia de la OIT-AICESIS en Madrid 45

Experiencias recientes por países. América Latina y Caribe 73
- El Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires (Argentina) 75
- El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil: diez años de diálogo y asociación 81
- El Consejo Económico y Social de Guatemala: logros y desafíos 89
- El Consejo Económico y Social de Honduras 97
- El CESJAL, la versión jalisciense de un Consejo Económico y Social (México) 107
- La experiencia de Panamá. 115
- El Consejo Económico y Social de la República Dominicana, camino al año 2030 125

Experiencias recientes por países. Unión Europea 141
- El Consejo Consultivo de los agentes sociales para Asuntos Económicos y Sociales de Austria 143
- El Consejo Económico y Social de Bulgaria: diez razones para denominarlo "Parlamento civil" 147
- La actividad del CES de España en el periodo 2012-2014. Una experiencia de diálogo social institucionalizado en tiempos de crisis . . . 153

– Los Consejos Económicos y Sociales frente al reto de responder a las cuestiones fundamentales que se plantean nuestras sociedades y de mejorar su capacidad para expresar las expectativas de los ciudadanos (CESE de Francia) 163
– Diálogo social y ciudadano en tiempos de crisis nacional y europea (CES de Grecia) 177
– Irlanda: la evolución del papel y el trabajo del Consejo Económico y Social Nacional 183
– La experiencia del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia en el diálogo social: una nueva visión de la sociedad y del desarrollo 199
– El diálogo social como nuevo método de gobernanza y Portugal. . . . 215

Experiencias supranacionales y redes 221
– La sociedad civil, un actor indispensable en una Unión Europea eficiente 223
– La red de cooperación CESlink: visión general y perspectivas 227
– Democracia y diálogo en América Latina y Caribe. La contribución de la red CESALC. 231

Recapitulación de las experiencias de los CES 241

Anexos 263
– Anexo 1. Listado de actuaciones de EUROsociAL II en la línea estratégica "Diálogo social. Fortalecimiento de los Consejos Económicos y Sociales" en 2012-2014 265
– Anexo 2. Internet 267

Prólogo

Benita Ferrero-Waldner
Presidenta de la Fundación Unión Europea-América Latina y Caribe, EU-LAC

Los Consejos Económicos y Sociales (CES) son instrumentos fundamentales para hacer frente a los desafíos presentes en el camino a un desarrollo social y ambientalmente sostenible. La importancia de estos consejos radica en su naturaleza misma, puesto que al constituir instancias de participación de los interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil organizada, analizan la realidad socioeconómica y conciertan acuerdos orientados al desarrollo.

Si bien cada CES dispone de especificidades en su composición y régimen jurídico, de manera general tanto en Europa como, más recientemente, en América Latina, estos se han convertido en colaboradores indispensables para la consolidación de cohesión social a través del diálogo participativo. La mejora constante de cohesión social, ingrediente esencial del desarrollo que ambas regiones se han propuesto, implica integrar dentro de una perspectiva comprehensiva múltiples aspectos que deben tener como único norte al bienestar ciudadano y la garantía de un sistema fundado en derechos vigentes para toda la ciudadanía. Ello debiera suponer el acceso de todo ciudadano a bienes públicos como pueden ser una educación de calidad, los servicios de salud, la justicia y la seguridad, entre otros. Supone también confrontar la pobreza y la desigualdad ofreciendo, para los casos extremos, pisos de protección que ofrezcan a toda persona acceso a una vida digna. Naturalmente, no en todos los casos será posible que la dotación de estos bienes públicos funcione de la misma manera o en la misma proporción y por ello su tratamiento deberá siempre adaptarse a las prioridades y contexto de cada uno de los países de nuestra asociación.

Este entramado complejo de temas requiere para su tratamiento eficaz un amplio y participativo diálogo social, en el que los diversos sectores manifiesten sus necesidades, ideas e intereses y se involucren en el proceso. Esa es nada menos que la valoración y dimensión que les corresponde al asistir al Estado en la compleja tarea de árbitro social que le es inherente. Para ello, los Consejos Económicos y Sociales, desde su

carácter consultivo, contribuyen a identificar equilibrios y potenciales consensos, aspectos fundamentales para la formación de políticas públicas y para decisiones de implementación.

Por estas razones, una presentación detallada de sus diferentes trayectorias, logros y experiencias en ambos continentes resulta fundamental para adquirir conciencia sobre la importancia de los procesos de concertación social y el papel de los interlocutores sociales en el desarrollo, así como para contribuir a la consolidación de los diferentes consejos locales, nacionales y supranacionales, siendo estos objetivos primordiales de la presente publicación.

La actual agenda social latinoamericana plantea retos respecto de la sostenibilidad y expansión de los progresos que, a diferentes velocidades, han venido experimentando los países de la región, específicamente en cuanto a la reducción de la pobreza y del desempleo, así como a los incipientes avances conseguidos en materia de distribución del ingreso. De manera especial, la consecución de estos retos y la ampliación de los logros en el ámbito de la cohesión social requieren la intensificación de la participación social en todas las etapas del ciclo de políticas públicas y en las acciones estatales o supranacionales encaminadas a afirmar un desarrollo socio-económico sostenible. Como lo ha afirmado recientemente Marcelo Neri, Jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de Brasil "dentro de la nueva agenda social de la región se encuentra la ampliación de la participación social en la planificación participativa, así como en el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas… este tema guarda relación con los objetivos de los Consejos Económicos y Sociales".[1]

En efecto, los Consejos Económicos y Sociales se han constituido en espacios permanentes de concertación dedicados a la promoción de procesos de diálogo y participación entre distintos actores sociales. El objetivo general de este diálogo es contribuir a la definición y a la mejora de las políticas públicas para la promoción de la inclusión social, el combate a la pobreza y el desarrollo sostenible. Es así como estos consejos, referentes de diálogo social institucionalizado, materializan la democracia participativa contribuyendo a su vez a la reducción de la conflictividad y a forjar consensos sobre las prioridades de desarrollo.

En el marco europeo, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) constituye un puente entre la sociedad civil organizada y las instituciones de la Unión Europea, y goza de un estatus de órgano consultivo de estas últimas. El reconocimiento a la importancia de la activa participación social en la agenda de desarrollo comunitaria se reafirma constantemente a través de sus dictámenes y el diálogo estructurado que dicho Comité promueve. A modo de ilustración, en febrero de 2014 la conferencia

1. Entrevista a Marcelo Neri, Jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil, "Apoyando políticas, conectando instituciones, diálogo euro-latinoamericano de políticas para la cohesión social", *Revista Encuentros n° 2,* Programa EUROsociAL II, 2014.

"Posiciones de la sociedad civil europea para el marco de acción post-2015 en materia de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible",[2] auspiciada por el CESE, reunió a más de 150 representantes de la sociedad civil europea y estableció como una de sus conclusiones que la participación no debe limitarse a la elaboración de un marco de acción sino que debe constituir una variable esencial de su ejecución, seguimiento y evaluación, en donde el proceso de implementación debe ser a su vez transparente e inclusivo. Las características, actividades y logros del Comité Económico, Social y Europeo como experiencia supranacional de diálogo social institucionalizado serán abordados de manera más detallada en la presente publicación.

En el ámbito nacional, diversas experiencias en Europa constatan el rol clave de estos consejos como espacios de entendimiento entre los agentes sociales y económicos que disponen de una voz en la toma de decisiones que afectan a sus sociedades. Es el caso del Consejo Económico y Social de España (CES), creado desde 1991 y actual socio operativo de EUROsociAL en la temática de diálogo social, acción de "Fortalecimiento de las instancias de construcción de consensos para la cohesión social en América Latina". El CES al igual que otros Consejos Económicos y Sociales europeos han servido de referentes para la consolidación de espacios de concertación en diferentes países latinoamericanos, iniciativas lanzadas bajo diferentes formatos que se adaptan a las realidades nacionales, con fórmulas amplias e innovadoras. Asimismo, en el marco del programa EUROsociAL, el CES ha coordinado y desarrollado diferentes acciones de apoyo a consejos de reciente creación, a la promoción del diálogo social en sus diferentes iniciativas y a la creación de redes de Consejos Económicos y Sociales, como es el caso de la Red de Cooperación de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (CESALC). Es así que la acción conjunta euro-latinoamericana, el intercambio de experiencias y la articulación en redes en materia de diálogo para la cohesión social, se perfilan como ejemplares dentro de nuestra comprensiva y prometedora asociación estratégica birregional.

En el mismo sentido, y como se abordará a profundidad en la presente publicación, en América Latina y el Caribe el compromiso y las actividades que las iniciativas de concertación social y los Consejos Económicos y Sociales han emprendido en los últimos tiempos son notables. En algunos países, como es el caso de Honduras, los Consejos Económicos y Sociales poseen una gran implicación en políticas estratégicas y acuerdos nacionales. A su vez, quisiera destacar la creación y desarrollo de la evocada CESALC, iniciativa convocada por el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil y materializada en noviembre de 2012. Esta red, que reúne actualmente 20 consejos de nueve países de la región, ha efectuado en abril de 2014 su segundo encuentro anual en Buenos Aires, estableciendo como tema principal los avances y retos de las políticas sociales de la región con énfasis en el tratamiento de la pobreza. Esta iniciativa es de gran importancia puesto que no sólo crea un ambiente de diálogo e interacción que

2. Comité Económico y Social Europeo, *"Un nouveau partenariat mondial, positions de la société civile européenne sur le cadre d'action pour l'après 2015",* Conclusiones de la conferencia, febrero de 2014, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-02-14-295-fr-c.pdf

propicia la identificación de problemas y prioridades comunes y estimula la creación de una agenda común, sino que también busca orientar las conclusiones de las discusiones como recomendaciones y propuestas a los jefes de Estado en el espacio regional, por ejemplo, en el marco de las cumbres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con el potencial de ampliar el debate y aumentar así su impacto.

De igual forma, como resultado del segundo encuentro de la red CESALC se redactó la Carta de Buenos Aires, que destacó como temas prioritarios para la cohesión social en la región el acceso a la educación y la calidad educativa, el acceso a la vivienda, a la salud y a la calidad de los servicios, así como políticas de equidad social y políticas de fomento para el trabajo formal y cooperativo.

En este último punto se puede entrever no obstante un reto para la efectiva promoción de la participación social, objetivo y compromiso de la Red CESALC y de los CES en general, esto es, la facilitación de la participación del vasto sector informal que caracteriza a los mercados laborales latinoamericanos, alcanzando un 47% en 2013, según cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicho sector carece de los mecanismos de representación de los que disponen los trabajadores formales, con lo cual, el desafío consiste en la concepción de formas innovadoras que fomenten su participación en estas instancias de diálogo, así como la promoción de la organización colectiva de los trabajadores informales, de manera que sus intereses y prioridades puedan ser genuinamente representados en el marco de los Consejos Económicos y Sociales de la región, influyendo positivamente en la concepción de las políticas adecuadas de promoción al trabajo formal que se requieren.

En la Fundación EU-LAC somos conscientes de la importancia del diálogo social y de la implicación activa de la sociedad civil en las discusiones estratégicas y en la creación, implementación y evaluación de políticas sociales. La creación misma de la fundación responde al objetivo de construir puentes y reforzar lazos entre las organizaciones e iniciativas de la sociedad civil de ambos continentes como un medio de profundizar la cooperación y desarrollar aun más nuestra exitosa asociación birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe. De manera específica, por ejemplo, nuestro programa "Conecta" vela por la construcción de un entramado de redes que genere una plataforma de diálogo constructivo y un laboratorio de propuestas entre la sociedad civil de ambas regiones. Dentro de esta plataforma, los Consejos Económicos y Sociales constituyen indudablemente actores esenciales que participan directamente en la construcción de la nueva agenda social que nuestras regiones requieren.

Sin más preámbulos, los invito a profundizar a través de la lectura de los capítulos siguientes sobre las diferentes experiencias y logros obtenidos en materia de diálogo social e institucional en la Unión Europea y América Latina y el Caribe, así como sobre el enorme potencial del que disponen los Consejos Económicos y Sociales para pensar y planear el futuro y desarrollo con inclusión de nuestras sociedades euro-latinoamericanas.

Panorama general

Democracia participativa y cooperación internacional: la experiencia de los Consejos Económicos y Sociales en EUROsociAL II

Marcos Peña
Presidente del Consejo Económico y Social de España

1. Democracia participativa y Consejos Económicos y Sociales

Sería bueno comenzar estas reflexiones poniendo énfasis en lo que la democracia participativa tiene de refuerzo de la legitimación democrática. Y no cabe duda de que este comienzo tiene que ver con que la legitimación democrática aparece con frecuencia en los análisis sobre la efectividad de la democracia, sobre su puesta en práctica de forma visible para la ciudadanía. Como veremos más adelante, los CES se configuran por sus características como instituciones de la democracia participativa.

La democracia participativa supone un refuerzo, un complemento de la legitimación básica e imprescindible de la democracia, la que deriva de la participación de los ciudadanos en votaciones libres para elegir sus representantes, y con ello, sus gobernantes. Las fórmulas de democracia participativa favorecen el hacer llegar a los gobernantes los criterios de los ciudadanos respecto de determinadas esferas de sus intereses o de sus posiciones en el sistema socioeconómico. En este sentido, las organizaciones que representan intereses socioeconómicos, cuando participan en procedimientos de consulta, diálogo o concertación social, están desarrollando fórmulas de democracia participativa.

Con esta perspectiva, los Consejos Económicos y Sociales (CES) son instituciones de democracia participativa, al estar formados por los interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil organizada y porque participan en los asuntos públicos a través de procedimientos de consulta o, en su caso, negociación.

No es infrecuente que quienes trabajamos en los CES participemos en debates en los que se hace referencia a un eventual conflicto entre concertación o consenso social y

autonomía de los poderes ejecutivo y legislativo. En estos debates, los argumentos que priorizan la capacidad legislativa de Gobierno y Parlamento se basan fundamentalmente en la responsabilidad de los órganos del poder político con el conjunto de la ciudadanía respecto de temas que afectan al interés general. Frente a ellos, aparecen los argumentos centrados en la implicación de las instituciones de la sociedad civil en la gobernanza política, precisamente como factor de legitimación de ésta.

Vemos así que, junto a conceptos clásicos del ámbito sociolaboral, como concertación y participación social, aparece otro concepto, como es el de la legitimación, típico de la teoría política. La ciencia política se ha ocupado con frecuencia de las razones de la legitimación del poder. Las formulaciones clásicas de Locke se basaban en la legitimidad derivada del contrato social por el que los ciudadanos constituyen el Estado y le hacen entrega de sus poderes individuales. Para Weber, la dominación que ejerce el Estado, como probabilidad de encontrar obediencia a sus mandatos, tiene en las democracias modernas una legitimidad de carácter racional. Esta se basa en la creencia de los ciudadanos en la legalidad del ordenamiento establecido y en el derecho a ordenar de quien ejerce el poder según ese ordenamiento. Y otro elemento de estos planteamientos weberianos es la idea de representación, el hecho de que la acción de determinados miembros de una organización, los representantes, se imputa a los restantes miembros de esta y es considerada por estos como legítima y vinculante.

Probablemente la construcción de la legitimidad más típica del siglo XX es esta de la democracia participativa o deliberativa. Para Habermas, el reconocimiento de un orden político se relaciona con una racionalidad procedimental, que tiene que ver fundamentalmente con la calidad de la vida pública, con la participación de los interesados en la deliberación para las tomas de decisión. Y como subraya Abellán, la democracia deliberativa exige, junto a la ampliación de la participación política, unos derechos sociales que permitan una real igualdad de oportunidades de los ciudadanos para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos. Por decirlo sintéticamente, una búsqueda conjunta de la libertad y la solidaridad.

Y como para Habermas la comunicación es un elemento clave en la sociedad moderna, el discurso, como representación del poder comunicativo, cobra gran relieve. Mejor dicho, los discursos, porque en la democracia deliberativa coexisten el discurso pragmático, en el que se negocia sobre intereses, con estrategias racionales que pueden facilitar los compromisos, y el discurso ético-político, para ponerse de acuerdo sobre fines y valores.

Estas ideas generales sobre democracia, representación y legitimación ayudan a entender el marco social y político en el que pueden insertarse los debates sobre el papel de los agentes sociales y de la concertación social. También en estos análisis encontramos elementos o términos como deliberación, participación, negociación o compromiso, que entran en cualquier definición de la concertación social o de los Consejos

Económicos y Sociales. Por otro lado, la referencia a los derechos sociales como elementos favorecedores de la igualdad real aparece también cuando analizamos los temas tratados en la concertación social o en la actividad de dichos Consejos.

No parece casual que en estos tiempos en los que la idea de crisis salta de lo económico a lo político, la búsqueda de legitimación se refiera no solo al poder político sino incluso a la política como tal. Schmitter, que es precisamente uno de los máximos teóricos de la concertación social, recordaba hace poco que la legitimación suele ser protagonista de los análisis políticos cuando se aprecian carencias en ella. Con distintas denominaciones, que suelen incluir con diferentes combinaciones los términos crisis y representatividad, el asunto, el problema, de la legitimación aparece reiteradamente cuando se habla de la democracia parlamentaria, cuando se diseña el proyecto político europeo, y también cuando se hace referencia al diálogo social y a sus protagonistas, los interlocutores sociales.

La crisis política e institucional reclama unas mayores dosis de legitimación institucional, al igual que la crisis económica hace necesario intensificar la reflexión sobre el papel de la concertación social y sobre la participación de los agentes sociales. Y vemos como en el ámbito de estas teorías de la democracia participativa o deliberativa (podríamos decir, de la democracia participativa por deliberativa) encontraremos una conexión que nos vuelve a hablar de legitimación. Para hablar de legitimación del sistema socioeconómico, y también del sistema político a través del diálogo social, como proceso de participación de los interlocutores sociales en la configuración de estos sistemas.

Y precisamente al hablar del diálogo social convendrá tener presente sus relaciones con los Consejos Económicos y Sociales, que pueden articularse de diferentes maneras. En unos casos, por lo general en los modelos de CES en los que el Poder Ejecutivo forma parte de ellos, los procesos de concertación social se desarrollan en el propio ámbito de estos Consejos. En otros casos, que suelen coincidir con los modelos de CES formados exclusivamente por los agentes sociales, el papel de tales Consejos es fundamentalmente consultivo, y la concertación social tiene lugar en el ámbito específico de las relaciones entre interlocutores sociales y Gobierno. Pero en todo caso, existe un notable margen de coincidencias, de identidades entre Consejos Económicos y Sociales y diálogo social: sus sujetos, sus protagonistas, que son interlocutores sociales y Gobierno, las materias que tratan, de carácter socioeconómico, sus objetivos de participación social en los procesos de toma de decisiones políticas, y también la utilización del consenso, del acuerdo, como técnica de trabajo y también como objetivo.

Por ello, cuando se habla de los CES, se suele hablar de diálogo social institucionalizado, en la medida en que la actuación de los CES es una modalidad de diálogo social, y poniendo énfasis en el carácter institucional, de integración en las estructuras estables de funcionamiento de los asuntos públicos.

En definitiva, los Consejos Económicos y Sociales, como instituciones de participación social son instituciones de la democracia participativa que sirven para reforzar la legitimación del sistema democrático general. Y podemos ir ya avanzando en la idea de que la legitimación de la democracia, además de su dimensión de calidad del sistema político tiene también una dimensión socioeconómica, de calidad institucional como elemento para la buena marcha de la economía. Es este tipo de reflexiones el que nos sitúa en el terreno de una noción, como es la de gobernanza económica, que cobra especial relieve en un mundo globalizado.

2. Globalización y gobernanza

El término gobernanza ha empezado a estar muy presente en el lenguaje político y socioeconómico desde finales del siglo pasado, y lo ha hecho en gran medida a partir de su uso en el ámbito internacional. El uso de este término coincide, y no parece que sea mera coincidencia, con el asentamiento de la idea de globalización, una idea que expresa un cambio relevante en las circunstancias en las que se desarrolla la vida social, la actividad económica y también la política. Un cambio que incluye también la pérdida de relieve de la acción política y de la actividad económica en las fronteras de los Estados Nación.

Según el Diccionario de la RAE, gobernanza es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Mientras que gobernar se define como mandar con autoridad, dirigir o guiar, la gobernanza sería una forma específica de gobernar, cualificada por sus objetivos de desarrollo económico, social e institucional con un carácter duradero. Cualificada también por sus técnicas para alcanzar estos objetivos: el equilibrio entre Estado y mercado y entre estos sujetos o instituciones y la sociedad civil. En esta definición está implícita la existencia de varios niveles de poder, en el plano institucional y en el plano territorial.

Hablamos así de una diversidad de poderes públicos, dentro y fuera de los Estados, y también de sociedad civil, de agentes sociales y económicos, de interlocutores sociales. Con ello, términos como colaboración, coordinación, diálogo o cooperación son de cita obligada. Y obligado es también hablar de la necesidad de que entre estos sujetos que configuran el entramado institucional y los ciudadanos se restablezca la relación de intercambio entre la certidumbre económica y la seguridad jurídica que solo los primeros pueden facilitar y la confianza en las instituciones que solo los ciudadanos pueden otorgar. De esta forma, pacto o contrato social y crédito institucional serían ideas que habría que incorporar a las agendas de la política, de la actividad económica y de la vida social.

Al igual que cuando hablamos de democracia participativa hicimos referencia al papel de los CES como instituciones de esta democracia, también al hablar de gobernanza vemos aparecer elementos y características de los CES, como las relacionadas con su actuación en el ámbito socioeconómico, o la idea de equilibrio, de distribución del poder entre los distintos sujetos sociales que lleva a la necesidad de compromisos, de intercambios y de cooperación entre ellos.

Si tomamos el ejemplo de la construcción del modelo europeo que se puede identificar con conceptos como Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar, los agentes sociales y el diálogo social aparecen como elementos equilibradores, como factores institucionales en el equilibrio entre eficiencia económica y cohesión social. La actuación en defensa de los intereses de los grupos sociales que representan las distintas organizaciones sociales se orienta a obtener resultados equilibrados entre estos intereses cuando se canaliza a través del diálogo, de la interlocución. Y por eso hablamos de interlocutores sociales cuando nos referimos a estas organizaciones, que son precisamente las que forman parte de los Consejos.

Y más allá de este ya de por sí importante papel equilibrador en las relaciones sociales, las instituciones del diálogo social aparecen también como instrumentos que pueden favorecer de forma conjunta el progreso económico y el progreso social. Con esta perspectiva nos podemos acercar a temas de gran relieve en la agenda socioeconómica, como la mejora de la productividad y de la competitividad a través de la inversión en capital humano, o el papel impulsor de la eficiencia económica de las políticas favorecedoras de la redistribución de la renta.

También la globalización económica y los problemas de reconstrucción de la gobernanza referida a este ámbito económico pueden influir, y no en general positivamente, en el papel de los interlocutores sociales, particularmente en etapas de crisis. Aún sin caer en idealizaciones de un pasado previo a la globalización, sí se puede decir que con anterioridad a este fenómeno, y al menos en el mundo occidental, se había llegado a un cierto equilibrio entre Mercados y Estados. Un equilibrio que, precisamente por estar basado en el ejercicio de la soberanía de los Estados dentro de sus límites geográficos, se ve amenazado por la expansión supraestatal de los mercados y las limitaciones de la gobernanza política a escala supraestatal.

Y si hablamos de estas limitaciones en el equilibrio entre Estados y Mercados derivadas de la distinta escala en la que unos y otros ejercen sus poderes, lo mismo se podría decir respecto del papel de los interlocutores sociales. Por una parte, su capacidad de actuación se proyecta fundamentalmente en esos ámbitos estatales que ya hemos visto cómo se ven desbordados por la economía global. Por otra parte, las urgencias en la adopción de las que se vienen conociendo como reformas estructurales, unida a su imposición desde ámbitos supraestatales, limita la capacidad de influencia del diálogo social.

Parece pues claro que cualquier reflexión sobre los interlocutores sociales, sobre la participación y el diálogo social y sobre los propios CES que forman parte del entramado institucional no debe perder de vista estos enfoques más amplios. En ellos, las ideas de democracia participativa, gobernanza y globalización son fundamentales, y el instrumento de la cooperación aparece reiteradamente.

Es con esta perspectiva más amplia como vamos a abordar ahora la experiencia de los Consejos Económicos y Sociales en el Programa EUROsociAL II. Una experiencia que, con todas sus limitaciones, puede ayudarnos a conocer algo mejor cómo se puede desarrollar la democracia participativa y cómo la cooperación entre los Consejos Económicos y Sociales de Europa y Latinoamérica puede ayudar a esta tarea.

3. EUROsociAL, una experiencia de cooperación en el nuevo panorama internacional

Encuadrar el Proyecto EUROsociAL y justificar la participación del CES de España en su área temática dedicada al diálogo social no parece tarea difícil. Incluso se podría hacer, al margen de las características específicas de los CES, a partir de ideas que forman parte de la que podríamos llamar teoría general de la cooperación en el ámbito internacional. Más concretamente, de la cooperación en el ámbito de las relaciones de España con Europa y con América Latina.

En esta línea podríamos hablar de las posibilidades de utilizar técnicas de cooperación, como el intercambio de experiencias y la identificación de buenas prácticas, que se abren para países en los que confluyen identidades culturales y sociales. En el caso de España y Latinoamérica, o más concretamente, de España como país europeo y lationamericano, podríamos decir que se da el combinado casi perfecto entre identidades y diversidades que lleva a que el intercambio de experiencias sea fructífero.

Las identidades, los puntos comunes, están en la Historia, en la cultura y también, en tiempo presente, en lo social y en lo económico. En estos terrenos, la globalización abre nuevas posibilidades con ejemplos muy visibles de movilidad de personas y de actividades empresariales entre las dos orillas del Atlántico. Una movilidad que, conviene subrayarlo desde la perspectiva de este proyecto, tiene ejemplos concretos en las dos direcciones: inversiones españolas en Latinoamérica e inversiones latinoamericanas en España, emigración desde Latinoamérica hacia España, y españoles que emigran a Latinoamérica.

Probablemente aún no valoramos lo suficiente que hablar de multinacionales españolas o de emigración española a Latinoamérica supone un cambio sustancial respecto de los esquemas de pensamiento, de las representaciones de la realidad socioeconómica con las que hemos venido funcionando durante muchos años. Un cambio en

nuestra percepción del mundo que en definitiva refleja lo mucho que el mundo ha cambiado. Y nos referimos con esto a transformaciones del escenario económico, social y político a escala internacional, ejemplificadas con la potente entrada en ese escenario de los países emergentes y también con la considerable diversidad de efectos de la crisis en las distintas áreas de esta economía global.

Estamos en un mundo más multipolar en lo económico y en lo político, un mundo en el que la erradicación de la pobreza severa es un objetivo prácticamente alcanzado en muchas áreas, a la vez que se abre la nueva problemática de la desigualdad, un mundo en el que se habla de nuevos bienes públicos globales, desde la lucha contra el cambio climático a la protección de la salud o las acciones contra el crimen organizado. Y un mundo en el que, en el plano más directamente socioeconómico, la interconexión de las economías es más visible. Con efectos negativos en forma de transmisión, de contagio de crisis, y con efectos positivos con las posibilidades de desarrollo económico que abre la participación en mercados abiertos.

Este tipo de transformaciones influye también en el modo de plantear la cooperación internacional, llevándolo hacia fórmulas basadas fundamentalmente en el intercambio de experiencias, en todas las direcciones en las que se ubican los participantes, orientado a la identificación de buenas prácticas. Unas buenas prácticas que, en todo caso, tendrán que ser pragmáticamente adaptadas en función de unas circunstancias territoriales no solo diversas sino también cambiantes. En definitiva, una cooperación que es también multipolar y que se desarrolla en un mayor plano de igualdad entre sus socios, en la que todos aprenden de todos, mediante un intercambio entre pares.

Si hemos hablado de nuevos terrenos y nuevos instrumentos de cooperación, será inevitable hablar también de nuevos actores de la cooperación. Y entre ellos pueden estar los agentes sociales, las organizaciones representativas de la sociedad civil y los órganos institucionales formados a partir de esos sujetos, como son los Consejos Económicos y Sociales.

4. Los Consejos Económicos y Sociales como actores de la cooperación internacional

Lo antes dicho respecto de las nuevas características de la cooperación sería válido para prácticamente cualquier iniciativa de colaboración internacional en el ámbito socioeconómico, desde instituciones públicas y también en los ámbitos privados, y por ello también serían aplicables a los CES. Pero precisamente, la naturaleza específica de los Consejos Económicos y Sociales unida a la temática propia del programa EUROsociAL, nos acerca más al tipo de tareas abordables desde este programa.

Por un lado, los Consejos Económicos y Sociales son instituciones públicas, forman parte del entramado institucional, y lo son precisamente porque son instituciones orientadas a favorecer la participación de los interlocutores sociales y las representaciones de la sociedad civil en la vida pública. Los CES son así, a la vez, instituciones públicas e instituciones de participación social. Y esta nota de dualidad es también aplicable a las organizaciones que los conforman. Estas son, también a la vez, interlocutores sociales, representantes de intereses sociales y económicos que ejercen esta función representativa dentro de los CES, y agentes sociales, protagonistas de la vida socioeconómica, que toman decisiones en los distintos ámbitos socioeconómicos que son relevantes para el funcionamiento de éstos.

Los sindicatos, las organizaciones empresariales y las representaciones de la sociedad civil relacionadas con los temas socioeconómicos tienen una clara dimensión de representación de los intereses de los colectivos sociales que agrupan. Y son además representativos, legítimamente representativos en la medida en que son procedimientos electorales y asociativos los que fundan esta representatividad. En este sentido, estas organizaciones son sujetos representativos de la sociedad civil, con una legitimación de base democrática. De ahí lo ajustado de su caracterización como interlocutores sociales.

Y además, los interlocutores sociales son sujetos de la actividad económica, a través de la cual la sociedad se dota de los bienes y servicios que hacen viable la vida social y a través de la cual se genera la actividad, el empleo, que es base de la inserción en la vida social. En este sentido, estas organizaciones toman decisiones que inciden en la vida económica y con ello en la vida social. Son así, literalmente, agentes económicos y sociales.

No se trata de entrar en debates acerca de quién representa más y mejor a la sociedad civil, pero está claro que estas organizaciones tienen un perfil específico, hecho de actuación representativa y de acción económica y social, que las sitúa en un terreno en el que pueden converger los objetivos de cohesión social y de eficiencia económica. Y esto sin duda debe influir en legitimar su participación en la vida pública, concretamente a través del diálogo social en sus distintas modalidades, incluida la de los CES.

Con esta perspectiva de las especialidades de los CES y los interlocutores sociales, se podría profundizar más en el diseño de las fórmulas de cooperación que resulten más fructíferas. Para empezar, no estamos hablando de cooperación entre Administraciones, entre sujetos públicos, sino entre representantes de la sociedad civil, y esto puede suponer a la vez, una limitación y una ampliación de las posibilidades de cooperación.

Una limitación en la medida en la que no estamos en el ámbito de las políticas públicas, que son en definitiva el resultado de decisiones de los poderes públicos, más concretamente del Poder Ejecutivo. Es un ámbito en el que las decisiones de estos poderes pueden ser adoptadas con un razonable margen de autonomía y concreción respecto

de sus resultados. A diferencia de ello, el terreno de los agentes sociales es un terreno de decisiones cuya ejecución depende en gran medida del entorno socioeconómico y también político en el que operan. Y también, y esto es totalmente específico de estos sujetos, es un ámbito en el que la puesta en práctica de sus criterios pasa en muchos casos por obtener previos consensos entre este conjunto de sujetos.

Pero también existe una ampliación de las posibilidades de la cooperación, en la medida en que el terreno de los interlocutores sociales puede tener unos márgenes de estabilidad en el tiempo más amplios que los de las decisiones en el ámbito político. Piénsese por ejemplo en cómo las posiciones y las estrategias de las organizaciones sociales responden a intereses socioeconómicos que van más allá de las coyunturas políticas, marcadas por los procesos electorales. Y esto también puede influir en la capacidad para localizar ámbitos de interés compartido entre las organizaciones correspondientes a distintos países. No parece exagerado decir que, en bastantes casos, la capacidad de encontrar temas de interés común y enfoques similares entre las organizaciones sociales de distintos países puede ser mayor, y también más estable en el tiempo, que la de sus correspondientes gobiernos.

Estos ejemplos muestran que la capacidad de desarrollar acciones de cooperación internacional por los agentes sociales tiene un perfil propio, que debe ser tenido en cuenta y aprovechado a la hora de diseñar tales acciones. Y ello tanto para evitar los problemas de una traslación mecánica de los esquemas de cooperación entre administraciones como para aprovechar las posibilidades específicas que se abren para este tipo de cooperación.

Lo dicho hasta ahora sobre las especialidades de los Consejos Económicos y Sociales a tener en cuenta para definir su espacio en la cooperación internacional tiene que ver fundamentalmente con las características de las organizaciones que forman los Consejos. Y también pueden influir en la configuración de esta cooperación el tipo de materias tratadas habitualmente por los CES, estrechamente relacionadas con los objetivos de EUROsociAL de fortalecimiento institucional para la cohesión social.

5. Cohesión social y fortalecimiento institucional como objetivos de EUROsociAL compartidos por los Consejos Económicos y Sociales

Si recordamos el objetivo del Programa EUROsociAL de favorecer la cohesión social por medio del fortalecimiento institucional, observaremos una clara relación con dos elementos que acabamos de ver forman parte de la identidad de los CES, el institucional y el socioeconómico. A partir de esta relación podremos profundizar en las razones para la participación de los CES en este programa, vertebradas en torno a la noción de diálogo social, una noción que, como hemos visto, remite a su vez a las ideas de gobernanza,

participación de la sociedad civil y democracia participativa, a partir de las cuales podremos hablar de cohesión social, eficiencia económica y calidad institucional. Y conviene subrayar que entre estas ideas, entre estos objetivos, pueden establecerse relaciones, pueden crearse sinergias que incrementen los resultados positivos.

Hablemos, por ejemplo, de la relación entre calidad institucional y eficiencia económica. Ya Max Weber nos hablaba del papel clave de la predictibilidad en el cálculo económico como condición imprescindible para el desarrollo de la economía de mercado. Calidad institucional sería, para empezar, seguridad jurídica. Un marco jurídico, unas normas que ordenan la actividad económica y que proporcionan confianza en el funcionamiento de esta, y también mecanismos de aplicación de estas normas que aseguren su cumplimiento de forma objetiva. Un terreno en el que Weber otorgaba un papel central a la burocracia especializada y profesionalizada.

Más recientemente, Acemoglu y Robinson, al estudiar las razones de los llamados "Estados fallidos", han subrayado el papel clave de las instituciones, del marco institucional como factor de eficiencia económica. Los recursos naturales, la dotación de capital, la innovación tecnológica, y también la ayuda internacional, no producen automáticamente un resultado de desarrollo económico, ni menos de desarrollo socialmente sostenible. La falta de democracia política lleva a que los beneficios de esos factores económicos se concentren en pequeños grupos que de una u otra forma ejercen el monopolio de la acción política, y que, al impedir el libre desarrollo de las capacidades de los ciudadanos, impiden la innovación que dinamiza la economía. Por otro lado, la falta de participación de los ciudadanos en los resultados de la actividad económica provoca el malestar social que acaba traduciéndose en inestabilidad social, en la inseguridad jurídica que es incompatible con la racionalidad económica.

Ante estas situaciones, ante estos riesgos, nuevamente habrá que recordar el papel estabilizador de la democracia política, y también de la democracia participativa, precisamente por lo que esta tiene de participación de unos interlocutores sociales que son también agentes económicos.

Podemos así decir que una dimensión de la calidad institucional como factor de eficiencia económica, sería la de la incorporación de los agentes económicos y sociales al marco institucional. Con ella no solo se tienden puentes entre Estado y sociedad civil, haciendo efectiva la democracia participativa, también se favorece un más fluido recorrido entre los terrenos de la economía y de la política, favoreciendo la eficiencia económica. Como se puede ver, algo muy unido a los objetivos del Programa EUROsociAL.

Si hablamos ahora más concretamente de las relaciones entre eficiencia económica y cohesión social, el primer objetivo será, naturalmente, buscar los equilibrios entre estos dos objetivos. Al hablar de la gobernanza hablamos de la doble dimensión de interlocutores sociales y agentes económicos que tienen las organizaciones representadas

en los CES, y de cómo el diálogo social entre estas organizaciones puede favorecer resultados de equilibrio. Es esta pues una dimensión de los CES a tener en cuenta a la hora de actuar para los objetivos de EUROsociAL.

Y también habría que subrayar que entre eficiencia económica y cohesión social se pueden establecer relaciones de complementariedad. Hemos hablado antes de la participación institucional de los agentes sociales como elemento de la democracia participativa. Y habría así que resaltar en primer lugar la eficiencia económica derivada de la seguridad jurídica que proporciona la integración de los agentes sociales en el marco institucional. Decía Tony Judt que la estabilidad social y política también es una importante variable económica, y ponía el ejemplo de cómo en las culturas políticas en las que el Estado de Bienestar es una condición para la paz social, este se convierte en un activo económico crucial.

En segundo lugar habría que estudiar de qué manera los objetivos de cohesión social y eficiencia económica pueden interactuar positivamente. Pensemos en cómo el empleo, factor de cohesión social por excelencia, además de ser un resultado del crecimiento económico puede ser también un elemento imprescindible para este crecimiento. Puede serlo, en su dimensión más cuantitativa de elemento central de la demanda que mueve la actividad económica. Y también puede serlo en su dimensión más cualitativa, de calidad del empleo a efectos de la productividad, muy relacionada por ejemplo con la formación del capital humano. Pensemos en cómo los sistemas de protección social pueden amortiguar efectos de las crisis económicas en forma de inestabilidad social, muy negativa para la seguridad institucional imprescindible para el crecimiento económico. Y pensemos también en cómo estos sistemas pueden contribuir al sostenimiento de la demanda en los momentos de baja actividad económica.

En resumen, es posible y es acertado buscar una relación de equilibrio entre eficiencia económica y cohesión social: cómo actuar para mejorar la competitividad sin perjudicar la cohesión social, o cómo favorecer el empleo y la mejora de las condiciones de trabajo de forma compatible con la mejora de la competitividad. Pero desde instituciones como los Consejos se debería trabajar con la misma intensidad en la línea de buscar las relaciones de complementariedad entre estos objetivos: cómo actuar para favorecer una modelo productivo en el que la calidad del trabajo sea un factor de mejora de la productividad, o en el que los sistemas de protección social sean también un elemento favorecedor del dinamismo económico.

Una de las vías para trabajar en esta dirección es captar la diversidad de relaciones que se pueden establecer entre estos terrenos de la eficiencia económica y la cohesión social. Un trabajo que es, por otra parte, muy propio de los CES, por la variedad de materias del ámbito socioeconómico en las que pueden actuar ,y por la posibilidad de tratarlos con un enfoque horizontal que busque las relaciones entre ellos. Efectivamente, el

tratamiento de los temas socioeconómicos por los Consejos se caracteriza por lo que podríamos llamar su generalidad y su horizontalidad o transversalidad.

De la generalidad, de la amplitud de los temas que pueden ser tratados por los CES dan idea las propias actividades desarrolladas en el ámbito de EUROsociAL, referidas a materias que van de las relaciones laborales a los sistemas de seguridad social, pasando por la política educativa, la fiscalidad o la formación profesional. Y la horizontalidad o transversalidad de los enfoques de los CES se expresa en su capacidad de establecer relaciones entre los distintos ámbitos de la realidad socioeconómica y de las políticas que se aplican en ellos. Precisamente cuando se comentaron las complementariedades que pueden establecerse entre cohesión social y eficiencia económica se hizo referencia a varios ejemplos, como los relativos a la relación entre crecimiento económico y empleo, entre sistemas de protección social y desarrollo económico o entre políticas sectoriales, como la educativa, y estos objetivos de crecimiento y empleo.

En definitiva, se puede decir que las relaciones, las vinculaciones entre calidad institucional, cohesión social y eficiencia económica son abundantes y diversas. Y se puede decir también que el diálogo social y la participación institucional, que son elementos definidores de los CES, constituyen factores clave para establecer estas relaciones positivas.

6. Temas y técnicas de trabajo de EUROsociAL

El programa EUROsociAL ha tenido ya un grado de desarrollo suficiente como para contar con un volumen de actividad que da idea de cuál es la situación del diálogo social institucionalizado en los países participantes, en cuanto a temas y en cuanto a formas de desarrollo. Y no solo el volumen, también la diversidad de las actividades desarrolladas facilita identificar los temas de interés común entre los distintos participantes, tanto en lo que se refiere a los asuntos socioeconómicos de atención preferente, como en lo que respecta a las técnicas de funcionamiento de los Consejos.

Esta actividad de EUROsociAL ha permitido identificar situaciones de avance en el papel de los Consejos Económicos y Sociales y también dificultades para consolidar su posición. En este sentido hablar de buenas prácticas puede servir tanto para conocer las fórmulas de actuación más eficaces como para identificar problemas en esta actuación. Y este trabajo en común también permite identificar los ámbitos de cooperación en los que ésta puede ofrecer mejores resultados.

Veamos a continuación un resumen de estas actividades, agrupadas en función de sus características comunes:

- Fortalecimiento de capacidades técnicas, operativas y organizativas de los CES, concretados en intercambios de experiencias sobre el funcionamiento de las Secretarías Técnicas de los Consejos o la elaboración de informes específicos, como las memorias sobre la situación socioeconómica y laboral en los correspondientes países.
- Mejora de marcos normativos, a través del análisis conjunto de reformas legales orientadas a la elaboración de nuevas normas reguladoras de los Consejos, para revisar la adecuación de la normativa a las cuestiones surgidas en la aplicación de la normativa previa. En otros casos, las posibles reformas tienen por finalidad específica la transformación del perfil u orientación general de un Consejo, en la línea de dotarle de mayor estabilidad institucional como órgano consultivo.
- Fortalecimiento de la capacidad de consenso e incidencia de los CES. En este caso ya no se trata de cambios en la regulación o en el funcionamiento interno de los Consejos sino de identificar buenas prácticas para llegar a resultados de consenso entre los distintos criterios de las organizaciones representadas en los Consejos. Esta búsqueda de buenas prácticas se produce en unos casos respecto del funcionamiento general de los CES, y en otros casos se refiere al consenso respecto de determinadas materias consideradas prioritarias, como por ejemplo, las educativas.
- Apoyo a la creación de nuevos CES. En este punto se ha trabajado especialmente respecto de países carentes de CES a escala nacional, a través del diálogo con agentes sociales, administraciones, expertos y algunos Consejos Económicos y Sociales de niveles territoriales inferiores.
- Difusión de la actividad de los Consejos. Esta línea de trabajo se ha centrado fundamentalmente en el favorecimiento del trabajo en red de los Consejos a partir de la creación de un portal común, el de la Red CESALC, en el que se comparte la información sobre la actividad de los diferentes Consejos.

Para completar esta valoración de las actividades desarrolladas en EUROsociAL, conviene recordar quiénes han sido sus participantes y cuál ha sido la que podríamos llamar dimensión cuantitativa de esta actividad. Estamos hablando de diecisiete actividades en algo menos de dos años, y de actividades en las que han participado ocho CES de América Latina y siete CES europeos. No parece exagerado decir que estamos ante un programa con un notable volumen, con una notable densidad de actividades, y de un programa con un considerable número de participantes. Y esto puede verse como un indicador de la profundidad y de la diversidad de actividades del programa, y también como indicador de la que podríamos llamar representatividad del programa. Una representatividad medida en términos territoriales por la amplitud de los territorios representados en el mismo, y también medida en términos de la amplitud de los intereses representados por las organizaciones participantes.

También es interesante considerar las técnicas de trabajo utilizadas. Técnicas en plural, porque si reiteradamente hemos ido aludiendo a diversidad de situaciones socioeconómicas y políticas y de modelos de CES, el trabajo de puesta en común de experiencias también se ha ido adaptando para hacer esta puesta en común más eficaz.

En EUROsociAL se han realizado seminarios y jornadas que podríamos calificar como más técnicos, y también encuentros entre miembros de los Consejos, en conjunto y también agrupados por organizaciones representativas. Se han desarrollado actividades en el ámbito exclusivo de los Consejos y también abiertas a organizaciones representativas de la sociedad civil, mientras que en otros casos han sido también los Gobiernos los interlocutores de estas actividades. En una dimensión territorial se ha trabajado de forma multilateral, reuniendo a todos los Consejos o a los de una determinada área, y también de forma bilateral, cuando el intercambio de las experiencias de dos concretos Consejos podía producir unos resultados más ajustados a las necesidades que se buscaba cubrir.

Podemos así hablar de una experiencia de amplitud y flexibilidad en las técnicas de trabajo conjuntas. Y hablar también de una experiencia en la que se ha compatibilizado el necesario rigor en la planificación ordenada de actividades con la imprescindible flexibilidad en ir adaptando estas actividades a las necesidades cambiantes de instituciones como los CES que operan en un entorno socioeconómico y político también cambiante.

La descripción de los contenidos que hasta la fecha ha tenido el Programa EUROsociAL nos servirá también para explicar mejor el objetivo de esta publicación, que también se puede relacionar con los objetivos de intercambio de experiencias e identificación de buenas prácticas. Así, este libro recoge las aportaciones de todos los CES participantes en este proyecto en las que describen las características principales de estos Consejos y las actividades más significativas realizadas en estos últimos años. De esta forma, este libro proporciona un retrato de lo que son y de lo que hacen los CES del ámbito europeo y del ámbito latinoamericano, sirviendo así como complemento de las informaciones sobre los Consejos intercambiadas en las actividades de este programa respecto de los temas específicos tratados en ellas.

Esta información puede ser útil para cualquier interesado en el conocimiento de la situación del diálogo social en Latinoamérica y en Europa, pero pensamos que cobra especial relieve para quienes estén más directamente implicados en el Programa EUROsociAL. Con esta perspectiva conviene subrayar que, aunque este libro pueda tener una cierta dimensión de crónica de lo acontecido en el programa, su dimensión más relevante es ésta descriptiva del funcionamiento de los CES, de sus tareas, de sus resultados y también de las dificultades que en su funcionamiento puedan encontrar.

Es con esta perspectiva con la que el suministro, el intercambio de información, pueden ser la base para la identificación de buenas prácticas. Buenas prácticas entendidas, no como un manual de actuación en tono prescriptivo sino como un muestrario de posibilidades de orientación para la actuación de los Consejos, unas herramientas que sus usuarios revisarán desde la perspectiva de sus experiencias y del contexto socioeconómico y político en el que se desarrollan. Podríamos así decir que, junto al

aspecto más dinámico del intercambio de experiencias desarrollado en el programa, esta publicación trata de profundizar en el conocimiento del funcionamiento de los CES como una especie de foto fija de lo que ha sido la vida de los Consejos en este periodo de ejecución del programa. Este libro trata en definitiva de proporcionar a los participantes en EUROsociAL una nueva herramienta de trabajo, un instrumento de conocimiento de la actividad de los CES que sirva para identificar buenas prácticas de concertación social.

Con esta orientación, los contenidos y la sistemática de esta publicación, buscan ofrecer una panorámica de la actividad de los CES participantes en EUROsociAL que permita su utilización en futuros planteamientos de creación, transformación y mejoras de funcionamiento de los Consejos. Y, naturalmente, si los CES están siendo los protagonistas de EUROsociAL, también lo son de este libro, porque el grueso de sus contenidos consiste precisamente en las aportaciones de los CES. Cada uno de los CES incorpora a este libro su visión, su evaluación de lo que es su Consejo y de cómo actúa.

El libro se cierra con una primera aproximación a la visión de conjunto de lo que los CES están suponiendo para el desarrollo de la democracia participativa. Pero, insistimos, la principal valoración es la que, a partir de la publicación de este libro, puedan hacer los CES participantes en EUROsociAL sobre las experiencias que mediante este programa se están poniendo en común.

7. Algunas reflexiones a partir de la actividad de EUROsociAL

La descripción de las actividades de EUROsociAL es ilustrativa de las principales cuestiones respecto de las que los CES consideran que el trabajo cooperativo puede ser de utilidad. Así, se puede observar la importancia que los CES conceden a su marco regulador, a la normativa que los regula, lo que es buena muestra de esa dimensión institucional que caracteriza a los Consejos. Y en este caso la institucionalización de los Consejos no es sinónimo de la petrificación de su marco jurídico. La propia experiencia de funcionamiento de los Consejos puede poner de relieve disfunciones o necesidades de mejora. Y también los cambios en el entorno socioeconómico y político o en el propio ámbito de las relaciones entre los interlocutores sociales y los Gobiernos, pueden llevar a la necesidad de cambios en el estatuto jurídico de los Consejos para hacerlos más operativos o para cambiar la orientación de sus actividades.

Con esta perspectiva, la diversidad de modelos reguladores de los CES y la diversidad de sus trayectorias a lo largo del tiempo, hacen que un intercambio de experiencias entre un número tan considerable de CES pueda mostrar prácticas dignas de ser tenidas en cuenta a la hora de plantear cambios normativos.

En otros casos lo que ha interesado no ha sido tanto el marco regulador sino la experiencia de su aplicación, y en esta experiencia podríamos distinguir la del funcionamiento interno de los Consejos como tales instituciones y la de la dinámica de los procesos de toma de decisión en los Consejos. Respecto de la primera, parece significativa la importancia que se ha atribuido a la infraestructura técnica de los CES. Sin duda que el centro de la actividad de los CES es la construcción de consensos de los agentes sociales en torno al diagnóstico de la situación socioeconómica o respecto de dimensiones concretas de ésta. Pero esto es compatible con que este diagnóstico venga respaldado por una sólida base técnica en aspectos como el análisis socioeconómico o también respecto de la dimensión jurídica que puedan tener actividades de los CES como los dictámenes de proyectos de normas. Esta base técnica refuerza la legitimación de los criterios de los CES, dotando de mayor fortaleza al valor del consenso en sus criterios.

Y si hablamos de este valor del consenso, entraríamos en otra dimensión de la mejora del funcionamiento de los CES en la que ha trabajado EUROsociAL con especial intensidad. Hablar de fortalecimiento de la capacidad de consenso es entrar en el núcleo más característico de la actividad de los CES, porque es entrar en la actuación de las organizaciones sociales representadas en los Consejos. Estas son organizaciones que operan en ámbitos más amplios que los CES, son, como dijimos, interlocutores sociales y agentes económicos que cuando actúan en el CES asumen este valor del consenso. Pero para cuestiones tan complejas de conciliación de intereses como pueden ser las tratadas en los Consejos, la búsqueda de consensos puede no ser fácil. Por eso son importantes las técnicas de negociación, las técnicas de trabajo conjunto que ayudan a reducir el impacto negativo para el consenso de estas diferencias de intereses y a aprovechar los efectos positivos de las coincidencias de intereses, que sin duda existen. Entre estas coincidencias, no es la menos importante la que puede existir en torno a la mayor efectividad de los criterios consensuados a la hora de influir en los procesos de toma de decisiones políticas.

La experiencia de EUROsociAL en fortalecimiento de la capacidad de consensos también nos ilustra respecto de los concretos temas en los que se centran las preocupaciones de los interlocutores sociales. Política educativa, fiscalidad o sistemas de protección social son asuntos que aparecen con frecuencia en la actividad de los Consejos y respecto de los cuales el intercambio de experiencias puede ayudar a establecer orientaciones positivas. Y podríamos decir que la elección de temas muestra la sensibilidad del CES hacia asuntos de cuya importancia puede ser muestra su presencia reiterada en la agenda de las instituciones internacionales que se ocupan de los temas sociales y económicos.

Lógicamente, cuando hablamos de un programa de cooperación en ámbitos supraestatales o regionales, surge la cuestión de cómo hacer más efectiva esta cooperación por vía de su institucionalización. Y cuando hablamos de institucionalización

no queremos usar este término en su sentido más amplio y profundo, de creación de estructuras institucionales estables. Lo que queremos es poner de relieve cómo, más allá de las actividades como seminarios o encuentros que aun siendo muy positivas pueden agotarse en sí mismas, la creación de redes de colaboración entre Consejos puede ayudar a consolidar estas líneas de colaboración.

En este sentido, las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son muchas, porque permiten superar en una considerable medida las limitaciones de la lejanía entre los espacios físicos en los que operan los CES. Por ello es importante resaltar la creación de estas redes de trabajo conjunto, como los portales comunes, en los que el intercambio de información puede ser una forma de mantener una dinámica continua de colaboración.

Y por supuesto, habría que destacar la propia actividad desarrollada en el ámbito de EUROsociAL para favorecer la aparición de nuevos Consejos. La diversidad de situaciones socioeconómicas y de marcos políticos justifica diversos grados de evolución en cuanto a la creación de Consejos. Por eso esta creación no puede verse como un objetivo en sí mismo, sino como la expresión de un concreto objetivo establecido en el marco de unos planteamientos más amplios de desarrollo de la democracia participativa. Pero, en todo caso, el conocimiento de que también hay una diversidad de modelos de Consejos, puede ayudar a superar los obstáculos para la creación de nuevos Consejos que estén relacionados con problemas de identificación de un modelo institucional apropiado.

Finalmente, cabría añadir algunos comentarios para encuadrar la información de esta publicación desde una perspectiva más amplia.

El primero se referiría a la impresión de que este periodo de ejecución de EUROsociAL ha sido para los CES de Latinoamérica una etapa que podríamos calificar de dinámica. Dinámica en el sentido de que se están creando nuevos CES, o de que los más veteranos están pasando por una fase de transformación o evolución orientada a una mayor consolidación institucional. Las razones de esta situación son muy diferentes en función de los contextos socioeconómicos y políticos, pero aun así podemos identificar algunas líneas comunes.

Podemos ver en bastantes casos, la relación de esta evolución de los CES con la apertura de un nuevo tiempo político en el que las amenazas a la consolidación democrática, incluidas las más dolorosamente unidas a las situaciones de violencia, parecen ir quedando atrás. En paralelo a ello, podemos ver también la relación con la apertura de expectativas de crecimiento económico, en gran medida conectadas con la emergencia de nuevos protagonistas en la economía globalizada. Y aquí nuevamente habría que recordar lo que se dijo respecto de las relaciones entre eficiencia económica, cohesión social y democracia participativa. Con esta perspectiva, esta dinamización del

papel de los CES podría relacionarse a la vez con la consolidación democrática, en su vertiente de democracia participativa y con la búsqueda de sinergias entre eficiencia económica y cohesión social.

El segundo comentario tendría que ver con la relación entre Consejos Económicos y Sociales y procesos de concertación social. Anteriormente hablamos de la distinción de espacios entre CES y concertación social, de sus zonas de coincidencia y de los perfiles específicos de estas distintas instituciones. Lo que conviene subrayar ahora desde esta perspectiva de la experiencia de EUROsociAL es que existen elementos comunes a la concertación social y los Consejos Económicos y Sociales, que son claves para el funcionamiento de ambas instituciones: la representatividad de los agentes sociales, su capacidad de diálogo y consenso y la capacidad de acogida por los poderes públicos de los resultados de estos consensos. A partir de ahí quedarían abiertos en cada país los debates sobre las relaciones entre los ámbitos del CES y los de la concertación social, sobre la prioridad de unos u otros y también sobre su complementariedad. Pero, en todo caso, los tres elementos citados influyen positivamente sobre el diálogo social y sobre los CES, e incluso pueden dinamizar las relaciones entre ellos.

Y el tercer comentario tendría que ver con el propio sentido de la cooperación entre Consejos Económicos y Sociales. Es una cooperación institucional, porque se realiza entre sujetos institucionales, pero en la medida en que estos sujetos están formados por los interlocutores sociales es también cooperación entre estos interlocutores. Una cooperación de la sociedad civil más allá de las fronteras estatales, que nos puede orientar a la hora de reflexionar sobre los temas más amplios a los que antes nos referimos, desde los nuevos planteamientos de la cooperación internacional a las fórmulas de gobernanza en un mundo global.

EUROsociAL y los Consejos Económicos y Sociales de América Latina: una apuesta por fortalecer la gobernanza democrática

Inmaculada Zamora, *Directora del Programa EUROsociAL II, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)*

"Pensando en los momentos que como país hemos estado viviendo después de una crisis política, ha sido un espacio para volver a sentarnos todos en torno a la misma mesa —los distintos sectores que componen el CES—, dejando a un lado los intereses particulares y poniendo de frente aquellas situaciones que necesitamos resolver como país". María Antonieta Guillén, designada presidencial del Gobierno de Honduras, Presidenta del Consejo Económico y Social en 2012.

Introducción: EUROsociAL y el diálogo social

La cohesión social constituye una prioridad en las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina. Así se ha confirmado en sucesivas cumbres, en las cuales los jefes de Estado y de Gobierno acordaron dedicar recursos para atender dicha prioridad en ambas regiones, algo que se concretó con el lanzamiento de EUROsociAL, un programa de cooperación técnica que refleja la creciente preocupación por la cohesión social, vista como un "reto común" para la UE y América Latina.

EUROsociAL se propone consolidar un espacio regional para el diálogo de políticas entre la UE y América Latina en materia de cohesión social. Se trata de un programa horizontal e institucional, entendiendo por ello que moviliza conocimientos de instituciones homólogas de las dos regiones, en un ejercicio de aprendizaje entre iguales.

El objetivo principal del programa es apoyar cambios efectivos, con previsibles efectos sobre la cohesión de nuestras sociedades. Se asume que del intercambio de experiencias, cada país pueda obtener insumos y extraer elementos innovadores de otros países, que alimenten sus propias reformas. La dimensión del programa es, por ello,

principalmente nacional, ya que pretende contribuir a mejoras evidenciables, en el diseño o implementación de las políticas públicas. Pero EUROsociAL también posee un fuerte mandato regional que se complementa y se retroalimenta con el nacional. Para ello se apoyan y fortalecen redes, con el objetivo de favorecen trabajos comunes entre varios países, en torno a problemáticas compartidas, e impulsar acuerdos y compromisos colectivos para abordarlas regional y nacionalmente.

La ejecución del programa, en su segunda fase (2011-2016), fue adjudicado por la Comisión Europea a un consorcio de más de 40 instituciones públicas europeas y latinoamericanas, liderado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP, España). La FIIAPP es una institución pública dedicada a la cooperación internacional. Sus objetivos son mejorar el marco institucional de los países en los que trabaja y fortalecer la imagen de España y de Europa en el exterior. Los proyectos de la FIIAPP buscan la mejora de los marcos legales, de la función pública y de la calidad de vida de los ciudadanos. Para ello se realizan tres tipos de acciones: 1) Gestionar proyectos de asesoramiento a administraciones que movilizan más de 1.100 funcionarios al año, 2) Realizar y promover estudios sobre administraciones y políticas públicas, y 3) Participar en la formación de altos funcionarios y líderes políticos. La Vicepresidenta del Gobierno de España preside la Fundación; los ministros de Asuntos Exteriores, de Justicia y de Sanidad, también forman parte de su patronato. Desde su nacimiento, en 1997, la FIIAPP ha gestionado más de 1.100 proyectos con un presupuesto de más de 600 millones de euros.

El abanico de políticas públicas que abarca el Programa EUROsociAL es amplio y comprende las más estrechamente relacionadas con la inclusión social, como educación, salud, protección social y empleo, (o sea, políticas sociales); pero también aquellas que sustentan el Estado para satisfacer estas necesidades de manera equitativa (política fiscal), o le proporcionan la institucionalidad y legitimidad para ello (justicia, seguridad, gobernanza, transparencia, etc.). En este sentido, favorecer, consolidar e institucionalizar el diálogo social es crucial; por lo que una de las líneas de acción específicas del programa EUROsociAL consiste en apoyar el "fortalecimiento de las instancias de diálogo para la cohesión social". Desde la perspectiva de la UE, el diálogo social contribuye al refuerzo de la legitimidad democrática y a la eficacia de la políticas públicas, permitiendo a las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros expresar sus opiniones en el ámbito nacional y en el plano comunitario, a través del Comité Económico y Social (Comité Económico y Social Europeo).

En la UE, el diálogo social adopta múltiples formas y puede ser tripartito, cuando el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien basarse en relaciones bipartitas establecidas entre los trabajadores y las empresas, con o sin la participación indirecta del Gobierno. La concertación puede ser informal o institucionalizada, o una combinación de ambas categorías; además, puede tener lugar a nivel nacional,

regional o de empresa, y ser interprofesional o sectorial, o combinar ambas características.[1]

Existen una serie de elementos que favorecen la institucionalización del diálogo social, entendiendo aquella como el proceso que implica a los actores relevantes de forma recurrente y estable, en torno a la consecución de un conjunto de normas y comportamientos, con vistas a obtener unos resultados y establecer ciertas sanciones si no se cumple con lo acordado. Así, cobra especial relevancia la existencia de Consejos Económicos y Sociales bipartitos o tripartitos, la presencia de instituciones laborales que sustentan la negociación colectiva y la fortaleza de los sindicatos y asociaciones empresariales a través de su representatividad medida por la densidad asociativa (Nonell, 2010).

Los Consejos Económicos y Sociales han sido muy relevantes de cara a la institucionalización de los procesos de diálogo social. Como destaca la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2001):

> *"Los Consejos Económicos y Sociales son organismos públicos de integración plural cuyo objeto resulta la institucionalización del diálogo social entre sectores que representan intereses profesionales contrapuestos; se trata así de instancias de diálogo social, de representación de intereses colectivos y de participación institucional, que como tal supone y entiende que la participación de los interlocutores sociales transciende el ámbito de la empresa e implica así el ámbito de los asuntos de políticas públicas".*

El diálogo social es también un componente de la política exterior de la UE. De este modo, la Comisión coopera con la OIT, la OCDE, la ONU, el G20 y otras organizaciones y foros internacionales para potenciar la dimensión social de la globalización, promover el trabajo digno para todos y en particular, el empleo productivo y elegido libremente, los derechos laborales, incluidas las normas laborales fundamentales, la protección social y el diálogo social, con objeto de aplicar la dimensión exterior de la estrategia Europa 2020 a favor del crecimiento y el empleo.[2]

Así, los interlocutores sociales de la UE y de terceros países pueden promover intercambios de experiencias y de buenas prácticas, especialmente los relativos a los países de la Asociación Euromediterránea, la asociación de la UE con América Latina, con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), así como con Estados Unidos y Japón.[3]

---

1. Página Web de la Comisión Europea: Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Disponible en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en
2. Ibid 1
3. Unión Europea, síntesis de legislación de la UE: El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue/c10716_es.htm

1. La acción en EUROsociAL: "Fortalecimiento de instancias de coordinación para la cohesión social"

En América Latina, la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas para la incorporación de las demandas y prioridades de los colectivos excluidos de los procesos de desarrollo se ha convertido en una demanda generalizada de los actores sociales. Los crecientes espacios de participación existentes —en unas ocasiones como resultado de las reivindicaciones de la propia sociedad civil y en otras, impulsados por una apertura gubernamental— están dando respuesta, en parte, a este objetivo.

No obstante, es importante mejorar la calidad de los espacios de participación a través de una mayor vinculación de las decisiones adoptadas en ellos, de la superación de la instrumentalización de estos espacios y de un papel activo en la defensa de los intereses colectivos desde su interior.

Con el objetivo de promover políticas y lograr acuerdos intersectoriales en temas claves para el desarrollo, diferentes países de América Latina[4] han creado en los últimos tiempos espacios permanentes de concertación de actores bajo diferentes formatos, tomando como referencia los Consejos Económicos y Sociales europeos, aunque con adaptaciones a sus realidades nacionales, y en ocasiones con competencias más amplias y con temáticas que van más allá del diálogo social.

Sea cual sea su naturaleza, todos ellos comparten el objetivo de promover canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil organizada como órganos complementarios de representación ciudadana, contribuyendo así a la búsqueda de soluciones consensuadas. La naturaleza participativa, inclusiva y plural de los CES o similares, ha demostrado su utilidad a la hora de reducir la conflictividad y forjar consensos sobre prioridades de desarrollo, lo que ayuda a generar una mayor apropiación social de diferentes reformas, dando voz a la sociedad civil organizada en asuntos tradicionalmente reservados a la clase política y a determinados grupos de interés.

Pese a que este tipo de foros constituyen un hito en los esfuerzos de concertación intersectorial y de inclusión de la sociedad civil en las decisiones sobre las políticas públicas, la puesta en marcha de los Consejos, de composición más abierta o más limitada, dotados de mayor o menor independencia, de más o menos funciones y de apoyos presupuestarios diferentes, aún adolece de problemas que amenazan la viabilidad de estas instituciones y que tienden a repetirse en los diferentes países del continente.

4. CES de Honduras (2001), Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES de Brasil (2003), CES de Guatemala (2012), CES de la República Dominicana (2005), Consejo de la Concertación Nacional de Panamá (2010), CES de El Salvador (2010).

Entre otros: marcos legislativos o regulatorios insatisfactorios o que ponen en riesgo la continuidad en el tiempo de las instituciones, desequilibrios en la composición de algunos Consejos, insuficiente capacitación técnica de las secretarías generales o de los grupos que los componen, desconocimiento de técnicas efectivas de negociación para llegar a consensos, ausencia o insuficiencia de cultura de diálogo entre agentes que defienden intereses opuestos, falta de conocimientos técnicos suficientes por parte de los miembros para desempeñar sus misiones, dudas sobre la incidencia real de sus decisiones, ausencia de estrategias de comunicación con los gobiernos y menor visibilidad en el entramado institucional del país.

En este contexto, desde EUROsociAL II se diseña la acción "Fortalecimiento de las instancias de diálogo para la cohesión social en América Latina", dentro de su área temática de diálogo social coordinada por la FIIAPP. El objetivo de la misma ha sido contribuir al fortalecimiento institucional de los CES o similares para mejorar, a través del intercambio de experiencias, su capacidad de incidencia, su autonomía y sostenibilidad, su capacidad técnica y operativa, su representatividad y transparencia, y su legitimidad y comunicación social.

Las acciones en EUROsociAL II no son concebidas como proyectos, sino como itinerarios de acompañamiento de cambios en las políticas públicas.

Conforme a las demandas de los países, se estableció un plan de trabajo con Honduras, Guatemala, Brasil, Panamá, y El Salvador, si bien en este último caso, la salida del sector empresarial supuso una ruptura institucional que provocó que se trabajase de manera muy limitada tan solo con su Secretaría Ejecutiva, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. De manera más puntual y en coordinación con la delegación de la Unión Europea, se apoyó al CES de la República Dominicana en la búsqueda de consensos para forjar un Plan Nacional para la Reforma Educativa.

El socio operativo encargado de liderar técnicamente la acción ha sido el Consejo Económico y Social de España, institución de referencia en la creación de CES en América Latina y que cuenta con importantes vínculos con sus homólogos europeos.

En su papel de socio operativo, el CES de España ha movilizado la experiencia en procesos de concertación de los consejeros de los diferentes grupos que lo integran, el conocimiento técnico y operativo de la Secretaría General, a través de las diferentes Direcciones que la componen y la experiencia de otros CES de la Unión Europea y de América Latina.

Asimismo, desde un enfoque regional se impulsó una mayor colaboración euro-latinoamericana y una mayor gestión y difusión del conocimiento mediante la creación de una Red de CES regional en América Latina y el Caribe.

1.1. Enfoque regional de la acción: la Red CESALC y la gestión del conocimiento

El enfoque regional de la acción se inició en 2013 con la organización de un taller de "Cooperación euro-latinoamericana para el fortalecimiento del diálogo para la cohesión social", en el cual los representantes latinoamericanos y europeos de los diferentes CES intercambiaron experiencias aprovechando su presencia en Madrid con motivo de un encuentro preparatorio de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Cádiz, 16 y 17 de noviembre de 2012).

Entre los participantes figuraron el Ministro de Asuntos Estratégicos de Brasil y presidente del CDES, la Vicepresidenta de la República y Presidenta del CES de Honduras, los representantes y presidentes de los CES de Panamá, Guatemala y República Dominicana y representantes del CESE europeo.

En el marco de la mencionada actividad, los países de América Latina y el Caribe, liderados por Brasil, expresaron su compromiso para crear una Red de Consejos Económicos y Sociales. Así, el CDES de Brasil y el CDES de Rio Grande do Sul recibieron el encargo de diseñar y poner en marcha una plataforma virtual y un modelo de gobernanza para una futura red de CES.

Para avanzar en esta dirección, desde EUROsociAL se apoyó una visita de intercambio de Brasil a Bruselas para conocer la experiencia de la red CESLINK de CES europeos —coordinada por el CESE Europeo— y la red online de CES de las Comunidades Autónomas españolas —coordinada desde el CES de España—. El acercamiento a estas dos comunidades online permitió a los representantes del CDES conocer su naturaleza, estructura, mecanismos de gestión y coordinación, banco de datos, sistematización, difusión de informaciones e incentivos de participación.

En base a este aprendizaje, la Red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (CESALC) y su portal en Internet (www.cesalc.org), fueron formalmente lanzados en julio 2013 en un encuentro organizado por el CDES con motivo de su décimo aniversario, con presencia de Dilma Rousseff, Presidenta de Brasil; Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL; y el Ministro Marcelo Neri, Secretario Ejecutivo del CDES, junto a miembros de los Consejos de América Latina y de Europa, como el CES de España en representación de EUROsociAL.

El encuentro concluyó con una declaración de intenciones, la Carta de Brasilia, en la que se establecen como objetivos de la Red CESALC ampliar la interacción y el diálogo entre los consejos y profundizar el tema de la sociedad en red, incluyendo el intercambio de conocimiento y experiencias, la cooperación y la identificación de oportunidades para el desarrollo.

Inicialmente, la Red CESALC está integrada por seis CES nacionales (El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Brasil), seis estatales o provinciales (Buenos Aires, Ciudad de México, Provincia del Chaco, Jalisco, Distrito Federal de Brasil, Rio Grande do Sul) y dos municipales (San Pedro y San Carlos en Brasil).

El modelo de gobernanza, su primer plan de trabajo, y su Comité de Gestión, fueron consensuados en Buenos Aires en el II Encuentro de la Red CESALC, que tuvo lugar del 9 al 11 de abril de 2014. Las tres jornadas de trabajo tuvieron como eje central los "Avances y retos de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe", con énfasis en el tratamiento de la pobreza.

En la última jornada de esta segunda cita de la Red, se aprobó la Carta de Buenos Aires, documento final del encuentro en el que se destacan los siguientes compromisos: 1) Fortalecer el diálogo sobre el combate a la pobreza y temas relacionados en América Latina y el Caribe, en el ámbito de los CES e instituciones similares, así como en las diversas instancias de la sociedad; 2) Contribuir a la formulación de política públicas para la promoción de la inclusión social, combate contra la pobreza y desarrollo sostenible, en ámbito nacional y sub nacional en América Latina y el Caribe; y 3) Enviar las decisiones del 2º Encuentro de la Red CESALC a todas las autoridades locales, a las cuales están vinculados los CES, buscando fortalecer y dar prioridad al debate sobre el combate contra la pobreza en el ámbito local.

La colaboración euro-latinoamericana tuvo otro importante encuentro en La Antigua (Guatemala), con el "Taller regional de alto nivel para la formación de consensos en Europa y América Latina". El taller fue inaugurado por el Presidente de la República de Guatemala y contó con la participación de representantes de la OIT, de los CES de Irlanda, España, Italia, Países Bajos y del CESE Europeo. Por parte de América Latina participaron los CES de Honduras, el Salvador y Guatemala, el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá y el CDES de Brasil.

1.2. El aprendizaje entre pares de los CES o similares

Los intercambios de experiencias en el ámbito nacional se han centrado en fortalecer las capacidades técnicas, operativas y organizativas de los CES, así como en incidir de manera específica en los propios procesos de diálogo y en mejorar sus normativas.

Con objeto de fortalecer las capacidades técnicas, operativas y organizativas, se trabajó desde una doble perspectiva. Por un lado, los representantes de las secretarías técnicas de Honduras, El Salvador, Guatemala, Panamá y Brasil viajaron a Madrid para compartir experiencias con sus homólogos de España e Irlanda en abril de 2013. Asimismo, el CES de España asesoró al CES de Guatemala en la elaboración de un informe socioeconómico consensuado por los tres sectores que lo integran (sindical, cooperativo y patronal), que sirva como insumo para las políticas nacionales, y que fue aprobado

por el pleno del CES en noviembre de 2014. En un segundo momento, representantes de los diferentes grupos de los CES de la región pudieron conocer la experiencia de sus homólogos de los Países Bajos - Sociaal-Economische Raad (SER).

Una segunda línea de trabajo ha estado enfocada a impulsar la mejora de los marcos normativos de Honduras y de Panamá. En el caso de Panamá, el apoyo se ha centrado en asesorar a la Secretaría Ejecutiva en el proceso de revisión y actualización de los acuerdos del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND), con vistas a impulsar la transformación de ese Consejo creado exclusivamente para el "Seguimiento de los Acuerdos de Concertación Nacional" en un CES con unas competencias más acordes a su propia identidad; a saber, ser un órgano consultivo, generador de consensos y representativo de la sociedad civil organizada. Para ello, se organizó el "Taller de búsqueda de consensos para la cohesión social en Panamá: papel del diálogo social institucionalizado en las democracias participativas" con la presencia del CES de España, de Grecia y del CDES de Brasil, creándose una comisión específica para tratar este tema.

La experiencia de trabajo con el CES de Honduras merece ser destacada, porque supuso la aprobación de un nuevo marco normativo con rango de ley y porque refleja además un ciclo completo de intercambio de experiencias entre el Consejo de Honduras y sus pares de España, Francia, Brasil y el CESE Europeo.

1.2.1. Ley del CES de Honduras

El Consejo Económico Social (CES), creado en 2001 como principal entidad de diálogo y concertación social del país entre los sectores empresarial, sindical, campesino y gubernamental, repunta a partir del año 2011, año en el que se decide incorporar en la agenda mínima del CES la negociación y discusión del salario mínimo. Ese proceso culminaría con la firma de un acuerdo salarial histórico.

Igualmente el CES asume la responsabilidad de llevar a cabo el monitoreo del "Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social", constituyéndose a tal fin en 2012 una Comisión Técnica Tripartita, integrada por un representante de cada sector (trabajadores, empresarios y Gobierno) para afrontar temas cruciales como la reforma se la seguridad social o de la formación profesional.

A pesar de contar con una regulación desde el año 2001 (decreto ejecutivo de creación del CES en 2001, reglamento interno del CES de diciembre de 2001), las competencias del organismo, más allá de su definición como instancia consultiva del Gobierno, se encontraban muy vagamente establecidas. No existía una determinación precisa de funciones o actividades, ni siquiera se contemplaba como organismo de consulta previa a la iniciativa legislativa del Gobierno.

Los integrantes del CES mantenían posiciones diversas en relación a la diferencia que existía entre la naturaleza consultiva de un organismo y la función de concertación

social, negociación e incluso pacto interno de compromisos políticos o sociales, sin descartar que el organismo llegara a funcionar como instancia de logro de acuerdos sociales. A ello se unía la debilidad de la negociación colectiva en el sistema hondureño de relaciones laborales, que puede propiciar que el organismo asuma en determinados momentos funciones de naturaleza distinta a las estrictamente consultivas.

Desde el punto de vista material, los recursos y el personal adscrito al CES resultaban limitados. Al no apreciarse la suficiente consolidación del órgano y afianzamiento de su actividad, la amenaza principal que pendía sobre el futuro de un organismo tan condicionado por el escenario político y liderazgo del Poder Ejecutivo era el riesgo de discontinuidad, incluso de posible paralización de actividades en un escenario político diferente.

En ese contexto, junto a la promoción de una cultura del diálogo y a la mejora de su capacidad técnica y operativa, se consideró fundamental fortalecer la institución mediante la elevación del rango legal de su norma constitutiva. El cambio normativo debía servir también para clarificar la función consultiva, de seguimiento y monitoreo, así como de iniciativa propia de la institución, y para actualizar su reglamento, dando mayor estabilidad y certidumbre a su funcionamiento interno.

Es entonces cuando el CES de Honduras solicita formalmente el apoyo de EUROsociAL. El respaldo específico de EUROsociAL venía precedido de otras actuaciones previas en 2012, fundamentales para comprender la situación hondureña y enfocar con mayor precisión el apoyo para 2013. Estas actuaciones incluyeron, junto a una misión y un auto-diagnóstico, una asistencia técnica en Tegucigalpa de consejeros del CES de España (1-5 de octubre de 2012) y una visita de intercambio a la Unión Europea (Madrid, París y Bruselas) para conocer el CES de España, el Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia y el Comité Económico y Social Europeo (22-26 de octubre de 2013). El Consejo hondureño elaboró su informe de evaluación, en el que identificó como factor de éxito interno "mejorar el marco legal del CES de Honduras o elevar el rango legislativo de su actual estructura, evaluar los aspectos positivos y negativos del modelo de CES hondureño y afirmar el papel del Consejo como órgano consultivo".

El apoyo de EUROsociAL al proceso de elaboración de la nueva normativa del CES de Honduras se articuló mediante tres actividades: 1) Análisis comparado de textos normativos que regulan otros CES (diciembre-enero de 2013); 2) El CES de Honduras consideró necesario, como insumos para la redacción de la nueva propuesta, tener una perspectiva comparada de las normativas que rigen otros CES de referencia; y 3) Asistencia técnica on-line para la revisión de borradores provisionales de propuesta de decreto y reglamento del CES (febrero-marzo de 2013).

La última actividad de EUROsociAL consistió en organizar un taller en Tegucigalpa para socializar la nueva normativa y sensibilizar sobre la importancia de los CES para la

gobernanza democrática. El taller resultó una de las iniciativas más intensas de la colaboración, ya que concentró los dos actos fundamentales en los que debía culminar el proceso: aprobación en sesión plenaria del CES de Honduras del texto final de decreto legislativo y reglamento interior, y su presentación por la Presidenta del CES, Aline Flores, al Presidente de la República de Honduras, Porfirio Lobo Sosa, en la casa presidencial. Todo ello, con el objetivo de impulsar la tramitación del texto propuesto como decreto legislativo.

Por consiguiente, se consideró oportuno asegurar la presencia de representantes los CES de España, Francia y Brasil, por haber constituido referencias clave en el proceso de reforma y, desde luego, por su relevancia institucional. Asimismo, ambas actividades contaron con la participación de la FIIAPP y de la delegación de la Unión Europea en Honduras, institución esta última con la que se mantuvo una estrecha colaboración durante todo el proceso.

El 9 de enero de 2014, el Pleno del Congreso Nacional de Honduras aprobó la Ley del CES, que fue ratificada el 13 de enero. La normativa supone una nueva estructura organizativa y funcional que garantizará su estabilidad y operatividad a través de un decreto legislativo de constitución y un reglamento de funcionamiento ampliado y mejorado. Los elementos destacados en esta nueva normativa son: 1) El CES tendrá una duración indefinida, un sistema laboral especial, autonomía funcional, técnica, financiera y administrativa; 2) Las opiniones del CES, podrán ser tomadas en cuenta previa la aprobación de anteproyectos de ley; 3) Podrá emitir dictámenes no vinculantes y recomendaciones sobre anteproyectos de ley; y 4) En la nueva estructura se incluye la figura del vicepresidente y el Consejo Consultivo.

Resumen del ciclo de intercambio de experiencias promovido por EUROsociAL

Fuente: elaboración propia

1.2.2. Apoyo al Pacto Nacional para la Reforma Educativa de la República Dominicana

Dado que el objetivo último de la acción es incidir en los procesos de búsqueda de consensos en políticas públicas para la cohesión social, una tercera línea de trabajo ha estado encaminada a apoyar directamente procesos de diálogo en dos de los países: la República Dominicana y Honduras. En el caso de Honduras, en 2014 se ha acompañado al CES en la búsqueda de consensos para la reforma de la seguridad social, que en la actualidad se está debatiendo en el Congreso.

El respaldo de EUROsociAL al CES de la República Dominicana fue demandado para impulsar el proceso para la reforma del sistema educativo y legitimar el papel del CES en el mismo. El pacto educativo, junto al pacto fiscal y el pacto energético, vienen recogidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 como parte del mandato del CES de República Dominicana.

De manera específica, EUROsociAL organizó en Santo Domingo del 21 al 2 de febrero de 2013, en colaboración con la delegación de la Unión Europea de la República Dominicana, el taller "Los Consejos Económicos y Sociales y la Construcción de Consensos en Educación y Fiscalidad". La actividad congregó al pleno del CES y a los principales actores políticos de la República Dominicana involucrados. Por parte de la Unión Europea, hubo una participación de consejeros del CES de España, el CESE europeo y expertos internacionales.

El acuerdo para la reforma educativa fue fruto de un extenso proceso de consulta y concertación coordinado por el Consejo Económico y Social (CES) de la República Dominicana. En el mismo participaron desde septiembre de 2013 más de 9.000 personas de los diferentes sectores sociales, políticos y económicos dominicanos.

Además de los insumos técnicos, los principales aportes de EUROsociAL fueron: 1) Se logró sentar alrededor de la mesa de pre-discusión a los todos los actores involucrados en el tema de educación en la República Dominicana, tanto del sector público como del sector privado, así como a organizaciones de la sociedad civil; 2) Se consiguió plantear al Gobierno la necesidad de iniciar los trabajos en esta materia, lográndose la puesta en agenda del inicio de las discusiones y consultas para la concreción de un Pacto Nacional de Reforma Educativa por vía del Decreto Presidencial 228-13; 3) Se logró fortalecer la posición institucional del CES por estar desempeñando su rol de coordinación y promoción de la participación social en cada una de las fases del proceso; y 4) Se logró identificar a consejeros del CES para desarrollar sus capacidades de comunicación y diálogo para la concertación y búsqueda de consensos.

La reforma educativa garantiza educación pública, gratuita, obligatoria y de calidad desde los tres años de edad. Propugna la democratización e igualdad de oportunidades para acceder a la educación desde el nivel inicial al nivel superior, la actualización

de los programas de formación docente y el desarrollo de la carrera docente, así como la promoción de una cultura de evaluación en el sistema educativo. Incluye además el compromiso de promover un debate nacional en torno al tema de la educación laica y darle una solución definitiva al déficit de infraestructura escolar. El tema de la cátedra de moral y cívica y educación vial se incluye en la oferta de una educación intelectual, además de educación estética música, pintura, teatro y danza.

El Pacto Nacional para la Reforma Educativa (2014-2030) fue firmado el 1 de abril de 2014 por el Presidente de la República Dominicana, Danilo Medina, en presencia de todas las fuerzas políticas y de los poderes del Estado. Previamente fue rubricado por representantes de organizaciones empresariales, sindicales, rectores de universidades, organizaciones no gubernamentales, gremios de profesionales, la Asociación Dominicana de Profesores (ADP), directores de medios de comunicación, iglesias católicas y evangélicas e instituciones educativas.

2. Lecciones aprendidas y desafíos para la cooperación en este ámbito

Siendo EUROsociAL un programa de cooperación centrado en el intercambio entre pares de las Administraciones Públicas para atender demandas, intereses y prioridades de reforma de los gobiernos, la tarea de trabajar con la sociedad civil se hace compleja.

El diálogo social institucionalizado de los CES ofrece una vía de colaboración pertinente y que puede ser de utilidad para consolidar foros de debate estables en sociedades polarizadas y lograr la participación de la sociedad civil en áreas tradicionalmente reservadas a los actores políticos. El consenso logrado por el CES de Honduras con el Gran Acuerdo Nacional y el salario mínimo, su nuevo marco normativo con rango de ley, los acuerdos obtenidos en la República Dominicana en materia educativa, y más recientemente, con el pacto energético y la Red CESALC, liderada por el CDES de Brasil (CES más institucionalizado de la región), invitan a continuar la difícil tarea de promover la participación de la sociedad civil organizada en las políticas públicas.

No obstante, es necesario afrontar importantes desafíos, dada la volatilidad mostrada por algunos CES en América Latina y las tensiones que se producen entre sus grupos y con los propios gobiernos, en escenarios donde el diálogo social tiene una débil tradición. En entidades tan jóvenes como fue la de El Salvador, las tensiones entre el Gobierno y la patronal se trasladaron al CES, provocando una ruptura institucional aún no resuelta. El CES de Guatemala, independiente del gobierno en su composición, intenta crear cauces que le permitan incidir en las políticas públicas del país centroamericano. Por su parte, el CCND de Panamá persiste en su camino

para ir más allá de su mandato y refundarse como una instancia de diálogo y concertación.

Los CES se enfrentan a la necesidad de adaptarse a un entorno cambiante, con nuevos retos en los que se necesitan instituciones más representativas y con mecanismos más ágiles a la hora de incidir en las políticas públicas. Los CES son sobre todo instituciones consultivas y la reticencia para recurrir a ellos de los gobiernos puede generar una cierta frustración, de la que no están exentos muchos de los CES de la propia UE.

Un mayor análisis de la economía política que rodea el funcionamiento de los CES permitiría conocer mejor los factores que motivan que la institución pueda tener o no incidencia y bajo qué condiciones los gobiernos impulsan su participación en procesos de reforma nacional relevantes. Asimismo, resulta de especial interés analizar el impacto de la presencia o no de los gobiernos en los CES. La comparación en profundidad de los casos de Brasil y Honduras, con presencia del Gobierno, frente a los casos de Guatemala y la República Dominicana, donde no existe esa presencia, puede ofrecer interesantes conclusiones al respecto, en especial si se combina con una mirada cruzada con la realidad europea.

El diálogo social ha sido uno de los componentes claves de la cohesión social en la Unión Europea, y continúa siendo un elemento relevante de legitimidad democrática y búsqueda de consensos en el nuevo escenario de globalización y crisis económica, en el cual la toma de decisiones está cada vez más lejos de los propios gobiernos y aún más alejada de la sociedad civil organizada.

En estos últimos dos años, EUROsociAL ha puesto en contacto a actores de enorme relevancia para el desarrollo de la UE y América Latina. Se ha generado además una gran visibilidad y, en ocasiones, una intensa y productiva interlocución política, con la presencia en las actividades de EUROsociAL de los presidentes de Brasil, Guatemala y Honduras.

Otro elemento destacado de la acción de EUROsociAL ha sido la amplia movilización de expertos de instituciones de diálogo europeas. Bajo el liderazgo técnico del CES de España, las entidades latinoamericanas han tomado contacto con el Comité Económico y Social Europeo (CESE) —28 países de la UE—, y con los CES de Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal y Grecia.

Para los CES de ambas regiones puede ser importante observar la evolución de sus homólogos en el otro continente y la cambiante naturaleza de sus funciones, al tiempo que se comparten experiencias en ambas direcciones a través de un diálogo horizontal y sincero. Desde EUROsociAL esperamos haber contribuido a avanzar en esta dirección.

Bibliografía

Nonell, Rosa, 2010. *Pactos sociales y crisis económica en Europa*. La Revista online del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, disponible en: http://www.ctesc.cat/scripts/larevista/article.asp?cat=26&art=762

OIT, 2001. *La OIT y el Diálogo social. Consejos Económicos y Sociales*. Disponible en: http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_tem/dial_social/consejos_ec_soc.pdf

Revista Encuentros 1I Programa EUROsociAL. Reportaje: "El CES de Honduras". Disponible en: http://www.eurosocial-ii.eu/documents/10180/77ea807f-0d1f-4938-aacc-46bcb1960343

Papel e impacto de los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (CES-IS) en la respuesta a la crisis global financiera, económica y laboral, extraído del documento de referencia de la Conferencia de la OIT-AICESIS en Madrid[1]

Paul Middelkoop y Valérie Van Goethem[2]
Organización Internacional del Trabajo (OIT)

1. Introducción

La crisis financiera, económica y laboral mundial ha puesto de manifiesto el grado de globalización sin precedentes al que ha llegado el mundo contemporáneo. Para frenar la recesión económica, muchos países se apresuraron en adoptar reformas e implantar medidas de austeridad que en muchos casos han tenido una repercusión de gran alcance en la sociedad[3]. Desde entonces, muchos países han avanzado en el camino de la recuperación, mientras que otros todavía luchan por encontrar el camino adecuado, provocando con ello un lastre persistente a la recuperación global.

Desde el principio, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha estado en la vanguardia de la respuesta internacional a la crisis mundial[4], por medio de la investigación, de proyectos técnicos de cooperación y organizando reuniones regionales y conferencias internacionales para orientar a los componentes del tripartito en el diseño de políticas adecuadas como respuesta a la recesión. Por ejemplo, en la 100ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2009, los componentes de la OIT

1. Esta conferencia sobre el "Papel e impacto de los CES-IS en la respuesta a la crisis financiera, económica y laboral mundial" tuvo lugar los días 3 y 4 de diciembre de 2013 en Madrid (España).
2. Paul Middelkoop trabajó como consultor para la OIT en 2013-2014; en la actualidad es investigador en derechos humanos para la fundación holandesa Questionmark. Valérie Van Goethem es una experta asociada en el departamento de Gobernanza y Tripartismo, OIT, Ginebra. Las opiniones expresadas en este capítulo no reflejan necesariamente las de la OIT.
3. OIT (2011) *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges.* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
4. Para ver una síntesis de las respuestas de la OIT a la crisis en los últimos años, consúltese: OIT. *ILO Global Job Crisis Observatory. The ILO Response.* Disponible online en: http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/ilo/ (con acceso el 7 de noviembre de 2013) e ILO. *ILO Global Job Crisis Observatory.* Disponible online en: http://www.ilo.org/dyn/jobcrisis/f?p=11105:55:2390846121415292::NO::: (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

adoptaron el Pacto Mundial para el Empleo (GJP), situando así el diálogo social a todos los niveles junto con la necesidad de promover oportunidades para el trabajo decente como medida fundamental para superar la crisis con éxito. Además, en abril de 2013, la 9ª Reunión Regional Europea de la OIT dio lugar a la adopción de la Declaración de Oslo, que reafirmó el papel de la OIT en la promoción del trabajo decente y de las normas internacionales de trabajo como medio para fomentar una recuperación económica y de empleo sostenible. En diciembre de 2013, la OIT celebró una conferencia conjunta con la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) sobre el papel y el impacto de los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (CES-IS) en la respuesta a la crisis financiera, económica y laboral mundial. Dicha conferencia congregó a más de 40 CES-IS de Europa, de América y del África subsahariana, para debatir sobre el efecto de la crisis en las instituciones del diálogo social y facilitar un intercambio de mejores prácticas.

La investigación también ha puesto de relieve la evolución de la crisis, en particular dentro de Europa, en dos fases bien definidas. A principios de 2008, al inicio de la crisis global, la implicación de los agentes sociales en el diseño de políticas económicas y sociales hizo posible que algunos países europeos acordasen paquetes de medidas sobre el mercado laboral en reuniones tripartitas. Desde 2008 y hasta mediados de 2010, las organizaciones gubernamentales, patronales y sindicales en los países con un diálogo social bien desarrollado y mecanismos de negociación colectiva propusieron y adoptaron soluciones que beneficiaron a las tres partes, ayudando a facilitar el ajuste y a mitigar los efectos de la crisis en los trabajadores y las empresas. Los agentes sociales negociaron paquetes como respuesta a la incertidumbre económica que satisficieron los intereses de los empresarios de reducir costes y los de los trabajadores de evitar despidos y proteger los ingresos, y redujeron el impacto de la crisis en las desigualdades laborales[5].

Sin embargo, a medida que la crisis se fue agravando a partir de 2010, al menos en algunos países de la UE el diálogo social ha ido desempeñando un papel cada vez menos destacado en el diseño de las reformas estructurales y de las políticas de consolidación fiscal. En algunos casos, no se consultaba a los agentes sociales acerca de las medidas y reformas importantes o, en los casos en los que había un acuerdo tripartito, éste no se respetaba. Al parecer, los procesos de diálogo social se consideraban un lujo que algunos países de la UE no se podían permitir, en un momento en el que hacían falta reformas urgentes para frenar la escalada del déficit fiscal y de la deuda soberana, y para salvar a la Eurozona del riesgo de colapso[6].

5. Vaughan-Whitehead, D. (2012) *Work inequalities in the crisis: Evidence from Europe* (Cheltenham/Ginebra, Edward Elgar/OIT).
6. Papadakis, K. y Ghellab., Y. (2014) "Policy reform in Europe and the role of social dialogue", en *The governance of policy reforms in Europe: Social dialogue actors and institutions in times of crisis,* departamento de Gobernanza y Tripartismo, de próxima publicación (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

No obstante, en las últimas décadas las crisis económicas se han convertido en algo habitual. Las diversas experiencias analizadas por la OIT a lo largo de las décadas muestran que el Estado por sí solo no es capaz de mediar eficazmente en el impacto socioeconómico de las crisis[7]. El diálogo social es una forma insustituible de gobernanza para gestionar la crisis y equilibrar el impacto del proceso de globalización, cada vez más complejo. El diálogo social permite diseñar políticas más efectivas, con un abanico más amplio de posibles soluciones y garantiza la paz laboral y social, aumentando la legitimidad y propiedad de las políticas, con cumplimiento efectivo de las mismas durante su implantación. Lo más importante es que ofrece la oportunidad de mitigar los efectos adversos en los grupos más vulnerables[8]. Así es como los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (CES-IS), en calidad de instrumentos de concertación social, tienen un papel clave que desempeñar en cualquier respuesta efectiva a la crisis, aunando los segmentos clave de la sociedad y permitiendo así que se establezca de modo sistemático un amplio apoyo a las políticas hechas a medida.

Tras esta introducción, el segundo apartado de este capítulo sirve como cuerpo principal del artículo, al perfilar las diversas experiencias de los CES-IS en la formulación de políticas durante la crisis. Se evidenciará que durante la crisis, una parte de los CES-IS han estado en el núcleo de la respuesta política, o alternativamente han desempeñado un papel de apoyo. No obstante, en otros casos, sobre todo en Europa, los CES-IS han tenido un papel un tanto más marginal y no han podido desarrollar todo su potencial, aunque también algunos países hayan logrado cierto éxito. Finalmente, este capítulo concluye evaluando las consecuencias del debilitamiento de las instituciones del diálogo social en el contexto de las recientes reformas del mercado laboral y procesos de ajuste de políticas, en Europa y en otras regiones del mundo.

2. Papel e impacto de los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (CES-IS)

2.1. Impacto de la crisis y respuestas políticas

Si bien todos los países han sentido el impacto de la crisis, la gravedad y la persistencia de sus efectos es variada. Muchos países desarrollados experimentaron un impacto de forma inmediata debido a la integración de sus canales financieros y

7. Auer, P. (2000) *Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Ginebra, OIT); OIT (1996) "Tripartite Consultation at the National Level on Economic and Social Policy", *Report VI, International Labour Conference, 83th Session* (Ginebra, OIT); Fashoyin, T. (2004) "Tripartite Cooperation, Social Dialogue and National Development", *International Labour Review,* Vol. 143, Nº. 4; Rychly, L. (2009) "Social Dialogue in Times of Crisis: Finding Better Solutions", ILO, Dialogue, WP Nº. 1.
8. OIT (2013) *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo): 128-130; OIT (2011) *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges.* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo): 3.

comerciales. Sin embargo, incluso en los países en vías de desarrollo, los bajos precios de las materias primas, el fuerte descenso de los flujos de inversión y de la demanda exterior, la discreta bajada de las remesas[9] y del turismo también dejaron sentir sus efectos.

La estrecha integración de gran parte de Europa con los mercados financieros internacionales ha significado que la crisis haya tenido una repercusión directa en el continente. Como respuesta, además de numerosas medidas nacionales de incentivación fiscal[10], especialmente las dirigidas al sector bancario, el Consejo Europeo aprobó un Plan de Recuperación de 200.000 millones de euros en 2008[11]. Esto probablemente haya amortiguado la ya grave contracción del 4,3% del producto interior bruto (PIB) de la Unión Europea (UE) en 2009. A pesar de una modesta recuperación del 2,1% al año siguiente, desde 2011 en adelante la situación se ha deteriorado a medida que se iba constatando que muchos países dentro y fuera de la eurozona tenían dificultades para seguir la consolidación fiscal. Al enfrentarse a la intensa presión ejercida por las instituciones financieras y los mercados financieros internacionales, muchos de ellos se han visto obligados a adoptar medidas de austeridad, a menudo mediante leyes de urgencia y sin consultar con los agentes sociales. Chipre, Grecia, Irlanda y Portugal se comprometieron mediante un Memorando de Entendimiento con la "Troika"[12], que implicaba reformas severas a cambio del rescate financiero. La Troika ha instado a los países a reducir su déficit público y muchos países han respondido reformando su legislación laboral y de seguridad social, lo que supone un debilitamiento de la libertad de asociación y una mayor descentralización de la negociación colectiva[13]. Las perspectivas de recuperación volvieron a reducirse a medida que aumentaba el desempleo y se desaceleraba aún más el crecimiento económico. Al percatarse de esta situación, la OIT ha advertido de forma reiterada que una respuesta política dirigida exclusivamente por la austeridad no es la solución. En su lugar, la investigación llevada a cabo por la OIT ha revelado que sus resultados son: crecimiento económico más débil, disminución de la productividad y aumento del desempleo y de la tensión social. En ese sentido, la OIT siempre ha propugnado el alejamiento de

9. Las remesas sólo cayeron un 5,2% en 2009, y se recuperaron pronto. Fuente: Banco Mundial (2012) *Global Mobility Unaffected by Financial Crisis, as Remittances Remained Resilient*. Disponible online en: http://go.worldbank.org/MVBD7SDKS0 (con acceso el 18 de octubre de 2013).
10. Watt, A. (2009) *A Quantum of Solace? An Assessment of Fiscal Stimulus Packages by EU Member States in Response to the Economic Crisis.* (Bruselas, Instituto Sindical Europeo). Disponible online en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ETUI-Working_Paper_WATT_UK_ok-hi_.pdf (con acceso el 20 de octubre de 2013).
11. OIT (2009) *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response* (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_107583.pdf (con acceso el 20 de octubre de 2013).
12. Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo y Comisión Europea.
13. Clauwaert, S. e I. Schomann (2012) *The Crisis and National Labour Law Reforms: A Mapping Exercise* (Bruselas, ISE): 6, 8.

las políticas enfocadas en la austeridad, para centrar la respuesta política en el empleo[14], tal y como se especifica en la Declaración de Oslo[15]:

> *"La consolidación fiscal, la reforma estructural y la competitividad, por una parte, y los planes de incentivación, la inversión en la economía real, los puestos de trabajo de calidad y el aumento del crédito para las empresas, por otra parte, no deberían ser paradigmas contrapuestos".*

En buena parte del mundo la crisis tuvo un impacto más indirecto y, tras una caída a finales de 2008 y principios de 2009, el crecimiento del PIB repuntó[16] rápidamente. La rápida recuperación de África se atribuye a una variedad de factores, entre ellos la diversificación comercial previa hacia Asia, las políticas macroeconómicas sólidas y los excedentes fiscales en los países exportadores de petróleo, además del apoyo fiscal[17]. De manera parecida, la rápida recuperación de Asia Oriental puede deberse en parte a los planes de incentivación fiscal puestos en marcha en algunos países. En China esto supuso nada menos que el 13% del PIB[18]. En América Latina aumentó la demanda global de materias primas procedentes de Asia, y varios países latinoamericanos manejaron con éxito una serie de incentivos anticíclicos. El rendimiento económico previo de la región coincidió también con niveles más bajos de desempleo y también de pobreza, que a su vez han estimulado la demanda interna. Esta tendencia sólo ha sufrido levemente la crisis, y se espera que continúe mejorando[19]. De modo similar a la experiencia de otras regiones, los países exportadores de petróleo del mundo árabe

---

14. OIT (2013) *ILO Calls for Urgent Shift to a Job-Centred Crisis Response in Europe.* 8 de abril de 2013. Disponible online en: http://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_211054/lang--en/index.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013); OIT (2011) *World of Work Report 2011* (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_166021.pdf (con acceso el 7 de noviembre de 2013); OIT (2012) *World of Work Report 2012* (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_179453.pdf(con acceso el 7 de noviembre de 2013); OIT (2012) *Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses* (OIT, Ginebra). Disponible online en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184910.pdf (con acceso el 20 de octubre de 2013). OIT (2013) *Global Employment Trends 2013: Recovering from a Second Jobs Dip* (Ginebra, OIT); OIT (2012) *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Jobs Crisis* (Ginebra, OIT).
15. OIT (2013) *Declaración de Oslo: Restablecer la confianza en el empleo y el crecimiento,* Novena Reunión Regional Europea, Oslo (Noruega), 8-11 de abril de 2013.
16. Banco Mundial. *GDP Growth (annual %).* Disponible online en: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/1W-ZJ-EU-ZG-Z4-1A?display=graph (con acceso el 18 de octubre de 2013).
17. Banco Mundial. *África: Panorama general.* Disponible online en: http://www.worldbank.org/es/region/afr/overview (con acceso el 18 de octubre de 2013); BAFD (2010) "Africa in the Post-Crisis Global Economy: Turning the Recovery into Strong, Sustained and Shared Growth", *Committee of Ten Policy Brief.* Banco Africano de Desarrollo. Disponible online en: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/C-0%20Note%201%20English%20(final)_for%20posting.pdf (con acceso el 18 de octubre de 2013); Kasekende, L.; Brixova, Z. y L. Ndikumana (2010) "Africa: Africa's Counter-Cyclical Policy Responses to the Crisis", *Journal of Globalization and Development* (1) 1.
18. OIT / Instituto Internacional de Estudios Laborales (2009) *The Financial Crisis: A Decent Work Response* (Ginebra, OIT): 27 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_107583.pdf (con acceso el 18 de octubre de 2013).
19. Ocampo, J.A. (2009) "Latin America and the Global Financial Crisis", *Cambridge Journal of Economics* (33): 703-724. Disponible online en: http://www.perpustakaan.depkeu.go.id/folderjurnal/703.full.pdf (con acceso el 18 de octubre de 2013); Banco Mundial. *LCR Crisis Briefs.* Disponible online en: http://go.worldbank.org/2IWPN6MH20 (con acceso el 18 de octubre de 2013); Banco Mundial. *América Latina y el Caribe: Panorama general.* Disponible online en: http://www.worldbank.org/en/region/lac/overview (con acceso el 18 de octubre de 2013).

capearon la crisis razonablemente bien, manteniendo sus tasas de crecimiento positivas, pese a que el crecimiento se ralentizase en algunos puntos porcentuales. El Gobierno de Arabia Saudí introdujo un paquete de incentivos a la economía que supuso el 11,3% de su PIB en 2009 (el segundo más alto después de China)[20].

Ahora bien, habiendo resistido la bajada inicial de la inversión extranjera y del comercio exterior, a medida que los problemas en la eurozona continúan y se van desfasando los primeros planes de incentivación fiscal, aquellas regiones que experimentaron una recuperación rápida se enfrentan ahora a una ralentización de las tasas de crecimiento[21]. Mientras que, a nivel global, el desempleo disminuyó en 2009-2010, la cifra aumentó hasta casi 202 millones en 2013, un aumento de casi cinco millones en comparación con el año anterior. Esto refleja el hecho de que el empleo no se expande con suficiente rapidez para ponerse a la par del crecimiento de la mano de obra disponible[22]. La disminución y mayor volatilidad de las tasas de inversión extranjera, junto con el acceso restringido al crédito, han obstaculizado la creación de empleo por parte de las empresas. Además, sigue habiendo muchas dificultades para el desarrollo en la mayor parte del mundo, como la enorme escasez de trabajo decente, la creciente desigualdad, el trabajo informal, el trabajo improductivo o de bajo valor añadido, además del paro juvenil estructural y de los problemas de subempleo en algunos países. La tasa de empleo vulnerable en el África subsahariana se estimaba en un 77,4% en 2013, siendo en la actualidad la mayor tasa de todas las regiones[23]. En Asia oriental, el empleo juvenil disminuyó en 6,1 millones de puestos de trabajo, es decir, un 5,2%, en 2013[24]. Los problemas crónicos de desempleo (juvenil) también han afectado a los Estados árabes no exportadores de petróleo. Los países que experimentaron agitación social durante la Primavera Árabe mostraron un crecimiento mucho menor, incluso contracción. Para la mayoría de los países en la región árabe, la oportunidad de diálogo social se ve obstruida por la debilidad previa de los agentes sociales y por la escasa institucionalización del tripartismo en muchos de ellos.

2.2. Experiencias comunes durante la crisis

Tomando como base la investigación efectuada por la OIT[25] y otra bibliografía secundaria, se pueden extraer cuatro experiencias comunes de los CES-IS a lo largo de la

20. OIT / Instituto Internacional de Estudios Laborales (2009) *The Financial Crisis: A Decent Work Response* (Ginebra, OIT): 27 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_107583.pdf (con acceso el 18 de octubre de 2013).
21. OIT (2013) *Global Employment Trends 2013: Recovering from a Second Jobs Dip* (Ginebra, OIT); Banco Mundial. *América Latina y el Caribe: Panorama general.* Disponible online en: http://www.worldbank.org/en/region/lac/overview (con acceso el 18 de octubre de 2013).
22. OIT (2014) *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT: 11.
23. Ibíd.: 68.
24. Ibíd.: 53.
25. Esta investigación se basa en un cuestionario repartido en julio-agosto de 2013, entre los 88 CES-IS del mundo entero, para recabar información sobre las respuestas políticas ante la crisis. Se recibieron 47 cuestionarios cumplimentados y la mayoría de las respuestas provenían de Europa, de América y del África subsahariana.

crisis: los CES-IS en el centro de la respuesta a la crisis, el fracaso de la concertación y la acción unilateral, los CES-IS como órganos asesores y consultivos, y los CES-IS que permanecieron pasivos.

2.2.1. Los CES-IS en el centro de la respuesta a la crisis

Durante el primer estallido de la crisis, la mayoría de los estados respondieron emitiendo paquetes de incentivación fiscal para mitigar el impacto de la crisis y acelerar la recuperación. Los CES-IS de algunos países estuvieron en el centro de esta respuesta política. Los CES-IS de Sudáfrica, República Checa, Bélgica, Eslovenia, Países Bajos, Polonia (las primeras negociaciones tuvieron lugar fuera del CES-IS), Brasil, Lituania y la República de Corea tuvieron todos ellos negociaciones exitosas para llegar a acuerdos nacionales sobre medidas anticrisis en 2008-2009 (aunque en Corea el segundo sindicato mayoritario no firmó y en Lituania algunos agentes sociales también se abstuvieron). Por lo general, las medidas incluían disposiciones sobre el empleo a tiempo parcial, el trabajo compartido, el fortalecimiento de la seguridad social, la formación, las ayudas fiscales, la inversión en infraestructura y los programas de creación o conservación de puestos de trabajo. En una etapa posterior de la crisis, algunos CES-IS participaron en las nuevas respuestas colectivas, como en el caso de Bulgaria, Honduras, los Países Bajos y Eslovenia.

El Gran Acuerdo Nacional de Honduras

En 2012, el Consejo Económico y Social de Honduras se encargó de tomar medidas en respuesta al impacto de la crisis. Las consultas tripartitas condujeron a la firma del Gran Acuerdo Nacional por un crecimiento económico con equidad social (GAN), que contiene medidas dirigidas a las altas tasas de desempleo y subempleo, reducción del gasto público, inversión pública, competitividad, promoción de la exportación, expansión del crédito a la pequeña y mediana empresa, disposiciones para los trabajadores del sector privado, trabajadores vulnerables y más. Se calcula que el acuerdo llevará a la creación de al menos 50.000 empleos en construcción e infraestructuras, manufactura ligera y maquila, generación de energía renovable, MIPYME, agro y servicios. La inversión pública en infraestructuras de riego de nueve mil hectáreas aportará un mínimo de 30.000 nuevos empleos, esperándose que aumente a través de eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás.

El GAN también ha dispuesto el establecimiento de seis comisiones sobre Clima de Inversión, Simplificación de la Administración, Consumo, Educación, Empleo y Agricultura.

Fuente: Investigación de la OIT.

Dentro de este grupo de países, las circunstancias con respecto al impacto de la crisis diferían, así como sus perfiles de relaciones laborales y la configuración de sus CES-IS. Por ejemplo, la fuerza de los sindicatos a nivel nacional varía y el legado del diálogo social. Los CES-IS de Brasil, Corea y Sudáfrica superan el tripartismo, mientras que otros

son tripartitos. Además, las economías de Europa se han visto, en general, más afectadas por la crisis y el impacto de las medidas de austeridad que las de otras partes del mundo. Sin embargo, estas variaciones de un país a otro, que han experimentado una respuesta colectiva exitosa, muestran que las diferencias en la presencia de condiciones previas no suponen barreras infranqueables[26]. Además, estos casos también demuestran que un CES-IS no tiene que ser explícitamente una plataforma de negociación tripartita para seguir siendo relevante. Por ejemplo, en Bélgica, el Consejo Nacional del Trabajo (CNT - *Conseil National du Travail)* bipartito prestó asesoramiento y apoyo a la aplicación del Acuerdo Interprofesional de 2009-2010, que fue implementado junto con el plan de incentivos del Gobierno. Es más, en enero de 2013, supervisó la firma de un pacto social[27].

2.2.2. Fracaso de la concertación social y acción unilateral en Europa

A diferencia de las experiencias positivas expuestas en el apartado anterior, en otros casos, sobre todo en Europa, a pesar del legado del diálogo social institucionalizado, o bien los CES-IS han sido incapaces de producir una respuesta colectiva, o bien han sido (en parte) ignorados a la hora de diseñar políticas. A pesar de la implicación inicial, los CES-IS de los Países Bajos, Grecia, Bélgica, Rumanía, España, Portugal, República Checa, Lituania e Irlanda han experimentado todos un declive de su participación durante 2010-2011. Esto coincidía normalmente con un deterioro de la situación económica (aunque en muchos países el cambio de gobierno se tradujo en una actitud diferente hacia el diálogo social). Esto provocó que los acuerdos anteriores quedasen obsoletos y las presiones del Fondo Monetario Internacional, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea incitaron a los gobiernos a adoptar reformas apresuradas mediante decretos. En los Países Bajos, a pesar del éxito inicial con los acuerdos de 2008 y 2009, las partes del Consejo Económico Social (SER) fueron incapaces de consensuar, en septiembre de 2009, una alternativa a los planes de pensiones estatales del Gobierno. A pesar de la caída del Gobierno en febrero de 2010, y por consiguiente, de la ausencia de consultas, los agentes sociales llegaron a un acuerdo tripartito sobre la reforma de las pensiones en junio de 2010. El siguiente acuerdo tripartito, más detallado, de junio de 2011, se alcanzó a costa de una fuerte tensión interna en la mayor federación sindical, lo que a su vez ralentizó las operaciones del CES, pues el sindicato no pudo participar en la toma de decisiones. Además, la patronal optó por consultar directamente con el Gobierno de centro-derecha sobre las políticas[28]. De forma parecida, en Luxemburgo, la patronal abandonó los principales organismos tripartitos, incluido el CES, que había estado planteando propuestas al Gobierno, ya que no se preveía consenso

26. Baccaro, L. y S. Heeb (2011) *Social Dialogue during the Financial and Economic Crisis. Results from the ILO/World Bank Inventory using a Boolean Analysis on 44 countries* (Ginebra, OIT).
27. OKE - Consejo Económico Social de Grecia (2013) *Reunión Anual de Secretarios Generales de los Consejos Económicos y Sociales de los Estados Miembros de la UE y del Comité Económico y Social Europeo* (Atenas, OKE): 9-11.
28. OKE, 2013: 41-46; Sarfati, H. y Ghellab, Y. (2012) *The Political Economy of Pension Reforms in Times of Global Crisis: State Unilateralism or Social Dialogue* (Ginebra, OIT): 57-58; SER-Consejo Económico y Social de los Países Bajos (2011a) "The Future of Social Dialogue? ESCs Working in a more Diverse and Polarised Environment", *Reunión Anual de Secretarios Generales de los CES europeos.* La Haya, 12-13 de mayo de 2011. (La Haya, SER): 3-4.

acerca de una respuesta colectiva a la crisis en junio de 2010. Desde entonces, el Gobierno ha emprendido acciones de forma independiente, aunque ha reiterado su apertura al diálogo social. El Secretario General del CES de Luxemburgo ha afirmado que la situación económica no es el principal problema, sino la falta de confianza entre los agentes sociales, así como el solapamiento con otros organismos tripartitos[29]. En Francia, el Consejo de Orientación sobre Pensiones, tripartito más uno, inició las consultas, pero el Gobierno no participó en las negociaciones tripartitas en 2010, declarando que era necesario tomar medidas urgentes[30]. En Rumanía, el Gobierno se vio obligado a consultar al CES antes de presentar proyectos de ley al Parlamento[31], y al principio los agentes sociales participaron en el desarrollo de medidas contra la crisis. Sin embargo, en 2010 el Gobierno adoptó un paquete de austeridad mediante decreto, sin antes consultar con los agentes sociales. Los sindicatos abandonaron todos los organismos tripartitos como medida de protesta[32].

Antes de los préstamos de emergencia de la Troika, el Consejo Económico y Social de Grecia (OKE) formuló un Plan Nacional de Desarrollo Social, que fue aceptado por las partes tripartitas durante un congreso celebrado en Atenas en marzo de 2009. Con la llegada de la crisis, la aplicación de las disposiciones del acuerdo quedó obsoleta, y el diálogo social fue sustituido por el Memorando de Entendimiento firmado entre el Gobierno y la Troika[33]. La información sobre la reforma de las pensiones de diciembre de 2010 fue compartida con un comité de expertos a título meramente explicativo, no consultivo. El OKE elaboró dos informes expresando su opinión de que la reforma reduciría enormemente la carga estatal sobre las pensiones. Pero en el seno del OKE, las partes no llegaron a un acuerdo para elaborar alternativas a la reforma[34]. Con la introducción de medidas de austeridad, aumentó la tensión social. En respuesta a los recortes en los salarios de sector público, se convocaron varias huelgas generales[35]. Tras una queja formal planteada por los sindicatos, el Comité de la OIT sobre Libertad de Asociación dictaminó que había interferencias reiteradas del Estado en la negociación colectiva libre y voluntaria, y un déficit de diálogo social inclusivo[36]. En Portugal ha habido algunas consultas; sin embargo, se sugiere que fue un intento del Gobierno de crear legitimidad para su plan de austeridad, decidido de antemano[37]. En marzo de 2011 se alcanzó un acuerdo tripartito. Sin embargo, al caer el Gobierno en abril de 2011, se suspendió su aplicación excepto en lo tocante al establecimiento del Centro

29. SER, 2011a: 7-8.
30. Sarfati, H. y Ghellab, Y. (2012) *The Political Economy of Pension Reforms in Times of Global Crisis: State Unilateralism or Social Dialogue* (Ginebra, OIT): 76-78.
31. Mihes, 2011: 5.
32. Ghellab y Papadakis, 2011: 87; OKE, 2013: 33.
33. Ghellab y Papadakis, 2011: 87.
34. Sarfati, H. y Ghellab, Y. (2012) *The Political Economy of Pension Reforms in Times of Global Crisis: State Unilateralism or Social Dialogue* (Ginebra, OIT): 69-72.
35. Eurofound (2012) *Social Dialogue in Times of Global Economic Crisis* (Dublín, Eurofound): 24.
36. OIT (2012) *ILO Calls on Greece to Bring its Labour Relations System back to Fundamental Rights.* 15 de noviembre de 2012. Disponible online en: http://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_193308/lang--en/index.htm (con acceso el 24 de octubre de 2013).
37. Ghellab y Papadakis, 2011: 87.

de Relaciones Laborales. El diálogo social con el nuevo Gobierno ha sido escaso, dado que firmó un Memorando de Entendimiento con la Troika, y solamente se ofrecieron algunas propuestas para la reforma del mercado laboral a la Comisión Permanente para la Concertación Social (CPCS), un órgano independiente del CES de Portugal. A pesar de tres décadas de cooperación social, el diálogo social en Irlanda también se paralizó. Aunque en septiembre de 2008 se firmó un histórico acuerdo nacional transitorio (pues los sindicatos temían la intervención del FMI)[38], el deterioro de la economía lo invalidó. En 2009 la patronal se retiró de las negociaciones sobre la renovación del acuerdo salarial, hubo manifestaciones masivas y se anunciaron huelgas. Entonces, el Gobierno propuso un nuevo plan de recuperación en el seno del Consejo Económico y Social Nacional (NESC), pero las negociaciones fracasaron[39]. El Gobierno promulgó una legislación de urgencia congelando los salarios del sector público. A partir de ahí, la Comisión de Relaciones Laborales (en especial a través de los convenios del sector público de 2010 y 2013)[40] medió en el conflicto. Se afirma que el obstáculo al diálogo social fue en parte la falta de un análisis compartido sobre las causas subyacentes de los problemas de Irlanda[41]. Aun cuando el Gobierno ha encomendado al NESC que continúe con la cooperación, su influencia ha disminuido, puesto que el Ministerio de Hacienda ha tomado las riendas de la coordinación de políticas, sobre todo a la luz del Memorando de Entendimiento firmado con la Troika. En mayo de 2011 llevaban nueve meses sin designar a los miembros[42]. En España, el diálogo social, tras una primera declaración de intenciones en 2008, se paralizó en 2009. A pesar de que en febrero de 2010 se firmó un acuerdo bipartito para equilibrar los salarios y las tasas de empleo, y las partes siguieron con las conversaciones, el gobierno de centro-izquierda actuó de forma unilateral implantando una serie de medidas de austeridad desde mayo de 2010 en adelante, al no poder alcanzar un consenso. El Plan de Política Industrial 2010-2020, que se basaba en la consulta, quedó obsoleto. Se firmó un pacto tripartito sobre empleo y pensiones a principios de 2011 (al parecer, el CES español no participó) y, sin embargo, el Gobierno tuvo que actuar unilateralmente respecto de la negociación colectiva al no lograrse un consenso[43]. Además, el nuevo gobierno de centro-derecha, elegido en 2011, no ha dado pasos hacia un diálogo social tripartito e inclusivo. El CES español señaló que no había sido consultado sobre muchos asuntos y limitó sus actividades a la publicación de informes sobre la situación socioeconómica del país y la

38. Eurofound (2008) *Social Partners agree on National Pay Deal and Industrial Relations*. Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/10/articles/ie0810019i.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).
39. Freyssinet, J. (2010) *Tripartite Responses to the Economic Crisis in the Principal Western European Countries* (Ginebra, OIT): 13.
40. Regan, 2012: 14-16; Eurofound, 2012: 24; Ghellab y Papadakis, 2011: 87; Eurofound (2013) *Public Sector Unions agree to New Deal.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/07/articles/ie1307019i.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).
41. El Gobierno apuntaba a los altos costes laborales del sector público acumulados en las décadas de crecimiento, mientras que otros apuntan a la falta de competitividad del sector privado. Fuente: Regan, 2012.
42. Regan, 2012: 14-16, 22; SER, 2011a: 3.
43. Eurofound (2012) *Spain: Annual Review 2011.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn1203020s/es1203021q.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013); Eurofound (2011) *Agreement Signed on Growth, Employment and Guaranteed Pensions.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/02/articles/es1102031i.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).

necesidad de políticas sociales y financieras a nivel de la UE. La falta de consulta se explica en parte por la falta de obligación institucional por parte del Gobierno a la hora de consultar con los agentes sociales[44]. No obstante, el diálogo social tripartito fue revitalizado en julio de 2014, con la celebración de un pacto sobre propuestas para negociaciones tripartitas, con el fin de fortalecer el crecimiento económico y el empleo. Esto incluía el compromiso de los agentes sociales de construir un nuevo modelo de crecimiento económico, promover el empleo y ampliar la protección social, especialmente entre los grupos con mayor riesgo de exclusión[45].

No obstante, algunos países han conseguido recuperarse de este revés en el diálogo social. En la actualidad, el diálogo social en los Países Bajos ha resurgido con fuerza. La brecha abierta en la principal confederación sindical se resolvió con éxito, y llegó al poder un nuevo gobierno laborista/liberal, que a su vez necesitaba el apoyo de los agentes sociales debido a su débil mandato electoral. Como resultado, se logró un pacto social en la primavera de 2013. Negociado con la Fundación Laboral (una plataforma bipartita de concertación/negociación colectiva estrechamente vinculada al CES), presentaba alternativas en favor del crecimiento frente al plan original de austeridad del Gobierno. El propio CES produjo un acuerdo tripartito más uno sobre energía renovable ese mismo año, basado en amplias consultas con las organizaciones de la sociedad civil. De manera similar, en Eslovenia, mientras las partes lograron alcanzar un acuerdo sobre un paquete anticrisis en 2008 y recortes a los salarios en la función pública en 2009[46], la congelación de salarios del sector público en 2010 por parte del Gobierno provocó la convocatoria de huelgas por parte de los sindicatos. Esto acabó resolviéndose mediante la firma de acuerdos relativos a las huelgas en 2010 y 2012. Las reformas del mercado laboral y las pensiones fueron tumbadas mediante referendos en 2011, provocando la caída del Gobierno[47]. A partir de ahí, se acordaron en el seno del CES los puntos de partida para un acuerdo social para el periodo 2012-2016, incluido el presupuesto del Estado y las reformas del mercado laboral y las pensiones[48]. Como se dijo anteriormente, en Bélgica también se firmó en enero de 2013 un Pacto Social con ayuda del Consejo Nacional del Trabajo (CNT). En el Consejo Nacional para la Cooperación Tripartita (NCTC) de Bulgaria, los primeros años de negociaciones fueron fallidos, provocando que los sindicatos abandonasen el Consejo. Sin embargo, en 2010 las partes dentro del NCTC acordaron un nuevo

44. OKE, 2013: 38-41; Eurofound, 2012: 26-27; Molina, O. y F. Miguélez (2013) *From Negotiation to Imposition: Social Dialogue in Austerity Times in Spain* (Ginebra, OIT): 11-12.
45. OIT (2014) *España: Crecimiento con Empleo, Estudios sobre el Crecimiento con Equidad*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT.
46. Eurofound (2010) *Slovenia: EIRO Annual Review - 2008.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0903029s/si0903029q.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).
47. Eurofound (2013) *Slovenia: Industrial Relations Profile.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/slovenia_2.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).
48. Eurofound (2013) *Slovenia: Impact of the Crisis on Industrial Relations.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1301019s/si1301011q.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).Eurofound (2013) *Slovenia: Industrial Relations Profile: Industrial Relations.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/slovenia_4.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).

paquete anticrisis[49], para el cual el diálogo cívico del CES aportó propuestas clave. Sin embargo, las 60 medidas no se implantaron todas de la misma manera[50]. A pesar del resurgimiento de los mecanismos sociales en estos países, otros acontecimientos durante la crisis han obligado a una serie de CES-IS a reorientar ampliamente sus funciones en relación con el proceso político (véase el apartado 2.6.3 sobre el cambio).

2.2.3. Los CES-IS como órganos asesores y consultivos

De acuerdo con la investigación llevada a cabo por la OIT, una serie de CES-IS no tomaron parte en la respuesta a la crisis hasta el punto de lograr o de no alcanzar una respuesta tripartita. Esto no se debe necesariamente a un fracaso por parte de los CES-IS o a la ausencia de una cultura de diálogo social. El mandato de la mayoría de los CES-IS en el mundo, y de la mayoría de los CES-IS encuestados, se define como de consulta y asesoramiento sobre la reforma política y legislativa. Los CES-IS han estado especialmente activos a la hora de emitir su opinión sobre las reformas y de publicar informes (anuales) sobre los acontecimientos sociales y económicos del país, y el Gobierno también les consultaba a menudo. Parece ser que sólo algunos de ellos no estuvieron implicados oficialmente por el Gobierno o desempeñaron un papel más marginal, como en el caso de Albania y Omán.

Desde la crisis, el Consejo Económico, Social y Medioambiental (CESE) de Francia ha publicado más de 30 informes sobre asuntos relacionados con la crisis, tales como el empleo juvenil y femenino, la reforma social y del mercado laboral, y la Estrategia Europa 2020, planteando alternativas a la austeridad. El Gobierno ha solicitado 14 informes (consultivos) al Consejo desde 2007, y colaboró con el CESE en la organización de dos conferencias en 2012, y en un Consejo Estatal sobre Pobreza e Inclusión[51]. En Rusia, la Cámara Cívica ha aportado numerosas recomendaciones y propuestas a los Decretos Estratégicos de Putin (entre otras, la creación de 25 millones de empleos modernos para 2020), que también monitorizará. En Gabón, el CES publicó informes sobre la crisis, la seguridad alimentaria y la posición de los jóvenes y las mujeres en el mercado laboral. El CES, según su mandato constitucional, también ha contribuido a las reformas de la protección social, concretamente en el establecimiento del Fondo Nacional para Seguro de Enfermedad y Seguridad Social (CNAMGS) dirigido a las personas en situación de desventaja económica, reflexionando sobre la implantación, la reforma legislativa necesaria de la seguridad social y el nivel adecuado de cotizaciones por parte de los trabajadores de los sectores público y privado. Como resultado, las personas que se inscribieron tienen derecho a hospitalización y medicamentos gratuitos. El CES de Senegal ha asumido el liderazgo en el proceso de concertación que rodea a la

49. Eurofound (2009) *Impact of Economic Crisis on Social Partners and Social Dialogue.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/07/articles/bg0907029i.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).Eurofound (2010) *Government and Social Partners Agree New Anti-Crisis Package.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/04/articles/bg1004011i.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).
50. OIT-AICESIS (2013) Conferencia de la OIT-AICESIS, 3-4 de diciembre de 2013, Madrid (España) - Papel e impacto de los CES-IS en la respuesta a la crisis global financiera, económica y laboral (Ginebra, OIT).
51. OKE, 2013: 15-19

implantación del Pacto Mundial para el Empleo[52]. El CES de Mauricio organizó un taller de alto nivel sobre el impacto de la crisis en la economía mauriciana, y para priorizar una lista de asuntos y emitir recomendaciones. Entre los participantes se contaban representantes del Gobierno, del sector privado, de los sindicatos, del mundo académico, de la sociedad civil y de otros grupos de interés. Este esfuerzo, y los debates y consultas de seguimiento, culminaron con un informe exhaustivo centrado en diversos sectores y asuntos relativos al desempleo.

En buena parte de África, las actividades de los CES-IS tenían que ver sobre todo con asuntos más relativos al desarrollo estructural. En Burundi, el CES organizó una conferencia sobre desarrollo económico, especialmente en relación con la superpoblación y las oportunidades de los jóvenes. Desde entonces, el Gobierno ha declarado que todos los niños y niñas deben completar la escuela primaria, para promover una mano de obra juvenil más cualificada. En Camerún, de modo similar, a los jóvenes con estudios también les cuesta encontrar trabajo. En ese sentido, el CES ha emitido varias propuestas para aumentar el empleo, entre ellas la contratación por parte del sector público, y también ha emitido propuestas para el sector informal y para facilitar el acceso al crédito[53]. En Guinea, el CES celebró un día de consulta del PTDP iniciado en febrero de 2010, y organizó un Foro Nacional sobre Juventud y Mujeres. En Senegal, el CES participó también en la redacción del PTDP y en el diseño de medidas para reducir el trabajo infantil, así como en la instauración de un mecanismo de monitorización para la Estrategia Nacional de Desarrollo, como el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP) (mientras que la sociedad civil participó, el CES fue excluido del diseño del PRSP)[54]. Sin embargo, pareció que se le excluía del diseño de la Estrategia para el Crecimiento Acelerado, desarrollada por el Consejo Nacional para el Diálogo Social (CNDS)[55]. En Sudáfrica, aparte de ser parte integrante a la hora de formular la respuesta tripartita ante la crisis, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC) supervisó la firma de un acuerdo de empleo juvenil por parte de los agentes sociales, la introducción de un proyecto de enmienda de la Ley de Turismo, y revisó la legislación sobre Mercado Laboral. En Burkina Faso, el CES emitió informes y recomendaciones sobre seguridad alimentaria, desempleo juvenil y precios de la energía, a petición del Gobierno.

---

52. OIT-AICESIS (2013) Conferencia de la OIT-AICESIS, 3-4 de diciembre de 2013, Madrid (España) - Papel e impacto de los CES-IS en la respuesta a la crisis global financiera, económica y laboral (Ginebra, OIT): Intervención del Sr. A. L. Sy, UCESA.
53. OIT-AICESIS (2013) Conferencia de la OIT-AICESIS, 3-4 de diciembre de 2013, Madrid (España) - Papel e impacto de los CES-IS en la respuesta a la crisis financiera, económica y laboral mundial (Ginebra, OIT): Intervención del representante de Camerún.
54. OIT-AICESIS (2013) Conferencia de la OIT-AICESIS, 3-4 de diciembre de 2013, Madrid (España) - Papel e impacto de los CES-IS en la respuesta a la crisis financiera, económica y laboral mundial (Ginebra, OIT): Intervención del Sr. A. L. Sy, UCESA.
55. Le Soleil (2013) *Croissance Economique au Sénégal: Un Pacte Social pour Bâtir les Bases du Consensus entre Acteurs* [Crecimiento económico en Senegal: Un pacto social para construir las bases del consenso entre actores], 17 de mayo de 2013. Disponible online en: http://www.lesoleil.sn/index.php?option=com_content&view=article&id=28710:croissance-economique-au-senegal-un-pacte-social-pour-batir-les-bases-du-consensus-entre-acteurs&catid=51:economy&Itemid=63 (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

En Aruba, el Gobierno solicitó un informe consultivo sobre la introducción de un impuesto sobre los beneficios de las empresas. El CES de Curazao asesoró al Gobierno, a petición de éste, sobre medidas políticas y proyectos legislativos, como parte de un esfuerzo más amplio de diálogo nacional iniciado por el Gobierno abarcando a los agentes sociales y a la sociedad civil. El CES asesoró específicamente sobre las reformas de la seguridad social, con el objetivo de disminuir el gasto en atención sanitaria y pensiones subiendo la edad de jubilación, y de dar apoyo fiscal al sector de los servicios financieros dentro de los criterios de la OCDE sobre paraísos fiscales. Sin embargo, quedó fuera de la formulación de las "Estrategias para el desarrollo económico sostenible a largo plazo en Curazao", llevada a cabo por un grupo de investigación europeo privado, que se hizo a petición del Gobierno. El CES señala que las propuestas del Gobierno destinadas a reducir el déficit presupuestario no alcanzaron su objetivo y desoyeron los múltiples llamamientos del CES hacia medidas más sustantivas. Desde entonces, el Gobierno ha consultado con el CES sobre medidas adicionales para aumentar la recaudación fiscal. En Honduras, además de firmar el Gran Acuerdo Nacional (véase el apartado 2.2.1), el Consejo también desarrolló y supervisó la firma de un acuerdo de fijación del salario mínimo para los próximos dos o tres años con ayuda de la OIT. Se espera que esto contribuya en gran medida a mantener la competitividad, la previsibilidad, la inversión extranjera y el empleo. Aparte de una respuesta tripartita ante la crisis dirigida por el CDES, en Brasil, el CODEFAT tripartito, vinculado al Ministerio de Trabajo y Empleo, aprobó ampliar las prestaciones por desempleo a principios de 2009, lo cual benefició a más de 320.000 trabajadores. También creó el Programa de Cualificación de los Trabajadores, que reemplaza el empleo por formación durante un tiempo limitado para evitar despidos.

Aunque el CES de Jordania comunicó que no había emprendido ninguna iniciativa especial en respuesta a la crisis, el Gobierno le encargó que elaborase informes económicos y sociales, proponiendo una estrategia económica para 2014. Organizó muchas mesas redondas con funcionarios para debatir sobre la retirada de las subvenciones a los derivados del petróleo y sobre la repercusión de la subida de los precios de la electricidad. El Consejo organizó asimismo una Consulta Nacional sobre las Posibilidades de Empleo Juvenil. El Gobierno adoptó el dictamen del CES sobre pobreza y desempleo, y también sobre la creación de una ciudad industrial y de los medios de comunicación. Un nuevo comité laboral tripartito ha incrementado también el salario mínimo[56]. En Argelia, el CES participó oficialmente a instancias del Gobierno en la respuesta a la crisis. En diciembre de 2010, un mes antes del estallido de la Primavera Árabe, Argelia renovó un Pacto Tripartito de 2009 y se creó un grupo de trabajo interdepartamental para elaborar propuestas de enmiendas a la legislación laboral[57]. Con respecto a la crisis, también convocó una conferencia, estableció un grupo de trabajo especial y organizó reuniones especiales por todo el país. Organizó la primera Asamblea

56. OIT (2011) *Global Jobs Pact Country Scan: Jordan 2011,* p. 64-65; OIT (2012) *ILO, Decent Work Country Programme 2012-2015: Jordan,* March 2012 (Ginebra, OIT): 11.
57. Oumarou, M. y Y. Ghellab (2012) *Rapport de Mission, Alger, 7-0, 2012* (Ginebra, OIT): 3.

General de la Sociedad Civil en junio de 2011, y el Foro Social y Económico para el 50º aniversario de la independencia en junio de 2013. La mayor parte de las 50 recomendaciones del Consejo se han incluido en la hoja de ruta del Gobierno y están siendo implementadas. El CES forma ahora parte de las reuniones tripartitas nacionales y, como parte de su mandato, continuará informando sobre la evolución socioeconómica del país.

En otros países de la región también ha habido acontecimientos durante la crisis. En Túnez se firmó un contrato social en enero de 2013, que también prevé el establecimiento de un Consejo Nacional para el Diálogo Social. En julio de 2011 inició sus operaciones el Consejo Económico, Social y Medioambiental en Marruecos[58]. En abril de 2011 se alcanzó un acuerdo tripartito, que supuso avances significativos en lo que se refiere al salario de los trabajadores del sector público, garantías para un salario mínimo y concesiones para el sector agrícola y las pensiones[59].

Sin embargo, un alto nivel de actividad en el seno de un CES no significa necesariamente que el Gobierno vaya a involucrar al CES en el diseño de medidas. Por ejemplo, pese a haber organizado el taller de alto nivel mencionado arriba, el CES de Mauricio nunca participó oficialmente como institución en las consultas sobre el plan de incentivación fiscal de 2008, ni en las políticas monetarias expansionistas, y en su lugar se contó con asesores individuales que actuaban en nombre de sus propios grupos de interés a la hora de formular políticas nacionales. No obstante, a pesar de la falta de participación oficial, el CES pudo comenzar dos informes sobre el desempleo juvenil y sobre los desafíos a la integración global, con objeto de ayudar a los responsables de la elaboración de políticas a identificar retos y soluciones.

Así pues, de lo expuesto anteriormente se puede deducir que los CES-IS han participado activamente en la respuesta a la crisis. Con todo, no siempre queda claro si el nivel de estas respuestas pudo haberse visto limitado por otros factores. Para algunos, los CES-IS han sido todo lo activos que permiten sus mandatos legales; para otros, las posibles actuaciones se han visto limitadas por su capacidad y recursos disponibles. Incluso para algunos otros, la voluntad política del Gobierno o de los agentes sociales a la hora de involucrar sustancialmente a los CES-IS podría haber impedido una actuación más sustantiva, aun cuando estuviesen participando en varios asuntos. Hasta qué punto podrá haber sido así no queda muy claro, si bien las conclusiones expuestas anteriormente presentan hallazgos sustanciales.

En segundo lugar, a pesar del alto porcentaje de actividad en cuanto a consultas y solicitudes de los gobiernos, estas actuaciones y sus consecuencias para el proceso político y

58. Conseil Economique et Social du Maroc. "Actualités". Disponible en: http://www.ces.ma/Pages/presentation.aspx (con acceso el 24 de abril de 2013).
59. Papadakis, K.; Hamdan, W. y Oechslin, E. (2011) *Mission conjointe BIT- Gouvernement et partenaires sociaux belges au Maroc*, 26-27 de septiembre de 2011.

sus resultados están pendientes de valoración. Lo importante a este respecto es que de momento no hay una metodología clara para medir la influencia de los CES-IS (o en qué consistiría dicha "influencia"), y siendo así, los datos aquí presentados requieren una valoración ulterior.

2.2.4. CES-IS pasivos

Aunque se puede afirmar que el papel de algunos de los CES-IS mencionados más arriba ha disminuido, una pequeña minoría de los CES-IS encuestados parecen haber desempeñado un papel mínimo durante la crisis. Los CES-IS de Níger, San Martín y Venezuela no participaron en absoluto en ninguna respuesta ante la crisis. El Comité Tripartito para el Diálogo Social (CSD) de Omán no fue instaurado hasta 2010 y aún no ha establecido su Secretaría. Hasta ahora, el CSD omaní sólo ha celebrado reuniones informales, pero como respuesta a la crisis ha establecido un grupo de trabajo especial. En Albania, el Consejo Nacional del Trabajo (NLC), vinculado al Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, desempeñaba un papel marginal. Se comunica que las reuniones se celebran con poca frecuencia y que hay problemas con su mandato; el NLC coexiste con otros varios CES-IS. La actividad limitada se atribuye a la vinculación estrecha del Consejo con el Gobierno, que opina que la crisis no afecta a Albania (lo cierto es que la tasa de desempleo se ha mantenido constante alrededor del 13% en los últimos años, pero el crecimiento del PIB se ha ralentizado al 3,1% en 2011, bajando del 7,5% en 2008). Se afirma que el Gobierno no otorga al NLC suficiente poder de decisión ni apoyo político para formar opiniones. El diálogo social actualmente tiene lugar sobre todo fuera del Consejo Nacional del Trabajo.

2.3. Ruptura y cooperación

La República Checa, Luxemburgo, Países Bajos, Bélgica, Eslovenia y Senegal fueron de los pocos países que indicaron una ruptura de las negociaciones en el seno de sus CES-IS durante la formulación de respuestas ante la crisis. En Eslovenia, los sindicatos del sector público firmaron acuerdos en dos ocasiones distintas para cumplir con las reformas públicas. En siete países, la crisis afectó negativamente a la dinámica de las relaciones laborales (Luxemburgo, Bélgica, Irlanda, Eslovenia, República Checa, Países Bajos y Sudáfrica). En la República Checa la cooperación sí aumentó, pero sólo entre los propios agentes sociales, con polarización entre los agentes sociales y el Gobierno. En los Países Bajos la respuesta a la crisis condujo a una polarización en el seno de la mayor confederación sindical. De forma parecida, el NEDLAC en Sudáfrica, a pesar de haber estado muy implicado en las medidas de respuesta a la crisis, indicó que las relaciones entre las partes se polarizaron más de lo habitual.

2.4. Después de la crisis

2.4.1. Participación continua: consulta y monitorización

La mayoría de los CES-IS evaluados para este estudio indicaron que seguirían participando en la monitorización de las reformas por la crisis y sus resultados, o en la administración de nuevos programas. Para la mayoría de los países esto forma parte de su mandato, mientras que sólo unos cuantos CES-IS mencionan pasos concretos. Por ejemplo, en Bélgica el CES monitorizará la implantación del acuerdo y publicará información periódicamente. El CDES de Brasil ha estado muy activo monitorizando tanto el impacto de la crisis como los resultados de las medidas tomadas por el Gobierno. Presenta recomendaciones adicionales a la presidenta para que haya políticas más efectivas. El grupo de trabajo constituido en 2008 para monitorizar la crisis se ha convertido en el grupo de trabajo más importante dentro del CDES. Para otros esto constituye la implantación o monitorización de un PTDP (Guinea, Congo y Sudáfrica), o PRSP (Mauritania) o la administración de un acuerdo (en los Países Bajos la Fundación Laboral bipartita ha establecido un "Equipo de Acción de Respuesta a la Crisis" tripartito más uno para ayudar a implementar las disposiciones del Pacto Social de 2013). En Burundi el CES monitoriza el "Marco Estratégico para la Lucha contra la Pobreza" del Gobierno. En Gabón se ha creado un observatorio especial dentro del CES-IS para monitorizar las reformas del Gobierno y el gasto público. La Cámara Cívica de Rusia ha indicado que monitorizará los Decretos Estratégicos de Putin, que presentan un conjunto de áreas clave en el desarrollo de la economía rusa, incluyendo, entre otros, el desarrollo de los sectores industriales que puedan potenciar la demanda interna, mejorar la competitividad, erradicar los obstáculos arancelarios y promover sistemas de arbitraje no estatales. Uno de los objetivos es el de crear 25 millones de puestos de trabajo para 2020.

2.4.2. Medidas adoptadas y su impacto

Varios CES-IS han indicado que es difícil evaluar si las medidas han cumplido sus objetivos, por la naturaleza de los dictámenes o consultas, porque la implementación está en curso o es muy pronto para evaluarla, o debido a que el carácter mundial de la crisis limita la efectividad de las respuestas nacionales. Sin embargo, los pactos antes mencionados dan una indicación del contenido de algunas de estas propuestas. Además, más adelante se muestran algunos ejemplos que han sido destacados por los propios CES-IS.

En Camerún el CES refiere una disminución del desempleo juvenil y mejoras en la legislación laboral, como indicadores de que las medidas están cumpliendo sus objetivos. Las actividades del CES de Bulgaria resultaron, por ejemplo, en la adopción de propuestas clave en el documento tripartito sobre "Medidas de apoyo al empleo, los hogares, las empresas y la situación fiscal". Dichas disposiciones incluían la introducción de cupones para formación profesional en combinación con empleo a tiempo parcial durante un periodo no superior a seis meses, y la mejora del Sistema Integrado

de Información para la Demanda y Oferta de Trabajo en la Agencia de Empleo. A partir del dictamen del CES se establecieron más comisiones de empleo descentralizadas, que recibieron bastante financiación adicional.

El Comité Permanente para la Coordinación de los Asuntos Sociales (CPCS) tripartito de Macao es responsable de estudiar y debatir las políticas laborales y sociales además de los proyectos legislativos, y como tal asesoró sobre las "Medidas temporales para los ingresos suplementarios", que entraron en vigor el 1 de enero de 2008. Tras los debates en el seno del CPCS, se flexibilizaron los criterios para los beneficiarios y se aumentó la cuantía de las prestaciones. Con la mejora de la situación económica, el número de solicitudes disminuyó de 2.300 a 1.700 en 2008-2012. El CPCS también está revisando la nueva Ley de Relaciones Laborales de 2008, para mejorar aún más la legislación laboral. Gracias a los debates y a la revisión de la Ley del Sistema de Seguridad Social de 2010, la prestación inicial fue aumentando gradualmente en 2011 y 2013. El salario mínimo para los guardias de seguridad y personal de limpieza subcontratados para el departamento público, fijado en 2007, se incrementó de forma parecida en esos mismos años. En agosto de 2011, el rey de Jordania encomendó al Comité Laboral Tripartito la revisión del salario mínimo, atendiendo a las peticiones de aumentar el salario mínimo de 150 dinares jordanos (JD) mensuales a 250-30 JD. El salario mínimo se incrementó en un 26 por ciento a 190 JD, aunque se excluyen los trabajadores extranjeros[60]. De acuerdo con la OCDE, se han salvado entre 5.000 y 6.000 puestos de trabajo mediante el seguro de empleo a tiempo parcial en los Países Bajos, que formaba parte del acuerdo tripartito de 2009[61].

2.4.3. Cambio

Una serie de CES-IS, mayormente en Europa, han experimentado grandes cambios en las operaciones y en el funcionamiento interno de sus instituciones. En particular, los CES-IS de Grecia, Francia e Italia informaron de una reducción en su presupuesto. Para Grecia esto ha significado que el total de las 22 organizaciones ha ido haciendo sus aportaciones voluntariamente[62]. Con la ruptura de la Cooperación Social en Irlanda, el NESC (que depende de la jefatura del Gobierno) también ha sufrido algunos cambios. En la nueva convocatoria de junio de 2011, se añadió un cuarto pilar medioambiental (y fue abolido el Consejo de Desarrollo Sostenible). Además, el Gobierno se ha referido al NESC como Foro Multilateral que debería tratar temas cercanos a la agenda del Gobierno. En consecuencia, el NESC ha expresado su preocupación por que sus nuevas tareas le conviertan en un ayudante demasiado directo del Gobierno, en vez de en una plataforma para el diálogo social y civil. Desde 2013, parte de la Secretaría ha estado ayudando de manera temporal a algunos departamentos del Gobierno. En Rumanía el Gobierno ha reemplazado sus membresías con organizaciones de la sociedad civil, y el

60. OIT (2012) *Decent Work Country Programme 2012-2015: Jordan*, marzo de 2012 (Ginebra, OIT): 12.
61. Hijzen, A. y D. Venn (2011) *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-2009 Recession*, OECD Social, "Employment and Migration Working Papers", Nº. 115 (París: OCDE).
62. OKE, 2013: 15-19, 47.

CES ya no interviene en la negociación colectiva, según el nuevo código de Diálogo Social (contra el cual los agentes sociales han protestado y no fueron debidamente consultados)[63]. El Gobierno también ha establecido un nuevo Consejo Nacional Tripartito para el Diálogo Social presidido por el primer ministro[64]. En 2012 los sindicatos habían regresado al Consejo, aunque quedan miembros por designar, limitando las operaciones del Consejo. En abril de 2013 el Gobierno aún no había dado ninguna tarea nueva al CES[65].

Varios CES-IS han modificado también su configuración institucional. Una ley reciente en Grecia ha añadido representantes de organizaciones de la sociedad civil, aumentando el número de miembros de 48 a 60. En Lituania, el Consejo se amplió de 15 a 21 miembros. Contra la voluntad del CNEL de Italia, el número de miembros se ha reducido de 120 a un máximo de 70, y el número de vicepresidentes aumentó de dos a cuatro[66]. Se ha dicho que esto ha ocurrido sin respetar la representación proporcional de los agentes sociales. En los Países Bajos se han incluido representantes de los trabajadores por cuenta propia en ambas secciones de los agentes sociales[67].

A algunos CES-IS les han sido encomendadas nuevas tareas, o se les han retirado responsabilidades. Al CNEL de Italia se le ha encargado recientemente la actualización del archivo nacional de convenios colectivos en el sector público, además de publicar informes anuales sobre el estado de la negociación colectiva en el sector público. Sin embargo, la elección del nuevo Gobierno de Renzi en febrero de 2014 ha traído consigo una serie de nuevas iniciativas de reforma, una de las cuales incluye la posible abolición del CNEL. Los cambios ocurridos en países como Grecia, Italia e Irlanda no son sorprendentes y resultan del debilitamiento de las instituciones de Relaciones Laborales (como las que se dedican a la negociación colectiva y tripartita) que se observa en muchos países, como parte de las medidas políticas de austeridad.

Para concluir este apartado con una nota positiva, la Cámara Cívica de Rusia ha estado ayudando a establecer cámaras cívicas regionales y se ha ganado el derecho a presentar los resultados de sus revisiones públicas de los proyectos de ley federales y regionales durante las reuniones plenarias de la cámara baja del Parlamento desde 2011[68]. Hacia mediados de 2012 se efectuaron más de 200 revisiones de proyectos de ley relativos a asuntos sociales.

---

63. SER, 2011a: 8.
64. Eurofound (2012) *Social Partners Opt Out of Social Dialogue in Protest at New Legislation.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/12/articles/ro1112019i.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).
65. OKE, 2013: 33.
66. SER, 2011b: 3; NESC (2012) *Social and Civil Dialogue in a Time of National and European Crisis. Annual Meeting of the Secretaries-General of the ESCs of the EU and the EESC.* 3rd & 4th May 2012 (Dublín, NESC).
67. SER, 2011a: 2-3.
68. Por ley, la Cámara Cívica recibe todos los proyectos de ley que se presentan a la cámara baja, los reenvía a abogados y expertos y los debate con sus miembros.

3. Conclusión

El presente documento ha revelado que una serie de CES-IS del mundo entero ha desempeñado un papel importante a la hora de limitar los peores efectos de la crisis sobre los miembros más vulnerables de la sociedad. Esto ha sucedido, bien mediante el desarrollo activo de medidas colectivas anticrisis desde el principio de la crisis, o bien ofreciendo asesoramiento y consulta sobre paquetes de políticas y reformas legislativas en las últimas etapas. También se hace patente que una buena parte de los CES-IS procederán a monitorizar el impacto de la crisis así como los efectos de las medidas tomadas, a pesar de que en raras ocasiones esto aparezca vinculado a algún programa específico. En su lugar, los CES-IS seguirán publicando informes anuales sobre temas concretos, o bien aportarán datos actualizados sobre la evolución socioeconómica del país. El análisis también sugería que la capacidad de una institución de responder con eficacia depende en gran medida de las condiciones económicas del país, del ambiente de relaciones laborales y del marco institucional del propio CES-IS.

Por el contrario, una minoría de CES-IS experimentó reveses a medida que la crisis empeoraba. Esta dinámica ocurría sobre todo en Europa, donde los gobiernos sufrían una enorme presión por parte de las instituciones financieras internacionales y de los mercados financieros para emprender amplios programas de consolidación fiscal y reformas del mercado laboral. Las medidas de ajuste pretendidas, especialmente las dirigidas a recortar salarios y bienestar social que afectaban al sector público, no implicaron consultas y negociaciones efectivas con los agentes sociales, mientras que muchos gobiernos se saltaron directamente a las instituciones de diálogo social, en una tentativa de restaurar la competitividad.

Esto último causa una seria preocupación, pues cuando vuelva el crecimiento económico y se exijan salarios más altos, el desmantelamiento de las instituciones de diálogo social dejará poco espacio para consultas o diálogo pacífico a la hora de crear políticas de suma positiva hacia un crecimiento inclusivo y sostenible. Además, es cuestionable qué finalidad tenían estos esfuerzos de desmantelamiento, y no se ha demostrado que hayan generado un mayor crecimiento económico, un aumento de la competitividad o una reducción del déficit de los gobiernos. Por el contrario, la actuación unilateral de las autoridades nacionales ha resultado en una abrumadora oleada de conflicto social expresado a través de más huelgas, protestas en la calle y un deterioro del clima social. En cambio, allá donde la tradición del diálogo social tiene raíces más hondas y mayor apoyo institucional, los países han capeado mejor la crisis. Austria, Finlandia y Suecia son algunos ejemplos de países que han mantenido sus modelos sociales y han hecho uso del diálogo social durante la crisis.

Fuera de Europa, el impacto de la crisis fue diverso, al igual que el área de respuestas políticas por parte de los CES-IS. Mientras en Europa el diseño de medidas de emergencia ante la crisis dominaba la agenda política, una buena parte de los CES-IS, sobre

todo los de los países en vías de desarrollo, se han centrado más en asuntos de desarrollo estructural, como el desempleo juvenil y la seguridad alimentaria, especialmente los de África (aunque el CESE también ha organizado una conferencia sobre empleo juvenil). Para estos CES-IS, la crisis aumentó la necesidad de abordar los desafíos preexistentes.

Una crisis puede unir a las partes, y la inmensa mayoría de los CES-IS han indicado que la cooperación aumentó a lo largo de la crisis. Sin embargo, para los países europeos la experiencia ha sido diferente y según aquellos que la expusieron, el soslayar a las instituciones del diálogo social había provocado agitación social. También hay que señalar que varios CES-IS se vieron obligados a reconsiderar su finalidad dentro del proceso político de su país, y varios se han visto debilitados o marginados institucionalmente.

Estos acontecimientos reflejan la necesidad urgente de emprender reformas laborales equilibradas que aseguren tanto el ajuste de las empresas como la protección adecuada de los trabajadores. Para la OIT, el diálogo social nacional no puede prosperar en un ambiente donde la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva no se respeten, y donde los agentes sociales estén debilitados o fragmentados. Dicho equilibrio sólo puede lograrse mediante el diálogo social tripartito, que proporciona "una base sólida para construir el compromiso de los empresarios y los trabajadores hacia una actuación conjunta con los gobiernos, necesaria para superar la crisis y lograr una recuperación sostenible", como recalca el Pacto Mundial para el Empleo (OIT 2009). En crisis anteriores, el diálogo social ha demostrado ser una herramienta irreemplazable para una gestión equilibrada de la crisis, y un instrumento clave en la gobernanza para el cambio.

Para concluir, debe señalarse que toda crisis plantea también oportunidades para mejorar la cooperación entre los socios tripartitos, con el fin de responder eficazmente a los desafíos del momento y crear las condiciones para una gestión armoniosa de las economías nacionales cuando se instale la recuperación. Es, pues, vital extraer enseñanzas de las experiencias nacionales y debatir cómo pueden los CES-IS mantener y fortalecer su relevancia en la respuesta política a los diversos desafíos planteados por una economía cada vez más globalizada. El compromiso de abordar las consecuencias de la crisis debería ir de la mano de los compromisos de la Declaración de Oslo, que reafirma la importancia del papel del diálogo social y de tener "agentes sociales responsables" en la promoción de una recuperación sostenible de la economía y del empleo.

Bibliografía

BAFD - Banco Africano de Desarrollo (2010) "Africa in the Post-Crisis Global Economy: Turning the Recovery into Strong, Sustained and Shared Growth", *Committee of Ten Policy Brief.* Banco Africano de Desarrollo. Disponible online en: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/C-0%20Note%201%20English%20(final)_for%20posting.pdf (con acceso el 18 de octubre de 2013).

Africa Renewal Online (2013) *Africa's Youth: A 'Ticking Time Bomb' or an Opportunity?* Disponible online en: http://www.un.org/africarenewal/magazine/may-2013/africa%E2%80%99s-youth-%E2%80%9Cticking-time-bomb%E2%80%9D-or-opportunity (con acceso el 18 de octubre de 2013).

AICESIS (2010) *AICESIS News!* N. 19, noviembre de 2010. Disponible online en: http://www.aicesis.org/spip.php?page=newsletter&id_newsletter=80 (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2011) *AICESIS/ILO for Africa/UCESA: Follow-up of the Dakar Conference.* Disponible online en: http://www.aicesis.org/spip.php?article1047&lang=en (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2012) *Further Steps to Achieve Sustainable Development through Green Economy* (Seúl, AICESIS). Disponible online en: http://www.uncsd2012.org/content/documents/754120619%20side%20event%20Report%20final%20EN.doc (con acceso el 13 de noviembre de 2013).

— (2012) *Promoting Employment and Socio-Occupational Integration of Young People* (Argel, AICESIS). Disponible online en: http://www.aicesis.org/IMG/doc_130903-rapport_final_emploi_des_jeunes_EN-2.doc (con acceso el 13 de noviembre de 2013).

— (2013) *AICESIS News!* N. 43, junio de 2013. Disponible online en: http://www.aicesis.org/spip.php?page=newsletter&id_newsletter=213 (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2012) *Impacts of the Global Crisis: A Vision of Civil Society.* Disponible online en: http://www.aicesis.org/spip.php?article1176&lang=en (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2013) *International Symposium on Food Security.* Disponible online en: http://www.aicesis.org/spip.php?article1197&lang=en (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

Ali, S. (2009) "Impact of the Financial Crisis on Africa", *Carnegie Endowment for International Peace,* 15 de abril de 2009. Disponible online en: http://carnegieendowment.org/2009/04/15/impact-of-financial-crisis-on-africa/4hfb (con acceso el 18 de octubre de 2013).

Auer, P. (2000) *Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Ginebra, OIT).

Baccaro, L. y S. Heeb (2011) *Social Dialogue during the Financial and Economic Crisis. Results from the ILO/World Bank Inventory using a Boolean Analysis on 44 countries* (Ginebra, OIT).

Benin (2013) *Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Benin* [*Carta Nacional para la Gobernanza del Desarrollo de Benin*]. Disponible online en: http://www.undp.org/content/dam/benin/docs/gouvernance/charte-pour-la-gouvernance-du-benin.pdf (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

Clauwaert, S. e I. Schomann (2012) *The Crisis and National Labour Law Reforms: A Mapping Exercise* (Bruselas, ISE).

— (2013) "The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Country report: Italy", ISE, enero de 2013 (Bruselas, ISE).

Conseil Economique et Social du Maroc. "Actualités". Disponible en: http://www.ces.ma/Pages/presentation.aspx (con acceso el 24 de abril de 2013).

EESC (2012) *Protocol on Cooperation between the European Commission and the European Economic and Social Committee,* 23 de febrero de 2012. Disponible online en: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469 (con acceso el 25 de octubre de 2013).

Eurofound (2008) Social Partners agree on National Pay Deal and Industrial Relations. Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/10/articles/ie0810019i.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2010) *Crisis in Social Dialogue due to Anti-Crisis Measures.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/02/articles/be1002019i.htm (con acceso el 20 de octubre de 2013).

— (2010) *Slovenia: EIRO Annual Review - 2008*. Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0903029s/si0903029q.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).
— (2011) *Agreement Signed on Growth, Employment and Guaranteed Pensions.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/02/articles/es1102031i.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).
— (2011) *Ministry Rejects Sectoral Collective Agreement*. Disponible online en: http://eurofound.europa.eu/eiro/2011/08/articles/be1108011i.htm (con acceso el 20 de octubre de 2013).
— (2012) *Spain: Annual Review 2011*. Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn1203020s/es1203021q.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).
— (2012) *Social Dialogue in Times of Global Economic Crisis* (Dublín, Eurofound).
— (2013) *Huge Rise in Minimum Wage Signals End of Freeze.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/02/articles/lt1302019i.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).
— (2013) *Public Sector Unions agree to New Deal.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/07/articles/ie1307019i.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).
— (2013) *Slovenia: Industrial Relations Profile.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/slovenia_2.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).
— (2013) *Slovenia: Impact of the Crisis on Industrial Relations.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1301019s/si1301011q.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).
— (2013) *Slovenia: Industrial Relations Profile*: *Industrial Relations.* Disponible online en: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/slovenia_4.htm (con acceso el 23 de octubre de 2013).

Fashoyin, T. (2004) "Tripartite Cooperation, Social Dialogue and National Development", *International Labour Review,* Vol. 143, Nº. 4.

Freyssinet, J. (2010) *Tripartite Responses to the Economic Crisis in the Principal Western European Countries* (Ginebra, OIT).

Ghellab, Y. y K. Papadakis (2011) "The Politics of Economic Adjustment in Europe: State Unilateralism or Social Dialogue?", en OIT. *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

The Guardian (2011) "Young Arabs Who Can't Wait to Throw off Shackles of Tradition", *The Guardian,* 14 de febrero de 2011. Disponible en: http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/14/young-arabs-throw-off-shackles-tradition (con acceso el 30 de abril de 2013).

High Beam (2011) *Brazil: Brazilian Council Signs Agreement with Algeria*, 27 de julio de 2011. Disponible online en: http://www.highbeam.com/doc/1G1-262587776.html (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

Hijzen, A. y D. Venn (2011) *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-2009 Recession*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nº. 115 (París: OCDE).

Kasekende, L.; Brixova, Z. y L. Ndikumana (2010) "Africa: Africa's Counter-Cyclical Policy Responses to the Crisis", *Journal of Globalization and Development* (1) 1. Disponible online en: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Financial-Information/Africa%27s%20counter-cyclical%20policies%20-%20JGD%20vol%201%281%29%2016%20Dec%202009.pdf (con acceso el 18 de octubre de 2013).

Mihes, C. (2011) *Challenges and Solutions for Economic and Social Council in the Western Balkans and Moldova at a Time of Crisis* (OIT, Ginebra).

Molina, O. y F. Miguélez (2013) *From Negotiation to Imposition: Social Dialogue in Austerity Times in Spain* (Ginebra, OIT).

NESC (2012) *Social and Civil Dialogue in a Time of National and European Crisis. Annual Meeting of the Secretaries-General of the ESCs of the EU and the EESC. 3rd & 4th May 2012* (Dublín, NESC).

Ocampo, J.A. (2009) "Latin America and the Global Financial Crisis", *Cambridge Journal of Economics* (33). Disponible online en: http://www.perpustakaan.depkeu.go.id/folderjurnal/703.full.pdf (con acceso el 18 de octubre de 2013).

OIT - Organización Internacional del Trabajo. *Key Indicators Labour Market* (KILM).

— *ILO Global Job Crisis Observatory.* Disponible online en: http://www.ilo.org/dyn/jobcrisis/f?p=11105:55:2390846121415292::NO::: (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— *ILO Global Job Crisis Observatory. The ILO Response.* Disponible online en: http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/ilo/ (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (1996) "Tripartite Consultation at the National Level on Economic and Social Policy", *Report VI, International Labour Conference, 83th Session* (Ginebra, OIT).

— (2002) *Resolutions adopted by the International Labour Conference at its 90th Session,* Ginebra, junio de 2002 (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/res.pdf (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2009) *National Level Social Dialogue Institutions. Profiles from around the World. Revised Version* (Ginebra, OIT).

— (2009) *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response* (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_107583.pdf (con acceso el 20 de octubre de 2013).

— (2009) *The ILO Role in Global Response to the Crisis.* Presentación a cargo de José Manuel Salazar-Xirinachs en la Reunión de los Miembros Europeos de la Organización Internacional de Empresarios (IOE), Riga (Letonia), 11 de septiembre de 2009.

— (2009) *Regional Conference on the Social Economy – Africa's Response to the Global Crisis.* Disponible online en: http://www.ilo.org/gender/Events/WCMS_117448/lang--en/index.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2009) "Tackling the Global Jobs Crisis. Recovery through Decent Work Policies", *Report of the Director-General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª sesión 2009 (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportssubmittedtotheConference/WCMS_106162/lang--en/index.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (Diciembre de 2011) "Belgium – ILO Partnership on Promoting and Reinforcing Social Dialogue in the Maghreb". Disponible en: http://www.ilo.org/brussels/WCMS_170645/lang--en/index.htm (con acceso el 24 de abril de 2013).

— (2011) *Global Jobs Pact Country Scan – Jordan* (Ginebra, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_151885.pdf (con acceso el 28 de octubre de 2013).

— (2011) *World of Work Report 2011* (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_166021.pdf (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2012) *Decent Work Country Programmes*. Disponible online en: http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/ (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2012) *ILO, Decent Work Country Programme 2012-2015: Jordan, March 2012* (Ginebra, OIT).

— (2012) *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Jobs Crisis* (Ginebra, OIT).

— (2012) *World of Work Report 2012* (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_179453.pdf (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2013) *Confidence can be restored in Europe, ILO says,* 9ª Reunión Regional Europea de la OIT, Oslo, abril de 2013. Disponible online en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_210386/lang--en/index.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2013) *Global Employment Trends 2013: Recovering from a Second Jobs Dip* (Ginebra, OIT).

— (2013) *ILO Calls for Urgent Shift to a Job-Centred Crisis Response in Europe.* 8 de abril de 2013. Disponible online en: http://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_211054/lang--en/index.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2013) *ILO Director-General Report on Jobs, Growth, and Social Justice,* 9ª Reunión Regional Europea, Oslo, abril de 2013 (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/europe-and-central-asia/erm-9/WCMS_205270/lang--en/index.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2013) *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

— (2013) *Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Dialogue – Provisional Record,* Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª sesión, Ginebra, junio de 2013 (Ginebra, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_216305.pdf (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— (2013) "Social Dialogue. Recurrent Discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization", *Report IV. International Labour Conference, 102nd Session, 2013* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

— (2013) *Declaración de Oslo: Restablecer la confianza en el empleo y el crecimiento* (Oslo, OIT). Disponible online en: http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/europe-and-central-asia/erm-9/WCMS_210356/lang--nl/index.htm (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

— OIT-AICESIS (2013) Conferencia de la OIT-AICESIS, 3-4 de diciembre de 2013, Madrid (España) - Papel e impacto de los CES-IS en la respuesta a la crisis global financiera, económica y laboral (Ginebra, OIT).

— OIT/Instituto Internacional de Estudios Laborales (2009) *The Financial Crisis: A Decent Work Response* (Ginebra, OIT).

OKE - Consejo Económico y Social de Grecia (2013) *Reunión Anual de Secretarios Generales de los Consejos Económicos y Sociales de los Estados Miembros de la UE y del Comité Económico y Social Europeo* (Atenas, OKE).

Oumarou, M. y Y. Ghellab (2012) *Rapport de Mission, Alger, 7-0, 2012* (Ginebra, OIT).

Papadakis, K.; Hamdan, W. y Oechslin, E. (2011) *Mission conjointe BIT- Gouvernement et partenaires sociaux belges au Maroc*, 26-27 de septiembre de 2011.

Regan, A. (2012) *The Impact of the Eurozone Crisis on Irish Social Partnership. A Political Economic Analysis* (Ginebra, OIT).

Rychly, L. (2009) "Social Dialogue in Times of Crisis: Finding Better Solutions", ILO, Dialogue, WP No. 1.

Saif, I. (2013) "The Bloated Informal Economies in Arab Countries", *Carnegie Middle East Center,* 12 de febrero de 2013. Disponible en: http://carnegie-mec.org/2013/02/12/bloated-informal-economies-in-arab-countries/fi54 (con acceso el 20 de mayo de 2013).

Sarfati, H. y Ghellab, Y. (2012) *The Political Economy of Pension Reforms in Times of Global Crisis: State Unilateralism or Social Dialogue* (Ginebra, OIT).

SER - Consejo Económico y Social de los Países Bajos (2011a) "The Future of Social Dialogue? ESCs Working in a more Diverse and Polarised Environment", *Annual Meeting of Secretaries-General of European ESCs. The Hague, May 12-13th 2011* (La Haya, SER).

SER (2011b) *Engaging Younger Generations: The Future of ESCs. Annual Meeting of the Presidents & Secretaries-General of the European ESCs and the EESC. The Hague, 9-10 November 2011* (La Haya, SER).

Le Soleil (2013) *Croissance Economique au Sénégal : Un Pacte Social pour Bâtir les Bases du Consensus entre Acteurs* [*Crecimiento económico en Senegal: Un pacto social para construir las bases del consenso entre actores*], 17 de mayo de 2013. Disponible online en: http://www.lesoleil.sn/index.php?option=com_content&view=article&id=28710:croissance-economique-au-senegal-un-pacte-social-pour-batir-les-bases-du-consensus-entre-acteurs&catid=51:economy&Itemid=63 (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

Oficina de Estadística de Albania. Disponible online en: http://www.instat.gov.al/en/home.aspx (con acceso el 14 de octubre de 2013).

UEMOA. *Conseil du Travail et du Dialogue Social* [*Consejo de Trabajo y Diálogo Social*]. Disponible online en: http://www.uemoa.int/Organes/Conseil%20du%20Travail%20et%20du%20Dialogue%20Social.aspx (7 de noviembre de 2013).

UNSCEB (2009) *Joint Crisis Initiatives (JCIS): UN System-Wide Response.* Disponible online en: http://www.unsceb.org/content/joint-crisis-initiatives-jcis-un-system-wide-response (con acceso el 7 de noviembre de 2013).

Watt, A. (2009) *A Quantum of Solace? An Assessment of Fiscal Stimulus Packages by EU Member States in Response to the Economic Crisis.* (Bruselas, Instituto Sindical Europeo). Disponible online en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ETUI-Working_Paper_WATT_UK_ok-hi_.pdf (con acceso el 20 de octubre de 2013).

Banco Mundial. *Africa Economic Crisis.* Disponible online en: http://go.worldbank.org/MX6NBHU2B0 (con acceso el 18 de octubre de 2013).

— *Africa Overview.* Disponible online en: http://www.worldbank.org/en/region/afr/overview (con acceso el 18 de octubre de 2013).

— *GDP Growth (annual %).* Disponible online en: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/1W-ZJ-EU-ZG-Z4-1A?display=graph (con acceso el 18 de octubre de 2013).

— *Latin America and Caribbean Overview.* Disponible online en: http://www.worldbank.org/en/region/lac/overview (con acceso el 18 de octubre de 2013).

— *LCR Crisis Briefs.* Disponible online en: http://go.worldbank.org/2IWPN6MH20 (con acceso el 18 de octubre de 2013).

— (2012) *Global Mobility Unaffected by Financial Crisis, as Remittances Remained Resilient.* Disponible online en: http://go.worldbank.org/MVBD7SDKS0 (con acceso el 18 de octubre de 2013).

Lista de siglas

AICESIS	Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CES	Consejo Económico y Social
CES-IS	Consejo Económico y Social o Institución Similar
UE	Unión Europea
PIB	Producto Interior Bruto
GJP	Pacto Mundial para el Empleo
IFI	Instituciones Financieras Internacionales

CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PRSP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Experiencias recientes por países

América Latina y Caribe

El Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires (Argentina)

Sergio Abrevaya
Presidente del Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires (Argentina)

Origen del Consejo

La ciudad de Buenos Aires es la capital de la República Argentina, y si bien se la denomina como "ciudad", según la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, la misma tiene rango de provincia. Residen en ella alrededor de tres millones de personas, mientras que otras tres millones ingresan todos los días para realizar sus actividades laborales y de esparcimiento, constituyendo así la mayor área urbana del país, la segunda de Sudamérica y uno de los diez centros urbanos más poblados del mundo.

Es el centro político y la sede central de casi todas las grandes empresas del país. Cuenta con universidades de excelencia y es el principal centro de investigación científica y tecnológica de Latinoamérica, además de ser un importante núcleo artístico e intelectual. La ciudad fue, y sigue siendo, receptora de inmigrantes provenientes tanto del interior argentino, como de otros países.

La superficie de la ciudad supera apenas los 200 km^2 y sus habitantes están distribuidos en 48 barrios, que desde el punto de vista político-administrativo se agrupan en 15 comunas.

En Argentina no existe un Consejo Económico y Social a nivel nacional, aunque ha habido antecedentes de organismos similares y numerosos proyectos de ley que proponen la necesidad de creación del mismo.

La Constitución de la ciudad fue sancionada en octubre de 1996, permitiendo así la concreción de la autonomía de la ciudad, estableciendo por primera vez la elección por el voto de sus ciudadanos del jefe de Gobierno y de su legislatura.

El Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires tiene su origen en el art. 45 de dicha Constitución, el cual establecía que "el Consejo Económico y Social, integrado por asociaciones sindicales de trabajadores, organizaciones empresariales, colegios profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social, y presidido por un representante del Poder Ejecutivo, debe ser reglamentado por ley. Tiene iniciativa parlamentaria".

A pesar de ello, pasaron más de diez años sin que el mismo fuera reglamentado. La Confederación General Económica Metropolitana interpuso un amparo ante la justicia requiriendo que se dé cumplimiento al mandato constitucional que ordena en su art. 45, la creación del Consejo Económico y Social. La Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad autónoma de Buenos Aires, en sentencia del 11/9/07, hizo lugar a dicho pedido, y en su fallo informó al Poder Legislativo que debía sancionar la ley prevista por el art. 45 de la Constitución de la ciudad.

En el año 2009, la legislatura porteña sancionó la Ley 3.317 que reglamentó el Consejo Económico y Social (CEyS), definiéndolo como una institución pública no estatal, con autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines respecto de los poderes gubernamentales de la ciudad de Buenos Aires.

De acuerdo con esta ley, entre los principales objetivos del CEyS, se encuentran: el constituirse en cauce de participación de los agentes sociales y económicos en la planificación y formulación de la política socio-económica y laboral de la ciudad; proyectarse como canal de diálogo, deliberación y articulación permanente entre los diversos sectores económicos y sociales de la ciudad; fomentar el desarrollo socio-económico y establecerse como foro de consulta frecuente para la comunidad, organizaciones intermedias y organismos gubernamentales de la ciudad.

El CEyS puede actuar tanto a requerimiento del Poder Ejecutivo y Legislativo de la ciudad, y de toda institución estatal, en materia económica, social, de formación profesional y capacitación laboral, como también por su propia agenda. Puede emitir opinión sobre proyectos de decretos del Poder Ejecutivo y proyectos de ley del Poder Legislativo, así como sobre proyectos de inversión pública o privada, con impacto en la vida económica de la ciudad. Tiene además, iniciativa parlamentaria en todas las materias mencionadas.

El Dr. Sergio Abrevaya fue designado como Presidente del CEyS por medio de Decreto Nº 94 del Poder Ejecutivo de la ciudad el 25 de enero de 2012, mientras que el 8 de mayo del mismo año, se llevó a cabo la presentación oficial del organismo ante diversas personalidades del ámbito socio-político de la ciudad, lo cual marcó el inicio de actividades por parte del CEyS.

La asamblea del Consejo eligió para el cargo de Vicepresidente primero del Consejo al Sr. Alejandro Borensztein, Presidente de la Cámara Argentina de Productoras Independientes

de Televisión (CAPIT), y como Vicepresidente segundo del Consejo al Sr. Víctor Santa María, Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal (SUTERH).

La ley establece que el CEyS debe estar integrado por representantes de asociaciones de trabajadores, organizaciones empresariales, colegios y entidades representativas de profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social de la ciudad.

Cabe destacar que, al igual que el resto de los Consejos en otros países, el CEyS tiene entre sus integrantes seis sindicatos y seis asociaciones empresariales como actores principales del trabajo y la producción. Participan también otras instituciones que lo distinguen, por ejemplo, cuatro universidades (dos de ellas pertenecientes a la Universidad de Buenos Aires y dos representando a universidades privadas); las Religiosas, representadas por la Pastoral Social Arquidiócesis de Buenos Aires, la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y el Centro Islámico República Argentina; el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, y otras instituciones representativas de la vida económica y social de la ciudad de Buenos Aires, incluyendo organizaciones de defensa de los consumidores, cooperativas y mutuales.

También es importante mencionar que, siendo esta la primera conformación del Consejo, las 25 organizaciones que lo conforman han designado a sus secretarios generales, presidentes o directores como representantes en el Consejo.

A su vez, la gran mayoría de las organizaciones presentes en el CEyS, si bien son del ámbito de la ciudad, tienen también representación e influencia a nivel nacional. Lo integran por ejemplo, el Sr. Omar Viviani, Secretario General del Sindicato de Peones de Taxi de la República Argentina (CGT), el Sr. Carlos Chile Huerta, de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), el Sr. Gerardo Martínez, Secretario General de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), el Sr. Jorge Brito, Presidente de la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA), el Sr. Alejandro Borensztein, Presidente de la Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión (CAPIT), la Sra. Graciela Fresno, Presidenta de la Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confiterías y Cafés (AHRCC), el Sr. Víctor Santa María, Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal (SUTERH), entre otros. Todo esto le ha dado un fuerte peso político al Consejo mostrando la importancia que puede tener este organismo para la ciudad.

Primeras acciones

Al comenzar a trabajar, el CEyS se propuso avanzar en torno a dos objetivos. Por un lado, un debate sobre la reforma de la educación secundaria, y por el otro, el desarrollo

del debate y propuestas en torno al perfil socio-productivo deseado para la ciudad de Buenos Aires.

En cuanto al tema educativo, con el propósito de crear conciencia ciudadana y promover una necesaria reforma y modernización de la escuela secundaria, el Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires llevó adelante un debate plural y participativo sobre la temática, a partir de un pedido del Ministro de Educación de la ciudad. El mismo se realizó mediante una serie de encuentros participativos bajo diferentes modalidades tales como, foros presenciales, talleres, mesas redondas, paneles de especialistas, etc.

En este proceso se analizó y debatió el presente y el futuro de la educación secundaria en la ciudad mediante la realización de 33 encuentros desarrollados entre los meses de agosto a noviembre de 2012. Se contó con la presencia de más de 1.500 personas en forma presencial y otras 1.600 a través de medios electrónicos, con expertos en educación, gremios docentes y no docentes, directivos, docentes y alumnos de establecimientos educativos, cámaras empresariales, clubes de fútbol, universidades, credos, organizaciones de la sociedad civil, cooperadoras, consejos profesionales, partidos políticos, cooperativas y personajes del ámbito de la cultura y el deporte.

Con lo obtenido de las distintas voces y opiniones expresadas en cada uno de los debates realizados, se redactó el Primer Informe del Consejo Social Económico, denominado "19 Pilares de la Educación Secundaria 2020". El mismo fue presentado a las autoridades de la legislatura porteña y del Ministerio de Educación de la ciudad, con el fin de que fuera tomado en cuenta e incidiera en el tratamiento de la Ley de Educación en la ciudad.

En cuanto al segundo objetivo, el Consejo se propuso trabajar sobre las bases del nuevo paradigma socio-productivo de la ciudad de Buenos Aires, contemplando la integración y la participación de todos los actores sociales, en pos de una confluencia armónica entre bienestar, educación y trabajo.

Para trabajar sobre este aspecto, el Consejo ha creado diez comisiones para debatir y generar propuestas para el futuro de la ciudad. Las comisiones creadas han sido: Trabajo, Industria, Comercio, Políticas Sociales y Economía Social, Marca Ciudad, Vivienda, Turismo, Salud, Asuntos Académicos y Profesiones Universitarias, Tránsito y Transporte.

Durante 2013, cinco de estas comisiones han logrado aprobar informes sobre diversas temáticas. Por ejemplo, a partir del trabajo de la Comisión de Vivienda, la Asamblea aprobó el Diagnóstico Socio-Habitacional de la ciudad de Buenos Aires, que tuvo como objetivo construir un diagnóstico general del problema de la vivienda y del hábitat en la ciudad de Buenos Aires, con una mirada sensible sobre perfiles diferenciados (según niveles de ingresos, grupos etarios, condiciones de género, etc.).

El Consejo también aprobó un trabajo desarrollado por la Comisión de Comercio, en el que se recomienda al Poder Ejecutivo y Legislativo de la ciudad "la implementación de un programa específico de creación de centros comerciales a cielo abierto en la ciudad de Buenos Aires".

A su vez, otras comisiones avanzaron en diagnósticos sobre sectores de la ciudad, tales como Mercado de trabajo en la ciudad de Buenos Aires, Primer informe - Perfil industrial de la ciudad de Buenos Aires o Economía social en la ciudad de Buenos Aires.

Relación con otros Consejos

Con la intención de fortalecer los lazos y las relaciones con instituciones que persiguen fines similares, además de aprender de sus experiencias, el Consejo Económico y Social se ha vinculado con Consejos de distintas partes del mundo.

En primer lugar, en el 13º Encuentro Internacional de Consejos e Instituciones Similares y de la Asamblea General de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales (AICESIS) del año 2013, se decidió por unanimidad que el Consejo de la ciudad de Buenos Aires fuera miembro observador en esta organización. Esto le ha permitido al Consejo participar de distintas actividades organizadas por AICESIS, como por ejemplo, de la Conferencia Internacional del Consejo Económico y Social de España acerca de "El papel y el impacto de los Consejos Económico y Sociales e Instituciones similares en respuesta a la crisis financiera, económica y de empleo a nivel global: intercambio de experiencias y buenas prácticas".

En segundo lugar, el Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires ha sido uno de los fundadores de la Red CESALC (Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe), creado en 2013 en el marco de la celebración de los 10 años del Consejo de Desenvolvimiento de Brasil. Este encuentro llevado a cabo en Brasilia, culminó con la adopción por parte de los presentes de la Carta de Brasilia como documento constitutivo de la Red. La CESALC quedó compuesta tanto por Consejos nacionales como por subnacionales, municipales, estaduales, provinciales, regiones administrativas, etcétera.

En abril de 2014, el Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires fue el anfitrión del II Encuentro de la Red de Consejos de América Latina y el Caribe, en el que el tema central fue "Avances y retos de la política social en América Latina y el Caribe". Allí, representantes de cada consejo de la región expusieron las problemáticas en la lucha contra la pobreza.

Los participantes rescataron el valor de los Consejos y se refirieron a la necesidad de alcanzar sostenibilidad con inclusión social, para lo cual, gobiernos, empresas e instituciones deben trabajar juntos. Además, establecieron que de cara al futuro es fundamental

el desarrollo inclusivo, la participación y el diálogo civil. También se trabajó en la construcción del modelo de gobierno y funcionamiento de la Red, en el plan de trabajo para los próximos dos años, en la elección del Comité de Gestión de la Red y en la definición de la sede del III Encuentro de la Red CESALC.

Por último, el Consejo Económico de la ciudad de Buenos Aires tuvo la iniciativa de convocar y reunir a los distintos consejos provinciales y municipales que existen en Argentina, logrando conformar la Red de Consejos Económicos y Sociales de Argentina. Dicha red, tiene como objetivo promover este tipo de instituciones a lo largo y ancho del país e intercambiar experiencias entre los ya existentes.

Próximos pasos

Actualmente, el Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires está trabajando sobre la problemática de los residuos urbanos en la ciudad de Buenos Aires con mirada a largo plazo. El Ministro de Ambiente y Espacio Público solicitó al Consejo la incorporación en la agenda de un debate abierto e inclusivo en esta problemática, para lo cual, la Presidencia del Consejo está llevando a cabo un plan de trabajo que incluye la participación de todos los sectores involucrados en el tema.

Además, distintas comisiones están próximas a presentar sus informes para someterlos a consideración de la Asamblea. Por ejemplo, la Comisión de Vivienda presentará las propuestas de políticas públicas para enfrentar el déficit socio-habitacional que tiene la ciudad, la Comisión de Asuntos Académicos y Profesiones Universitarias presentará el Diagnostico sobre la importancia del sector profesional en la ciudad y la Comisión de Turismo presentará un informe sobre la relevancia que tiene el sector del turismo para la economía de la ciudad.

El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil: diez años de diálogo y asociación

Ronaldo Küfner
Secretario de la Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social

El Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) de Brasil nació de un propósito que figuraba en el programa de gobierno del entonces candidato a la Presidencia de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, en 2002, y por el que proponía construir un "nuevo contrato social" en el país. Esta propuesta exigía voluntad política para recohesionar a la sociedad brasileña para promover una nación moderna, democrática y socialmente solidaria. Emprender este esfuerzo hacía necesario crear asociaciones que abarcasen un mosaico representativo de la sociedad a fin de incorporar a todos a la idea de búsqueda común de una nueva realidad brasileña.

Este proceso, complejo, no es exclusivo de Brasil. Para dar forma al CDES brasileño se realizó una amplia investigación de las experiencias de distintos consejos económicos y sociales de otros países, como España, Portugal, Italia, Austria, Países Bajos, etc. De todas estas inspiraciones se buscó una síntesis que reflejase bien las especificidades brasileñas. Es también un proceso aún sujeto a modificaciones a medida que la realidad del país va cambiando. Si bien, en opinión de muchos, se trata de un camino sin vuelta atrás, ya que el Consejo se percibe, cada vez más, como un importante instrumento en la construcción y consolidación democrática brasileña.

En su primer formato, el Consejo de Desarrollo Económico y Social, creado en 2003 por el Presidente Lula, quedó integrado en una secretaría especial, con rango de ministerio, cuyo titular era el Ministro Tarso Genro, creador intelectual del Consejo y gran entusiasta de este modelo de gobierno compartido. Originariamente, el CDES contaba con 82 consejeros procedentes de la sociedad civil y diez miembros del Gobierno. Esta estructura se ha ido modificando a lo largo del tiempo; actualmente, son 90 consejeros de la sociedad civil y 18 ministros de Estado. Por otra parte, la Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social (SEDES) ha dejado de tener rango de ministerio para integrarse en la Secretaría de Relaciones Institucionales (SRI) con el fin de complementar

la red de diálogos de la SRI, que tenía entre sus responsabilidades la relación con el Parlamento, y con los estados y municipios.

Ha habido después nuevas transformaciones con la Presidenta Dilma Rousseff, a partir de 2011: el Consejo se integró en la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) con objeto de reforzar las tareas de planificación a largo plazo del Gobierno. Finalmente, y por cuanto se sentía la necesidad de una mayor proximidad con la Presidencia de la República, a finales de 2013 el Consejo quedó incorporado a la Casa Civil, la cual tiene la función de "asistir directa e inmediatamente al Presidente de la República en el desempeño de sus atribuciones, especialmente: a) en la coordinación e integración de las acciones del Gobierno, b) en la verificación previa de la constitucionalidad y legalidad de los actos presidenciales, c) en el análisis del mérito, oportunidad y compatibilidad de sus propuestas, incluidas las materias en tramitación en el Congreso Nacional, con las directrices gubernamentales, y d) en la evaluación y seguimiento de la labor gubernamental y de la gestión de los órganos y entidades de la Administración Pública Federal."[1]

Todos estos cambios respondían al afán de perfeccionar el funcionamiento del Consejo, procurando poner a punto los engranajes necesarios para que su trabajo fuera cada vez más efectivo y provechoso.

Una propuesta inédita

El exministro Tarso Genro recuerda que el Presidente Lula pedía que el CDES se concibiese como una cámara de concertación política. En aquella ocasión, hubo, incluso dentro del propio partido del presidente —el Partido de los Trabajadores (PT)—, quienes juzgaron negativamente tal propuesta por no entender de qué se trataba exactamente. En palabras del propio Tarso Genro, la creación del Consejo brasileño era "un intento de identificar puntos comunes para crear un nuevo bloque de apoyo político y social del Presidente Lula. El contencioso ideológico y político debía seguir en la esfera de la lucha partidista. Y eso es lo que ha ocurrido."[2]

Durante su implantación, el Consejo fue también objeto de duras críticas por parte de la prensa y del Congreso Nacional, que, en aquel momento, consideraban que venía a sustituir la labor de articulación política de diputados y senadores y que, por lo tanto, se trataría de una tentativa de hacer de la sociedad civil el apoyo del nuevo Gobierno.

Para aclarar dudas, el Presidente Lula, en la primera sesión plenaria del CDES, declaró: "Como ocurre en las principales democracias del mundo, que tienen sus consejos, la

1. Artículo 2º de la Ley 12.462, de 4 de agosto de 2011, que establece la organización de la presidencia de la República y de los ministerios.
2. Desarrollo en debate: 10 años de aportaciones del CDES.

búsqueda del consenso en la sociedad, la búsqueda de un verdadero acuerdo social estratégico, puede ser muy útil para el trabajo del Ejecutivo y del propio Legislativo, sin retirarles ninguna de sus prerrogativas; por el contrario, aumentando su valor."[3] Y añadió: "Soy yo, como Presidente de la República, y en el exclusivo ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, quien quiere oír lo que tiene que decir la sociedad."[4]

Composición

Para responder a los desafíos planteados se reunió un grupo de personas dispuestas a pensar sobre Brasil, que supiesen dejar a un lado intereses personales y corporativos en bien de un objetivo común: el desarrollo de Brasil. Por ello, se estableció que el CDES estuviese compuesto por trabajadores, empresarios, movimientos sociales, Gobierno, personalidades y liderazgos notorios de diferentes sectores. El nombramiento de los consejeros se hace ponderando su representatividad sectorial, amplitud social, densidad política y capacidad para contribuir y hacer repercutir los debates sobre temas fundamentales en el desarrollo del país. Es importante señalar que la elección de los consejeros es exclusiva del Presidente(a) de la República y que su mandato tiene una vigencia de dos años, pudiendo ser reelegidos sin límite máximo.

La diversidad de esta composición es lo que ha permitido formar una visión sistémica sobre las cuestiones que están en la base del entendimiento, hoy compartido en el CDES, de que el desarrollo supone múltiples y necesarios aspectos (económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales) y depende de la implicación, responsabilidad y voluntad de la sociedad como un todo.

Pensando a largo plazo

Otro gran reto que se impuso al Consejo fue el de crear una metodología y una estrategia de trabajo que respondiesen a la necesidad de perfeccionar la democracia brasileña y estimular el desarrollo de Brasil. Hoy el CDES utiliza una fórmula de trabajo y de debate cuyas síntesis se presentan en dos grupos o vertientes de documentos: 1) documentos de orientación estratégica, y 2) documentos coyunturales.

El primer grupo está formado por una serie de trabajos con visión a largo plazo y establecimiento de metas para alcanzar el desarrollo. Los primeros documentos de orientación estratégica fueron las Cartas de Concertación redactadas en 2003 y 2004. Los principales temas tratados pueden resumirse del siguiente modo: i) el desafío de

3. Ver el discurso íntegro del Presidente Lula en la 1ª Reunión Ordinaria Plenaria del CDES en: http://www.cdes.gov.br/evento/21/pleno-do-cdes-reuniao-ordinaria-n-1.html.
4. Ver el discurso íntegro del Presidente Lula en la 1ª Reunión Ordinaria Plenaria del CDES en: http://www.cdes.gov.br/evento/21/pleno-do-cdes-reuniao-ordinaria-n-1.html.

promover una renovación política y social, inclusión social, participación en la vida pública y distribución de la renta, ii) la necesidad de encaminar las políticas públicas hacia la promoción de la inclusión social, elevando la movilidad social, combatiendo las desigualdades económicas, territoriales, de género, raza, edad y condiciones informales de trabajo, iii) la urgencia de revisar un modelo de crecimiento económico perverso, que se tradujo en una política económica dirigida tan sólo a la lucha contra la inflación y al ajuste de la balanza de pagos, iv) la lucha contra el desempleo mediante acciones urgentes y concretas, manteniendo el equilibrio económico, v) la necesidad de un nuevo contrato social que haga posible establecer proyectos y pactar reglas que promuevan el crecimiento con inclusión social, y vi) una política industrial, tecnológica y de comercio exterior con vistas al crecimiento sostenible inclusivo.

Tras ese período, hubo una petición del Presidente Lula al Consejo. El presidente sugirió que el CDES, teniendo en cuenta la diversidad de opiniones y perspectivas, se concentrase en las decisiones estratégicas que debería plantear el Gobierno para resituar a Brasil en una trayectoria de desarrollo. Tras varios debates, el Consejo estableció 27 directrices estratégicas consolidadas en el documento "Agenda Nacional de Desarrollo"[5], que se entregó al Presidente de la República a mediados de 2005. Se definían en él seis ámbitos problemáticos, con respecto a los cuales se trazaron diferentes objetivos a alcanzar. La desigualdad se fijó como el principal problema a superar. Para ese objetivo, la primera directriz acordada fue la adopción de la equidad como criterio para la promoción de las políticas públicas y privadas. La segunda establecía el papel de la educación como eje básico del desarrollo.

En 2006, el CDES presentó un documento —"Enunciados Estratégicos para el Desarrollo"[6]—, en el que figuraba una serie de directrices con metas físicas y financieras que apuntaban de forma concreta a una recuperación del desarrollo sobre bases sostenibles a partir de 2007, con un horizonte de largo plazo situado en el año 2022. Se redactaron 24 enunciados que contenían temas como reforma política, modelo de desarrollo y política económica, política social, reducción de los tipos de interés, reforma fiscal, ciencia, tecnología e innovación, infraestructura económica y social, política industrial, fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas y lucha contra la informalidad laboral, reforma agraria, seguridad pública y sistema judicial y gobernanza estratégica. Los Enunciados desarrollaban los consensos obtenidos en la Agenda Nacional de Desarrollo, proponiendo metas concretas y plazos, y ofreciendo una base para un movimiento de concertación estratégica para el desarrollo.

Algunos años después, en sus debates, el CDES concluyó que el país se acercaba a la visión propuesta en la Agenda Nacional de Desarrollo y en los "Enunciados Estratégicos para el Desarrollo", que muchas de las directrices propuestas se habían puesto en

5. Ver el texto íntegro de la Agenda Nacional de Desarrollo en www.cdes.gov.br.
6. Ver el texto íntegro de los Enunciados Estratégicos para el Desarrollo en: www.cdes.gov.br.

marcha mediante acciones del Gobierno y de los actores sociales, las cuales habían promovido importantes transformaciones; con ello quedaba identificada una nueva realidad económica y social en la que Brasil se ve libre de casi tres décadas de semiestancamiento. Ante esto, el CDES sugirió que Brasil había alcanzado un nuevo nivel de desarrollo. Esta nueva posición abría la posibilidad de que el país emprendiese las transformaciones necesarias para una trayectoria sostenida de desarrollo, lo cual constituyó el referente de la Agenda para el Nuevo Ciclo de Desarrollo (ANC).

Así, pues, en 2009, el Consejo definió en la ANC, como ejes fundamentales para sostener el desarrollo brasileño: 1) nuevos horizontes en la educación, 2) retos del estado democrático e inductor del desarrollo, 3) transición a la economía del conocimiento, 4) trabajo decente e inclusión productiva, 5) un patrón de producción para el nuevo ciclo de desarrollo, 6) potencial de la agricultura, 7) papel de las infraestructuras: transportes, energía, comunicación, agua y saneamiento, 8) sostenibilidad medioambiental, y 9) consolidación y ampliación de las políticas sociales.

Asimismo, aún desde la perspectiva de pensar el desarrollo a largo plazo, y con la realización en Brasil de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, en 2012, el Consejo lideró un esfuerzo, en asociación con 76 entidades nacionales e internacionales, para producir el Acuerdo para el Desarrollo Sostenible[7], resultado de la disposición de la sociedad civil a participar en el empeño mundial de búsqueda de la sostenibilidad.

El proceso de diálogo dio como resultado un documento que afirma el compromiso de rebasar la conferencia de la ONU, construyendo una red social que continúe profundizando los consensos y la división de responsabilidades para la puesta en práctica de decisiones.

Coyuntura

Paralelamente, el CDES pretende también realizar un seguimiento de los asuntos más importantes de la coyuntura nacional e internacional que, según su punto de vista, exijan una respuesta más rápida que las recomendaciones de los documentos de orientación estratégica. En general, estos temas, tras su determinación, se debaten y desarrollan en grupos de trabajo que generan dictámenes y mociones con sugerencias a implantar. En esa línea, el CDES presentó recomendaciones para hacer frente a la crisis económica internacional, protegiendo la dinámica brasileña de desarrollo y distribución de renta; análisis sobre la relevancia y el sentido de las reformas tributaria y política; manifestación en defensa del carácter estructurante del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; contribución al proyecto de ley que creó las Asociaciones Público-

7. Ver el texto íntegro del Acuerdo para el Desarrollo Sostenible en: www.cdes.gov.br.

Privadas, la Ley General de Micro y Pequeñas Empresas, el Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB) y la Agenda Nacional de Trabajo Decente. También a partir de sugerencias del Consejo, el Gobierno ha decidido regular las operaciones de crédito consignado en nómina, la cuenta-inversión, la canalización de recursos hacia el microcrédito y la Ley de Quiebras.

Asociaciones estratégicas

Junto a toda esta metodología de trabajo, el CDES participa, desde su creación, en la AICESIS —Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares—, la cual presidió en el período 2007-2008. La participación en esta asociación permite el intercambio de experiencias con consejos de todo el mundo y enriquece el trabajo del propio Consejo. En el ámbito internacional se han establecido acuerdos de cooperación con otros consejos —Comité Económico y Social Europeo (CESE), Cámara Cívica de la Federación Rusa (CCFR), y los Consejos de Grecia, Argelia, Congo, Corea, España, Francia, Holanda, Italia, Portugal y Armenia—, y generado, de forma conjunta, recomendaciones a los respectivos jefes de Estado sobre temas de interés de los países.

Es importante destacar que, además del intercambio de experiencias, el Consejo procura ajustar su actuación internacional a la consideración de los intereses brasileños y de nuestros socios en la búsqueda de un mundo mejor. Los eventos y debates derivados de los acuerdos de cooperación tienen como fin, además de avanzar en el diálogo social, proponer temas que compartir con nuestros socios internacionales y, de ese modo, fortalecer los contenidos producidos por el Consejo. El debate de temas que son importantes en Brasil y en otros países o bloques de países enriquece la visión de los consejeros y consejeras en lo que concierne al escenario exterior.

Para tener una idea de la importancia que da el Consejo a las asociaciones internacionales, cabe recordar que la Mesa Redonda entre CDES y CESE va ya, este año, por su octava edición, y que con la Federación Rusa se han realizado ya cuatro encuentros.

Actuación en red

La intensa actuación internacional sumada a una estructura consolidada de trabajo dentro de Brasil ha llevado al Consejo a comprender la importancia de crear en los estados y municipios de la Federación un órgano asesor que ayude a consolidar la democracia en Brasil. Así, el CDES viene apoyando, siempre que se le solicita, la creación de consejos estatales y municipales en Brasil. Este trabajo ha tenido su culminación con la creación de la Red Brasileña de Consejos de Desarrollo Económico y Social, basada en compartir experiencias e información, creando un ambiente de diálogo y

estableciendo una agenda común de debates. Actualmente, participan en la Red los consejos estatales de Alagoas, Bahía, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco y Rio Grande do Sul; y los consejos municipales de Goiania/GO, São Pedro/SP, Canoas/RS, Erechim/RS, Santarém/PA, Diadema/SP, São Carlos/SP y Presidente Venceslau/SP.

La red nacional se ha consolidado durante el I Encuentro de Consejos de Desarrollo Económico y Social Brasileños, en octubre de 2012. Después, se han celebrado otras dos ediciones del evento, una en Porto Alegre/RS, en 2013, donde se debatió el tema "Participación popular y ciudadana: el desafío de las democracias modernas", y otra en Brasilia/DF, el año 2014, cuyo tema fue "La importancia de la participación social y la construcción de redes en el fortalecimiento de la democracia en Brasil".

Finalmente, y siempre dentro de ese espíritu de colaboración e intercambio, el CDES ha liderado la creación de la Red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y Caribe (CESALC), marcada por la celebración, en julio de 2013, en Brasilia/DF, de un encuentro promovido por el CDES, que reunió a representantes de nueve países de la región, además de invitados europeos, en una vuelta de tuerca más en el acercamiento regional entre Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares.

Los diez años de actuación del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil completados en 2013 nos han mostrado el poder del diálogo como instrumento de transformación y profundización de la democracia y nos lleva a la convicción de que sin participación social un Gobierno corre el riesgo de alejarse de la sociedad, perdiendo la oportunidad de recibir valiosas aportaciones. También consideramos fundamental el trabajo de cooperación entre consejos en el ámbito del país y entre países y/o regiones. Por ello, estamos siempre dispuestos a nuevos encuentros, a nuevos debates y a más participación social.

El Consejo Económico y Social de Guatemala: logros y desafíos

Gustavo Porras Castejón
Presidente del Consejo Económico y Social

Contexto

El CES Guatemala es hijo de su tiempo. Se inscribe en un contexto de diálogo social que se ha venido abriendo paso en el país desde antes de la firma de los Acuerdos de Paz (29-12-96), y que ha continuado después de ella. Los acuerdos marcaron en gran medida el rumbo, dada la amplitud y variedad de los temas tratados en ellos, a lo cual se sumó que uno de los ejes transversales de esos acuerdos fuera el de la participación de la sociedad en el análisis y las decisiones que le conciernen.

Sin embargo, los ejercicios de diálogo que han sido convocados por los distintos gobiernos, si bien cumplieron la función de tender puentes entre sectores que antes se desconocían el uno al otro, y también obtuvieron algunos acuerdos, adolecieron de un conjunto de deficiencias. Una de ellas fue la reiterada demanda, por parte de las llamadas organizaciones de la sociedad civil y otros actores, con relación a que lo decidido en esos diálogos fuera *vinculante*, es decir, que tuviera carácter obligatorio para el Estado, y por ende para los ciudadanos. Sin embargo, tal cosa es imposible en un Estado basado en el principio universal según el cual la soberanía radica en el pueblo, que la delega a través del voto. Sólo las autoridades electas o quienes éstas constituyan pueden emitir resoluciones que obliguen a terceros.

Otra deficiencia en estos diálogos fue la multiplicidad de concurrentes, muchos de ellos no representativos de sectores de la sociedad, pero organizados en torno a temáticas como derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, de las mujeres, defensa del ambiente, lo cual introducía una extrema diversidad en el diálogo y sobre todo en las posiciones con relación a diferentes temas. A reserva de mantener este tipo de ejercicios como *lluvia de ideas* o inventario de inquietudes o diseño del país ideal, se hacía sentir la necesidad de un diálogo asentado en aspectos concretos, y en particular

en intereses comunes de los participantes, por diversas que fueran sus posiciones sobre cómo alcanzar las metas.

Asimismo, se percibía que el diálogo debía ser permanente y acotado, para que los dialogantes pudieran adentrarse y especializarse en los temas y evitar una excesiva dispersión. Fue en esas circunstancias que surgió la idea de un CES en Guatemala, en el seno del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD, por sus siglas en inglés).

Lo anterior ocurrió en un contexto mayor determinado por la realidad nacional y su vinculación con la realidad global. El CES de Guatemala surge en una época en la cual se producen fenómenos de signo distinto: al mismo tiempo que el capital se concentra como nunca, y con él las ganancias y las rentas, y en cambio se reduce sin cesar lo que corresponde a salarios en el PIB; es decir, en una época en la cual el capital concentra un enorme esfuerzo y en la cual surgen potencias emergentes que cuestionan las hegemonías tradicionales, las grandes empresas se ven presionadas hacia el empleo digno, y las potencias rivales tiene profundas contradicciones, pero también profundos intereses en común. Esto y más determina una de las particularidades del mundo actual: es necesario lograr acuerdos entre el capital y el trabajo y entre los países. El hecho de que las potencias hoy tengan un poder mucho mayor que en el pasado, por ejemplo, coexiste con la interdependencia entre las naciones, aún las más pequeñas. La explotación de trabajo infantil —por ejemplo— puede poner en mayores aprietos a una empresa que su propia competencia. La ingobernabilidad en los países pequeños puede afectar la seguridad global. El tema crucial del ambiente no puede enfrentarse sin la participación de todos. Por ello, no se debería prescindir de ninguno.

Logros

El primer gran logro del CES Guatemala ha sido su constitución como tal. El Consejo es una institución permanente de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propio y goza de autonomía para cumplir los fines que la ley le asigna. Ésta lo define como "un órgano consultivo del Estado", que se pronuncia sobre el contenido y la gestión de las políticas públicas económicas y sociales, y también puede "conocer y realizar opiniones por iniciativa propia". Está integrado por los tres sectores productivos fundamentales que están organizados a nivel nacional: las cooperativas, el empresariado y los sindicatos. El reconocimiento y la valoración de lo que esto representa se traduce, entre otros aspectos, en la votación del Congreso de la República para aprobar la ley constitutiva del CES: 128 votos de 147 diputados presentes; la ley requería mayoría calificada, que se alcanza con 105 votos.

Para llegar hasta allí hicieron falta ocho años de un trabajo de bajo perfil pero persistente, el cual incluyó al sector político (una de las primeras actividades fue la visita de

diputados guatemaltecos a los CES de Países Bajos y España), y al sector empresarial y sindical, y algunos años más tarde al sector de cooperativas. Que altos empresarios aceptaran sentarse en una mesa de diálogo permanente con los sindicatos era algo no sólo inédito sino que se antojaba imposible. En el caso del sector cooperativo las distancias eran menores o no existían. Sin embargo, este hecho que sorprendió a muchos es hijo de su tiempo. Vivimos en una nueva época en la cual es indispensable lograr acuerdos, puesto que ni los trabajadores se pueden desentender de las empresas ni éstas de los trabajadores y ambos —incluidas las empresas sociales o cooperativas— no pueden desentenderse de la suerte del Estado, y en particular de las políticas públicas económicas y sociales. Los intereses de los tres sectores no son los mismos en la esfera de sus relaciones mutuas, pero sí lo son con respecto a la necesidad de que el país se desarrolle y prospere, aunque no necesariamente coincidan las visiones al respecto. Por eso adoptamos como lema una sabia sentencia del Popol Wuj: "No juntamos nuestras ideas sino nuestros propósitos, entonces nos pusimos de acuerdo y resolvimos".

El CES Guatemala es una iniciativa de los sectores productivos que lo integran. Cada uno tiene doce consejeros, ocho titulares y cuatro suplentes. Las resoluciones se aprueban al menos con seis votos de cada sector, lo que hace imposible alianzas y obliga al consenso. Cada sector se integró de acuerdo a sus propias normas, salvo el movimiento sindical, cuyos delegados fueron elegidos por el Ministro de Trabajo con base en un reglamento por él emitido, que se atiene a los principios de representatividad establecidos en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Presidente de la República dio posesión a los consejeros, y posteriormente eligió al Presidente del CES de una terna que le fue presentada por la Asamblea del Consejo.

Como se habrá podido apreciar —y a diferencia de muchas otras experiencias— ni el gobierno ni el sector político tienen presencia en el CES Guatemala. Esto fue debatido por los tres sectores y su posición fue unánime. No representa —ni mucho menos— menosprecio alguno por lo público y lo político. La razón que quizá pesó más fue que, con presencia gubernamental o política, se corría el riesgo de introducir elementos ajenos al diálogo entre los sectores productivos.

El CES Guatemala no representa integralmente a los sectores productivos ni lo pretende. El mayor vacío lo constituye una representación nacional de trabajadores rurales, especialmente campesinos. Asimismo existe un sector de gran importancia, difícil de representar en las circunstancias actuales, y que es el de los trabajadores guatemaltecos radicados en Estados Unidos o que acuden periódicamente a trabajar allí. Aunque hay estas sensibles ausencias, la Ley Constitutiva del CES contiene una disposición innovadora, que es la del asistente complementario. *"Cuando por la naturaleza de un asunto que esté siendo conocido por el Consejo, se considere relevante la opinión de un grupo social diferente a los que integran el Consejo o de una entidad académica, éste podrá decidir invitar a los representantes de ese grupo o entidad para que, en una audiencia*

específica, manifiesten su opinión… El grupo social o entidad académica que sea invitado por el Consejo tendrá la calidad de asistente complementario". Así se puede avanzar hacia el objetivo de lograr la mayor representatividad posible, el cual está consignado en la ley.

La confianza

Construir la entidad ha sido un proceso complejo en materia del cumplimiento de las formalidades y requisitos. Pero no cabe duda que la esencia de un CES la constituye el nivel de confianza que se va gestando entre sus integrantes. Esto es particularmente importante en un país como Guatemala, marcado por una aguda conflictividad que se desarrolló a todo lo largo del siglo anterior. La conflictividad continúa y se ha desplazado hacia territorios rurales y particularmente indígenas, donde ha tomado la forma de oposición a minas, hidroeléctricas y agricultura de plantación, y en su esencia se basa en la reivindicación del territorio como algo propio. En cambio, en el caso de los tradicionales antagonistas —empresarios y trabajadores— la conflictividad se ha ido encauzando por la vía del diálogo.

Asimismo, el sector de las cooperativas se ha desarrollado impetuosamente hasta constituir una suma de más de dos millones de afiliados, y genera no menos de una cuarta parte del Producto Interno Bruto; el cooperativismo es la más elevada expresión del proceso de ascenso económico que se registra entre la población rural, particularmente indígena y de mujeres. Desde la firma de la paz (1996) para acá, su protagonismo económico, social y político ha crecido exponencialmente.

El sector sindical en Guatemala vive un proceso de transformación y de recuperación. Durante el período del enfrentamiento armado —y luego de su período de mayor alza, que ocurrió en torno a la integración del Comité Nacional de Unidad Sindical (CNUS 1980)— el movimiento sindical vivió un período de intensa y violenta represión. Asimismo, aunque no en todas sus vertientes, el movimiento sindical se vinculó con el movimiento revolucionario armado, lo cual desvirtuó su carácter amplio y reivindicativo y lo convirtió en un instrumento de *lucha revolucionaria de masas*, como se le llamó entonces. Esto condujo a asfixiar la lucha sindical por muchos años y a reducir el contingente de sindicalistas. Hoy, los sindicatos que integran el CES —y que son los hegemónicos en el país— luchan por reivindicaciones concretas de los trabajadores y de la población en general, con firmeza pero con realismo.

En el caso del proceso hacia el CES, la construcción de confianza dio un salto cualitativo con la constitución y funcionamiento de un grupo promotor, integrado por representantes de los tres sectores, cuya única tarea fue consensuar el proyecto de ley constitutiva. En su momento, ésta fue discutida en asambleas por cooperativistas, empresarios y sindicatos.

Capacitación

Además de las ventajas intrínsecas del diálogo social, los CES pueden cumplir otras tareas que apunten hacia la cohesión social y el desarrollo de capacidades dentro del liderazgo social. Esto se ha venido impulsando desde fecha reciente en el CES Guatemala a través de jornadas de formación que abarcan medio día. En ellas se han tratado temas de trascendencia nacional como el modelo económico, dado que Guatemala y Centroamérica transitaron abruptamente entre el modelo de sustitución de importaciones (Mercado Común Centroamericano) al llamado modelo exportador. Asimismo se dedicó una jornada al tema de las políticas públicas, qué debe entenderse como tales y si las produce y ejecuta el Estado de Guatemala. También el tema del servicio civil y la carrera administrativa, que es una de las deficiencias más marcadas del Estado de Guatemala.

Con esto, además de la capacitación de los consejeros, se persigue que éstos trasladen a sus respectivos sectores la naturaleza y objetivos de procesos y de políticas públicas y que lo hagan con objetividad y suficiencia, pues dichos procesos y políticas han sido expuestos y fundamentados por sus principales actores o por las personas mejor informadas al respecto. Entre otras cosas, la celebración de estas jornadas contando con expositores de alta calidad que colaboraron *ad honorem,* mostró otro ángulo de la recepción positiva que el CES ha tenido en la sociedad guatemalteca: la voluntad de participar en la cosa pública —aunque no en la política— por parte de personalidades que no persiguen más que el progreso y bienestar del país.

Luces y sombras de la institucionalidad

El hecho de que el CES sea una entidad pública, constituida por una ley de mayoría calificada y sostenida por el Estado guatemalteco, es de gran trascendencia para garantizar y desarrollar el diálogo social. Sin embargo, la institucionalidad tiene también un costo, y este es una burocracia excesiva para una entidad que tiene un presupuesto reducido y que no necesitaría tantos empleados para administrarse: no obstante, la ley exige que se cubran un conjunto de funciones que son las mismas para una pequeña entidad como el CES o una centenares de veces mayor como lo es el Instituto de Fomento Municipal (INFOM). Ambas son instituciones autónomas con presupuesto propio regidas por la misma normativa.

Así, el presupuesto del CES no alcanza para cubrir —entre otras— una necesidad básica de la entidad: contar con una asesoría profesional, de la confianza de los tres sectores, capaz de elaborar con la celeridad necesaria borradores de resolución para conocimiento y aprobación por la Asamblea. La falta de una asesoría de este tipo ha complicado la respuesta oportuna a consultas específicas realizadas tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo, aunque también el CES ha logrado emitir importantes

resoluciones sobre el desarrollo rural, la modernización educativa, la prioridad presupuestaria en materia de cohesión social y la roya del café. Igualmente, se está en camino de obtener asesoría profesional, sin costo o con un costo mínimo.

Actualmente está a punto de concluir el proceso de elaboración y aprobación de la Memoria 2013, la cual es un diagnóstico general sobre la situación del país con capítulos específicos sobre el diálogo social, el empleo y las políticas públicas, todo ello en un marco interpretativo cuyo eje es la contradicción entre un país de emprendedores y un Estado débil e ineficiente: desde ya puede decirse que una de las conclusiones en que coinciden los tres sectores es en el carácter fundamental de la reforma del Estado. Una de las expresiones más agudas de ese Estado débil e ineficiente es su escasa capacidad de ejecutar políticas públicas, no necesariamente de concebirlas.

No cabe duda que el CES, al estar constituido por una ley de mayoría calificada, adquirió una solidez institucional difícilmente reversible, que también expresa la valoración política por el Congreso de lo que representa el Consejo. No obstante, ese mismo hecho tiene una implicación de otro signo: dicha ley es difícil de reformar, y la práctica ha mostrado que la misma tiene lagunas e imprecisiones, aunque ninguna que impida el funcionamiento. En Guatemala hay una tradición legalista consistente en apegarse estrictamente a la letra de la ley, sin tomar en cuenta ni la jurisprudencia ni la doctrina. Asimismo, junto con el retorno a la democracia, se inició el fenómeno de la judicialización de los conflictos políticos, de manera que toda entidad pública que maneja fondos del Estado debe apegarse a la práctica vigente, so pena de ser demandada ante los tribunales. Lo anterior es limitativo, sobre todo para una entidad como el CES, cuyo funcionamiento y razón de ser es el consenso.

Retos

Una de las virtudes y de las exigencias de operar con fondos públicos es la necesidad de producir resultados que justifiquen el uso de recursos de los contribuyentes. El CES, por su naturaleza y objetivos, no debe pretender protagonismo ni le conviene la publicidad (distinta de la divulgación). Asimismo, algunos de sus resultados —como la confianza entre los sectores— son difíciles de medir, aunque una de las principales calificadoras de riesgo ubicó a Guatemala en el puesto 29 en materia de relaciones entre empleadores y trabajadores (2012) y en el puesto 23 al año siguiente. Esto representó un salto de más de 60 puestos en el índice, y en tal fenómeno tuvo una incidencia decisiva la constitución del CES y su funcionamiento, ocurridos durante esos años.

El CES Guatemala —cuando este artículo se publique— ya habrá aprobado y editado su Informe socioeconómico 2013, e iniciado la labor de divulgación. También contará con una asesoría técnica calificada sin ningún costo para la institución. Asimismo, dispondrá de un proyecto de ley de modernización del Estado y estará haciendo los cabildeos

respectivos en el medio político para obtener su aprobación por el Congreso. Esta ley persigue en esencia que se aplique en los asuntos de gobierno el método de evaluación por resultados. Actualmente, el Estado de Guatemala tiene todos los medios técnicos necesarios para esa evaluación, pero no ha habido ni la voluntad política ni una ley que haga obligatorio el método. La propuesta del CES incluirá normas que le permitan a éste —de hecho, que lo obliguen— a participar e informar trimestralmente sobre las políticas públicas a ser evaluadas.

¿Leyes o políticas públicas?

Como ya se señaló, la carencia de una asesoría técnica profesional limita la capacidad del CES para responder dentro de plazos razonables a las consultas del Ejecutivo y el Legislativo, pero existen también otras dificultades. Tales respuestas requieren de negociación entre los sectores, y para negociar es necesario moverse en un escenario de opciones lo más amplio posible. Por ejemplo, tanto el Ejecutivo como el Legislativo trasladaron al CES una ley cuyo objetivo es la generación de empleo, para lo cual se propone el establecimiento de áreas de salario diferenciado en determinadas zonas del país afectadas por la extrema pobreza. Salario diferenciado quiere decir que se puede pagar menos del salario mínimo. Junto con el empleo, otro propósito fundamental de la ley es evitar que más empresas se trasladen a los países vecinos —especialmente El Salvador y Nicaragua— donde los salarios son más bajos que en Guatemala y, sobre todo en el caso de Nicaragua, el nivel de seguridad ciudadana es bastante más alto. La propuesta ya de por sí cuestiona a las organizaciones sindicales en un tema muy sensible, como lo es el salario mínimo, aunque según estadísticas de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), sólo un 20% de los trabajadores reciben esa remuneración.

El tema, ya de por sí difícil para lograr un acuerdo, se complica todavía más por cuanto esta iniciativa no se presenta en un marco de política pública que incluya otras medidas, por ejemplo, el abaratamiento del micro crédito. Tomando en cuenta que en Guatemala existen más de un millón de micro y pequeñas empresas y que la principal demanda de éstas es el crédito accesible (además de la información de mercados), proveerlas de crédito podría conducir a que la mitad de ellas generaran un empleo más, con lo cual la suma de empleos sería mucho mayor que lo que puede proveer la industria en general. Además, agregar el micro crédito a la propuesta de áreas de salario diferenciado daría más elementos para una eventual negociación con los sindicatos. El ministerio de Economía ha generado un proyecto en ese sentido, pero no lo presenta como parte de un paquete: primero hay que aprobar una cosa y luego otra, y esto no genera certeza.

Asimismo, hay que tener cuidado con la tendencia —que ya se ha manifestado— de trasladarle al CES temas muy polémicos sobre los cuales los propios congresistas no

quieren resolver. Ese ha sido el caso de una Ley de Desarrollo Rural, que se le ha presentado a los campesinos como la panacea para su problemática, y que es fuertemente adversada por el sector empresarial. Lo mismo pasa con la ley de generación de empleo, aunque ésta es apoyada por los empresarios, pero en el Congreso no hay ninguna bancada con la voluntad de aprobarla.

Retos internos

Uno de los temas que más preocupa a la Comisión Permanente, integrada por el presidente, el secretario técnico y los tres vicepresidentes (uno por cada sector), es incrementar la participación de los sectores como tales. Es decir, que éstos se reúnan por lo menos una vez al mes, de forma que puedan generar propuestas a ser conocidas por la Comisión Permanente y la Asamblea. Si esto no ocurre, las asambleas están en peligro de caer en la rutina, de convertirse en ejercicios meramente reactivos frente a lo que se plantea en los informes del presidente y del secretario técnico. Asimismo, la falta de iniciativa de los consejeros como tales debilita el funcionamiento colectivo, el cual tiende a centralizarse.

El tiempo de trabajo es el obstáculo a vencer en una entidad constituida por personas relevantes de la sociedad, que por ello tienen agendas muy cargadas, y que por lo mismo es escaso el tiempo del cual disponen. Sin embargo, hasta los obstáculos más complejos pueden superarse si logramos crear una mística en cuyo centro esté la trascendencia del CES para nuestro país y para todos. Para ello es necesario también incrementar cualitativamente la incidencia de la entidad.

El Consejo Económico y Social de Honduras

Benjamín Vásquez Gutierres
Presidente del Consejo Económico y Social
Mara Berenice Rodríguez Orellana
Secretaria Ejecutiva del Consejo Económico y Social

1. Contexto y creación del Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social (CES) de Honduras es una instancia de diálogo y concertación que tiene su origen en el Acta Única y Definitiva de Concertación firmada por los representantes de los tres sectores (gobierno, empleadores y trabajadores) el 30 de octubre del año 2000 en ocasión de la negociación de salario mínimo.

Esta instancia se convertiría en un organismo de asesoría del Poder Ejecutivo particularmente de los gabinetes económico y social donde se estudiaran y aprobaran propuestas relacionadas con la dimensión, continuidad y forma de las políticas salariales y de empleo, a fin de promover e incrementar la competitividad de las empresas, mejorar la capacitación y formación profesional y el mejoramiento de la calidad de la vida de los trabajadores.

Conforme a la voluntad de los actores sociales, en febrero de 2002 después de un amplio proceso de diálogo que contó con el apoyo incondicional de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la instancia denominada Consejo Económico y Social fue creada oficialmente mediante Decreto Ejecutivo PCM-016-2001. Como áreas de su competencia se establecieron: el estudio de asuntos relativos a la política salarial, política de empleo e inversión, política educativa, política de seguridad social, capacitación y formación profesional y técnica de los trabajadores, entre otras.

En septiembre del año 2002 se aprobó su reglamento interno, el que regulaba la conformación, funcionamiento, procedimiento y forma en que se toman las decisiones en el seno del CES; asimismo se instituyeron la forma de elección de sus miembros, su

integración y atribuciones de sus órganos consultivos: el Consejo y la Secretaría Técnica.

En sus inicios, el Consejo en pleno se mantuvo regulado a través su reglamento interno. Su Secretaría Técnica se ha mantenido adscrita a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, y desde su establecimiento ha brindado apoyo necesario para la realización de actividades planificadas; asimismo, se ha encontrado sujeta presupuestariamente a la Secretaría de la Presidencia. El CES de Honduras es la única instancia tripartita a nivel Centroamericano que se consolidó mediante un decreto ejecutivo y un reglamento interno del Consejo, institucionalizando de esta forma el proceso de diálogo y concertación social.

Cuatro años después de su creación, pese a no tener presupuesto definido, el CES logró acuerdos puntuales, siendo necesario el fortalecimiento del Consejo y sus órganos por medio de capacitaciones a fin de cumplir con los mandatos y funciones del CES; esto gracias al apoyo incondicional del Gobierno de España, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que tuvieron a bien fortalecer institucionalmente al CES de Honduras a través de una subvención, la misma que se dirigió a la dotación de equipo de oficina, módulos de capacitación para el funcionamiento del CES y publicación de, por lo menos, un estudio sobre la situación socioeconómica y laboral de Honduras.

En el mes de octubre de 2011, con el apoyo incondicional de la OIT en el marco del CES, se concertó y aprobó un mecanismo de fijación del salario mínimo, que se entregó al Presidente de la República para la emisión del decreto correspondiente.

En febrero de 2012, tratando de encontrar una solución a las repercusiones de la crisis económica, el Gobierno elaboró una ruta crítica en base a mesas de diálogo y concertación tripartita (Gobierno, trabajadores y empresa privada) con alcances político, social y económico, la cual se derivó en la firma de un documento denominado "Gran acuerdo nacional por un crecimiento económico con equidad social" (GAN), que incluye una serie de acciones teniendo como ejes centrales la búsqueda de la disminución significativa de los altos índices de desempleo y subempleo prevaleciente.

En 2012 el Consejo Económico y Social, como medida para fomentar la formación para sus miembros, manifestó su interés en participar en las actividades que realiza el Programa EUROsociAL II y envió un diagnóstico de la situación general del CES como primer punto de partida de este proceso. Lo anterior derivó en la visita a Honduras de una misión en la que participaron un representante de la unidad técnica de Diálogo Social de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y un consejero del Consejo Económico y Social (CES) de España, con el objetivo de obtener de primera mano las pautas de las posibles vías de fortalecimiento de la institución en el marco de la profundización del diálogo social en Honduras. El

fortalecimiento en el marco del apoyo del Programa EUROsociAL II y el CES de España se enfocó en capacitaciones para sus miembros a través del acercamiento e intercambio de experiencias con Consejos Económicos y Sociales de América Latina y de Europa, y también se desarrollaron talleres en Honduras orientados a los temas de formación profesional y seguridad social.

De igual forma, en 2013 el CES de España, a través del Programa EUROsociAL II, acompañó al CES de Honduras en el proceso de elaboración y aprobación de su nueva normativa, cuyo principal objetivo era fortalecer la institucionalidad del CES a través de un decreto legislativo, el cual fue aprobado por el Congreso Nacional en el mes de enero de 2014 y publicado en el diario oficial *La Gaceta* en marzo de 2013.

2. Objetivo del CES

Su objetivo principal es el de servir de foro o instancia de diálogo y concertación social, en el que se analicen y aprueben propuestas que tengan que ver con la visión estratégica, la dimensión, continuidad y forma de las políticas en materia socioeconómica y laboral.

El Consejo tiene como objetivos específicos los siguientes:

a) Dar continuidad y fortalecer el diálogo social permanente entre los sectores productivos con relación al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas sobre aspectos económicos y sociales en Honduras.
b) Propiciar que las opiniones concertadas de los sectores se traduzcan o constituyan en políticas públicas de naturaleza económica y social.
c) Propiciar que las políticas de naturaleza económica y social acordadas por el Estado sean de naturaleza permanente y constituyan una estrategia nacional de desarrollo.
d) Propiciar que las políticas de cooperación internacional en materia económica y social estén en armonía con las políticas públicas que gestionen e implementen los organismos del Estado en esta materia.

(Art. Nº 3 Decreto Legislativo 292-2013)

3. Competencias del CES

Según su nuevo marco normativo, el CES debe analizar los asuntos que se refieran a las siguientes materias:

- Política económica vinculada al mercado laboral.
- Política salarial.

- Política de empleo.
- Política educativa.
- Política de seguridad y protección social.
- Capacitación y formación profesional y técnica de los(as) trabajadores(as).
- Mejoramiento de la calidad de vida de los(as) trabajadores(as).
- Otros temas estratégicos de Estado que se establezcan en el seno de la Asamblea.

(Art. Nº 4 Decreto Legislativo 292-2013)

4. Estructura

En su nueva estructura, el CES se encuentra integrado por:

1. La Asamblea.
2. El Consejo Consultivo.
3. La Secretaría Técnica.
4. El Comité Técnico.
5. Las mesas sectoriales.

(Art. Nº 4 Decreto Legislativo 292-2013)

4.1. Descripción de la estructura institucional del CES

La Asamblea. Es la autoridad suprema del Consejo. Se encuentra constituida por el pleno de todos sus representantes que tienen calidad de consejeros titulares y que representan a los sectores obrero campesino, empresarial y gubernamental.

Los consejeros son designados por las organizaciones de los sectores productivos, laboral y gubernamental al que pertenecen. La Asamblea está integrada por 12 miembros consejeros propietarios, que representan legítimamente a los siguientes sectores:

Sector obrero campesino:

a) Un (1) representante de la Central General de Trabajadores (CGT).
b) Un (1) representante de la Confederación General de Trabajadores de Honduras (CTH).
c) Un (1) representante de la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH).
d) Un (1) representante designado de común acuerdo por el Consejo Nacional de Campesinos (CNC) y por el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH).

Sector gubernamental:

a) Un (1) representante de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.
b) Un (1) representante de la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social.
c) Un (1) representante de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas.
d) Un (1) representante de la Secretaría de Estado en los Despachos de Industria y Comercio.

Sector empresarial:

a) Cuatro (4) representantes del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).

Los miembros del Consejo, en el ejercicio de las funciones que les corresponden, actuarán con plena autonomía e independencia.

Cada representante tiene su correspondiente suplente, quien debe asistir a las sesiones del Consejo en ausencia del propietario, teniendo derecho a voz y voto. *(Art. Nº 11 Decreto Legislativo 292-2013)*

El Consejo sesiona válidamente con no menos de nueve (9) de sus integrantes que incluyen al presidente y al secretario ejecutivo, y se reúnen por lo menos una vez cada tres meses. *(Art. Nº 10 y 21 Decreto Legislativo 202-2013)*

Los consejeros son nombrados por tres (3) años, pudiendo ser sustituidos o renombrados por periodos sucesivos. *(Art. Nº 12 Decreto Legislativo 292-2013)*

Los integrantes del CES eligen de entre sus miembros un presidente, que durará en sus funciones un (1) año a partir del día de la elección, y será el portavoz del CES. La Presidencia del CES es rotativa entre los sectores integrantes, en los períodos sucesivos de un año. *(Art. Nº 13 Decreto Legislativo 292-2013)*

Los integrantes del CES elegirán de entre sus miembros un vicepresidente que durará en sus funciones un (1) año a partir del día de la elección. La vicepresidencia del CES será rotativa entre los sectores integrantes, y distinta al sector que corresponda la presidencia, en los períodos sucesivos de un año, y sustituirá al presidente en su ausencia. *(Art. Nº 14 Decreto Legislativo 292-2013)*

La Asamblea se reúne por lo menos una vez cada tres (3) meses y sus decisiones son tomadas por consenso. *(Art. Nº 21 Decreto 292-2013)*

El Consejo Consultivo. Es el órgano asesor del CES en temas socioeconómicos y laborales, de vital importancia para la armonía y paz social nacional, de conformidad al mandato expreso de la Asamblea.

Con relación a los demás órganos del CES, las decisiones del Consejo Consultivo adoptadas por consenso serán de carácter vinculante.

El Consejo Consultivo está conformado por los siguientes consejeros propietarios y en caso de ausencia por sus suplentes:

1. El Presidente del Consejo Económico Social.
2. El Secretario de Estado del Despacho Presidencial con carácter de propietario y el Secretario de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social como suplente.
3. Un Secretario General de los trabajadores y/o campesinos.
4. El Presidente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).

Los consejeros del Consejo Consultivo son nombrados por tres (3) años, pudiendo ser sustituidos o renombrados por períodos sucesivos.

El Consejo Consultivo sesionará válidamente con no menos de (3) de sus integrantes. El secretario ejecutivo actuará como Secretaría del mismo en sus reuniones. *(Art. Nº 15 Decreto Legislativo 292-2013)*

El Consejo Consultivo se reúne una vez al mes y sus decisiones son tomadas por consenso, así mismo junto con la Asamblea deben elaborar un calendario de reuniones ordinarias. Cuando sea necesario se pueden realizar reuniones extraordinarias. *(Art. Nº 21 Decreto 292-2013)*

Secretaría Técnica. Es el órgano ejecutivo y administrativo del Consejo. Tiene como función ejecutar las decisiones adoptadas por la Asamblea y el Consejo Consultivo. Asimismo dirige y coordina las actividades administrativas del CES y lo representa legalmente.

La persona designada para la conducción de esta Secretaría es nombrada por la Asamblea y debe llenar los requisitos para el secretario ejecutivo de acuerdo a lo que establezca el reglamento respectivo.

Entre las funciones del secretario ejecutivo se encuentran las siguientes:

1. Realizar las actividades de secretariado de la Asamblea, Consejo Consultivo, Comité Técnico y Presidencia, así como otras que le asignen donde la Asamblea tenga participación.
2. Sistematización de memorias, resoluciones, documentos y actas.

3. Organizar, conducir y vigilar todo tipo de documentación y trabajos técnicos de las mesas sectoriales, consultores y de otra índole que se presenten ante el Comité Técnico para sus deliberaciones y decisiones.
4. Convocar la composición de una nueva asamblea al finalizar el periodo de sus funciones para llenar las vacantes definitivas.

Al secretario ejecutivo le corresponde la sistematización de todas las deliberaciones que se realicen en la Asamblea, Consejo Consultivo, Comité Técnico y mesas sectoriales. Asimismo tiene como responsabilidad producir memorias, resoluciones y actas que documenten lo tratado en estos órganos y sirvan de insumos para las deliberaciones. *(Art. Nº 19 Decreto Legislativo 292-2013)*

Comité Técnico. Es el órgano que tiene como función principal impulsar y ejecutar lo aprobado por la Asamblea y el Consejo Consultivo, materializando las atribuciones de dichas instancias.

Está integrado por el secretario ejecutivo del Consejo quien lo coordinará, y los consejeros necesarios representantes de cada sector.

El Comité Técnico se fortalece en el área técnica mediante la contratación de consultorías especializadas puntuales en temas estratégicos en el campo económico, social y laboral.

El Comité Técnico tiene las siguientes funciones:

1. Examinar y sugerir en forma preliminar los temas o asuntos que deban ser sometidos a la Asamblea.
2. Revisar y analizar los temas que sean asignados por la Asamblea del CES.
3. Asesorar y asistir técnicamente al Consejo Consultivo y a la Asamblea en los temas de interés nacional relacionados con lo económico, social, laboral, legal y político.
4. Deliberará sobre los estudios e informes sobre los temas que son de su competencia y referidos por la Secretaría Técnica.
5. Definir y dar seguimiento a los estudios o consultorías que deban realizarse para atender un asunto sometido al conocimiento de la Asamblea, así como los asuntos sometidos a comisiones específicas.
6. Crear mesas sectoriales cuando la naturaleza del tema o asunto exija su conformación previa a que este sea conocido por la Asamblea.
7. Revisar y aprobar las sistematizaciones y publicaciones que prepare la Secretaría Técnica.
8. Otras funciones que establezca la Asamblea y el Consejo Consultivo.

(Art. Nº 16 Decreto Legislativo 292-2013)

El Comité Técnico se reúne una vez al mes. *(Art. Nº 21 Decreto Legislativo 292-2013)*

Mesas sectoriales. Funcionan por demandas de la sociedad y de los sectores para evacuar temas específicos. Se encuentran integradas por representantes de los sectores integrantes del Consejo y por consultores contratados para prestar apoyo técnico. La existencia de las mesas depende de las materias que trata el CES de acuerdo con lo establecido en el artículo nº 3 de su ley, del plan anual de trabajo y de las necesidades puntuales que emerjan.

Cuando el Comité Técnico considere la particularidad de un tema o asunto que requiere de un tratamiento especial, debe conformar mesas sectoriales *ad-hoc* y proceder a:

1. Convocar a cada sector para que nombre a sus representantes, que se integrarán a las mesas sectoriales correspondientes.
2. Solicitar a las instituciones y organizaciones pertinentes para que brinden la información requerida.
3. Proponer, de ser necesario, la contratación de los consultores técnicos de conformidad a la naturaleza del tema a tratar.

Las mesas sectoriales cumplen las siguientes funciones:

1. Hacer análisis profundo sobre el tema o asunto a tratar.
2. Producir las bases para la ponencia (revisión y análisis de información pertinente para emitir un dictamen sobre el tema a abordar).
3. Hacer recomendaciones generales y específicas.
4. Cualquier otra que específicamente se le asigne.

(Art. Nº 18 Decreto 292-2013)

Los miembros del Consejo deben procurar que los consensos que se acuerden en su seno cuenten con el apoyo directo de sus representados a efecto de contribuir al diálogo social y al cumplimiento de sus objetivos. De igual forma todas las resoluciones y dictámenes del Consejo deben ser adoptados por consenso. *(Art. Nº 20 y 22 Decreto Legislativo 293-2013)*

El Consejo establece, a través de la Secretaría Técnica, publicaciones en diferentes medios de comunicación, en los que se deben divulgar sus resoluciones y otros temas de interés vinculados a sus competencias y funciones. *(Art. Nº 23 Decreto Legislativo 293-2013)*

5. Régimen presupuestario

El Gobierno de la República de Honduras incluye anualmente y progresivamente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, una partida como aporte

adecuado, de manera que cubra plenamente los gastos de financiamiento del Consejo a través de la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social. *(Art. Nº 25 Decreto Legislativo 292-2013)*

6. Principales logros del CES

- Propuesta de reformas de los artículos 7, 43, 44 y 45 Capítulo III del Código sobre las modalidades de contrato de trabajo, la cual fue aprobada por el Congreso Nacional en abril de 2003.
- Firma de memorando de entendimiento entre las Secretarías de Industria y Comercio y la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), dada la vinculación de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.
- Presentación ante el Congreso Nacional de solicitud de ratificación del Convenio 144 de la OIT sobre la Consulta Tripartita dada la experiencia de Honduras en materia de diálogo. Fue ratificado en octubre de 2011.
- Se concertó y aprobó una fórmula o mecanismo de fijación del salario mínimo y se entregó al Presidente de la República para la emisión del decreto correspondiente; esto fue en el mes de octubre de 2011.
- En 2012, en la búsqueda de encontrar una solución a las repercusiones de la crisis, el Gobierno diseñó una ruta crítica basada en mesas de diálogo y concertación tripartita (Gobierno, trabajadores y empresa privada) con alcances político, social y económico, la cual se derivó en la firma de un documento denominado "Gran acuerdo nacional por un crecimiento económico con equidad social" (GAN), conteniendo una serie de acciones que tuvo como ejes centrales la búsqueda de la disminución significativa de los altos índices de desempleo y subempleo prevaleciente.
- A través de la utilización del mecanismo de fijación de salario mínimo, se logró la firma del acuerdo tripartito de fijación de salario mínimo para los años 2012-2013-2014.
- En el año 2013 el CES de España, a través del Programa EUROsociAL II, acompañó al CES de Honduras y sus miembros en el proceso de elaboración y aprobación de su nueva normativa, cuyo principal objetivo es el fortalecimiento de la institucionalidad del CES a través de un Decreto Legislativo (Nº 292-2013), el cual fue aprobado por el Congreso Nacional en el mes de enero de 2014 y publicado en el diario oficial *La Gaceta* en marzo de 2013.

El CESJAL, la versión jalisciense de un Consejo Económico y Social (México)

Mtro. Roberto Orozco Gálvez, *Director de Estudios Estratégicos CESJAL*
Mtro. Gilberto Tinajero Díaz, *Asesor de Mesa Directiva y Secretaría General CESJAL*
Lic. Antonio Murillo Gladín, *Director Jurídico CESJAL*

Antecedentes y contexto de la creación del CESJA

A partir de la última década del siglo XX, en la República Mexicana se observó un creciente nivel del reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos. El desarrollo democrático se expresó tanto en la amplia participación política y la pluralidad en la representación del Gobierno, como, de manera particular, en el incremento del debate y diálogo constructivo entre las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de educación superior y los organismos empresariales, poniendo de manifiesto el gradual, pero irreversible, avance de la participación ciudadana en los asuntos públicos de los gobiernos nacional y locales de México.

El estado de Jalisco, situado en la zona centro occidente del territorio mexicano, cuenta con una superficie de aproximadamente 78.599 kilómetros cuadrados donde habita una población de poco más de 7,3 millones de personas.[1] Además de ser la cuarta entidad más poblada del país, es también una de las economías más dinámicas, lo que le permite aportar poco más del 6% del PIB nacional.

Jalisco también forma parte de las 10 entidades de la República Mexicana que entre los años 1989 y 2000 llevaron a cabo un fuerte cambio político al presentar condiciones de alternancia del partido político predominante en la composición de los poderes ejecutivo y legislativo locales, siguiendo lo que se denominó en nuestro país, una transición federalista. Como una muestra de la cultura política de creciente participación electoral y de mayor apertura al debate, la alternancia política en el Estado generó

1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México en cifras, en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=14

condiciones de mayor vigilancia y exigencia de responsabilidad en la función pública. En esta materia Jalisco se destaca en el mapa político nacional por ser la primera entidad federativa en aprobar una Ley de Transparencia de la Información Pública, incluso antes que el Congreso de la Unión. La alternancia política convivió también de manera continua con gobiernos divididos, observando de esta manera un equilibrio en la conformación de los poderes públicos y por ende una constante demanda de rendición de cuentas entre sociedad y gobierno.

Es precisamente en ese marco de incremento sustancial de la participación ciudadana en asuntos públicos, que un grupo de representantes de algunas organizaciones de la sociedad civil jalisciense y legisladores locales, impulsaron la creación del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad[2] –CESJAL– al cual se dio origen mediante la aprobación de su ley[3] (LCESJAL) por el Congreso del Estado de Jalisco, el 26 de agosto de 2004, y la promulgación de la misma por el titular del Poder Ejecutivo, el 16 de septiembre de 2004.

Diseño institucional

Su personalidad jurídica se define en la LCESJAL como la de un "órgano ciudadano de naturaleza consultiva de las autoridades estatales, dotado de autonomía técnica y de gestión", por lo cual las autoridades administrativas del Estado no tienen intervención en su operatividad, planeación y conformación funcional, sino que se organiza y trabaja en razón a sus reglamentos internos y las determinaciones de su órgano supremo de Gobierno, nombrando de manera soberana a quienes ocupan la Presidencia, Vicepresidencias y Secretaría General, así como estableciendo la conformación de su estructura orgánica. Estas características lo hacen ser un ente único en Jalisco, esencialmente ciudadano, y particularmente diferente de otras figuras más conocidas y utilizadas, tales como la de Organismo Público Descentralizado[4] (OPD) y de Organismo Constitucional Autónomo (OCA).[5]

El Consejo, para el cumplimiento de su objeto y fines, cuenta con una asignación anual de recursos económicos del Presupuesto de Egresos del Estado, pero también puede recibir aportaciones en numerario o en especie, de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales.

2. www.cesjal.org
3. http://cesjal.org/2010-2011/?page_id=3004675
4. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en su artículo 52, define a los organismos públicos descentralizados como las entidades de la Administración Pública paraestatal que, como personas jurídicas de derecho público, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.
5. No existe un criterio unificado para definir a estos organismos, por lo cual pueden encontrarse de naturalezas jurídicas diversas. No obstante, típicamente se les reconocen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución, y con capacidad de emitir actos definitivos.

Sectores y organizaciones que integran al CESJAL

El CESJAL se integró el 12 de mayo de 2005, con la toma de protesta de los primeros consejeros representantes de las veintiuna organizaciones de la sociedad civil que lo componen. Dichas organizaciones se agrupan en tres grupos o sectores:

a) Empresarial (cámaras y agrupaciones empresariales).
b) Social (sindicatos, organizaciones campesinas, ganaderas y cooperativas).
c) Académico asistencial (universidades, colegios de profesionistas, organizaciones de asistencia y de fomento a OSC's).

Es pertinente hacer notar que las organizaciones que integran este Consejo están claramente definidas en el texto de la LCESJAL, por lo que cualquier modificación a su composición debe pasar necesariamente por un proceso de reforma a dicha norma.

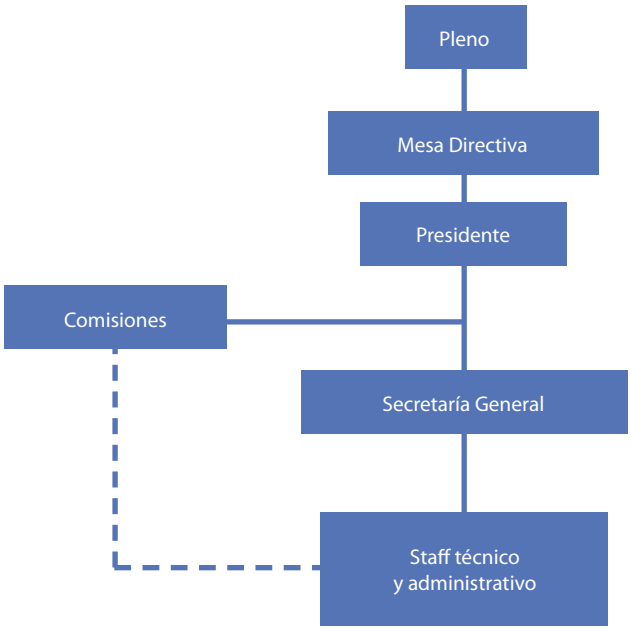
Los 42 consejeros del CESJAL (21 titulares y 21 suplentes) son un grupo de ciudadanos que, de manera honorífica, aportan su tiempo y esfuerzo para contribuir al desarrollo de Jalisco, cumpliendo con ello el mandato de ley que voluntariamente aceptan. La duración de su nombramiento es de cuatro años, prorrogables por una sola vez por otro periodo igual.

Típicamente, los consejeros del CESJAL son ciudadanos que participan activamente en la vida pública de nuestro Estado, razón por la cual no es poco común que algunos de ellos no terminen el periodo de su nombramiento ante este Consejo. Por ello, una práctica que ha sido muy bienvenida, particularmente por reducir sensiblemente la curva de aprendizaje de los procesos y procedimientos internos, además de facilitar el acercamiento e interacción personal, es la de organizar sesiones de inducción dirigidas a los consejeros de nuevo ingreso.

Funcionamiento: estructura orgánica

Las sesiones plenarias del CESJAL se convocan de manera ordinaria al menos una vez al mes y extraordinariamente cuantas veces sea necesario. Este Consejo se organiza por periodos de administración de cuatro años de duración, y actualmente vive la experiencia de la tercera administración (2013-2017).

Su estructura orgánica interna está definida en el artículo 19 de la ley que lo creó, y se conforma como se ilustra a continuación:



El Pleno del Consejo es el órgano facultado para emitir las recomendaciones y opiniones, que deben ser aprobadas al menos por las dos terceras partes de los consejeros presentes en la sesión correspondiente.

Adicionalmente, cuenta con un staff de aproximadamente 25 personas, quienes brindan apoyo en áreas administrativas, de investigación, jurídica, de comunicación y vinculación. Debido al amplio abanico de temáticas que son susceptibles de ser estudiadas por las Comisiones del CESJAL, algunas son abordadas por el personal técnico del CESJAL, en tanto que otras las realizan expertos externos, a quienes se contrata para realizar los estudios.

Esta labor de investigación que se realiza al interior del Consejo le permitió obtener su incorporación y refrendar su permanencia en el Registro Nacional de Instituciones y

Empresas Científicas y Tecnológicas[6] (RENIECyT), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Desarrollo y evolución

Una vez integrado, el CESJAL comenzó a trabajar únicamente con su ley en mano. De ahí que, hacia su interior, se tuvo que construir todo un andamiaje de normatividad que reglamentara y dirigiera sus procesos de administración, organización, transparencia y de funcionalidad en general.

Como toda organización recientemente integrada, en sus etapas tempranas de desarrollo experimentó divergencias importantes respecto del orden y las formas en que debía cumplir sus propósitos, las cuales fueron reduciéndose en número y en dificultad para alcanzar acuerdos.

A pesar de las desavenencias de ese periodo, el Consejo experimentó un proceso continuo de maduración y evolución, aprendiendo y creciendo durante las fases naturales de adaptación e integración de sus miembros, siempre buscando el entendimiento y aprovechamiento de las diferentes experiencias que aportan a su interior tanto las organizaciones que lo componen, como otras que se acercan para aportar nuevas perspectivas e ideas, o para establecer alianzas estratégicas a través de las cuales canalizar sus propuestas, todas ellas con características muy diversas, propias de la complejidad de la sociedad jalisciense actual.

Es también muy relevante precisar que, si bien la toma de decisiones por parte del Pleno y otros órganos de decisión, como la Mesa Directiva, se sujeta a las reglas formales que se encuentran estipuladas en sus ordenamientos normativos (como lo son el reglamento interno del CESJAL y el de sesiones del Pleno), y que, de conformidad con el espíritu de un órgano plural y representativo, tiene como principio democrático la "regla de la mayoría", las prácticas vigentes al interior del Consejo demuestran que se ha privilegiado la búsqueda del consenso y la inclusión en la formación de acuerdos, lo que en la definición de Lijphart[7] se conoce como una democracia consensual, logrando de esta manera un amplio grado de legitimidad en sus decisiones.

Hacia el exterior, el CESJAL paulatinamente se ha posicionado como un espacio privilegiado para la deliberación y generación de propuestas de política pública, así como de socialización y validación social de programas e iniciativas promovidas por legisladores y autoridades locales. Un elemento que ha probado ser crucial para estos avances,

6. http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt/registro-nacional-de-instituciones-y-empresas-cientificas-y-tecnologicas-reniecyt
7. Lijphart Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel Ciencia Política, Barcelona 2000.

es la transmisión semanal de un programa de televisión denominado "Enfoque ciudadano", producido por el área de Comunicación del Consejo, y transmitido a través de un canal de televisión abierta, en el que se realiza un ejercicio de socialización y expresión abierta de opinión, respecto de las temáticas que son de mayor interés para la ciudadanía.

Adicionalmente, el número de Comités, Consejos y Juntas de Gobierno de organismos locales en los que el CESJAL participa, se ha venido incrementando de manera constante. Como ejemplos de ello, forma parte de la Junta de Gobierno del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, del Comité de Adquisiciones del Congreso del Estado de Jalisco, del Comité Técnico de Transparencia y Valoración Salarial del Estado de Jalisco, del Consejo Estatal Técnico de la Educación, del Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte Público del Estado, así como del Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua en Jalisco, entre otros.

Más allá de los límites geográficos de Jalisco, el CESJAL ha sido reconocido por diversas agrupaciones de otros estados vecinos, quienes se han acercado para conocer de primera mano la experiencia acumulada en los casi 10 años de existencia de este Consejo, y que ahora se encuentran promoviendo la conformación de Consejos Económicos y Sociales en sus estados de origen. Ante este escenario, el CESJAL juega ahora un papel preponderante en la eventual constitución de un Consejo Económico y Social de la meso-región Centro Occidente de México (CESARCO), la cual agrupa a nueve estados del país y que eventualmente podría significarse en un proceso replicable hacia la conformación de un Consejo Económico y Social nacional.

En el ámbito de colaboración con el Gobierno Federal, destaca su incorporación como participante en el Mecanismo de Diálogo de la Sociedad Civil México-Unión Europea, por invitación recibida de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México.

Recomendaciones y Opiniones del CESJAL

La ley del CESJAL establece los dos productos principales de este Consejo: 1) Recomendaciones y 2) Opiniones. Las primeras se emiten de oficio, sobre aquellos temas de especial trascendencia para el desarrollo económico y social de Jalisco y se dirigen a los órganos públicos estatales. Las Opiniones se emiten a solicitud de las autoridades y municipios del Estado, sobre diversos asuntos de desarrollo económico y social. En ambos casos, el propósito esencial es aportar la visión de la sociedad civil organizada, acompañada de propuestas de política pública, sobre temáticas específicas.

Al mes de junio de 2014, el CESJAL ha emitido un total de 61 documentos de recomendación, que podrían agruparse en los siguientes grandes apartados temáticos:

- Competitividad estatal.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Finanzas públicas.
- Desarrollo social y sustentabilidad energética.
- Seguridad pública.
- Movilidad urbana.

Es importante destacar que las Recomendaciones y Opiniones emitidas por el CESJAL no son vinculatorias para las autoridades del Estado y de los municipios. La LCESJAL únicamente establece, a los destinatarios de las mismas, la obligatoriedad de responder por escrito en un plazo determinado.

Ahora bien, no obstante la característica no vinculatoria de las Recomendaciones y Opiniones, el hecho de que estos documentos invariablemente cuenten con un sustento técnico, aunado a que previamente a su emisión deben pasar por el tamiz de la diversidad de criterios y visiones de las organizaciones que componen al Consejo, les posiciona cada vez más como referentes en las temáticas específicas que abordan. Esto mismo ha fomentado también un interés creciente de parte de algunas autoridades y legisladores locales, en el sentido de presentar sus programas, proyectos o iniciativas ante el Pleno del CESJAL, para socializarlos y/o someterlos a procesos de análisis y deliberación.

Adicionalmente, mediante la organización de foros con participantes reconocidos en los ámbitos estatal, nacional e internacional, el Consejo impulsa su articulación, y la de otras organizaciones de la sociedad civil, con autoridades locales y nacionales, promoviendo así la cultura del diálogo y la participación activa de nuestra sociedad.

Visión de futuro

El CESJAL se encamina a la celebración del décimo aniversario de su integración, que ocurrirá el mes de mayo de 2015, visualizando algunas áreas estratégicas de oportunidad. Hacia el interior del Consejo, continuar con los trabajos de adecuación de la normatividad interna, con la implantación de un modelo de evaluación institucional de resultados, así como la mejora continua de las capacidades de comunicación y vinculación.

De igual manera, dar continuidad a las líneas temáticas de investigación en las que ya se ha integrado un acervo importante de conocimiento como, por ejemplo, en materia de la Integración y Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, de los Presupuestos de Ingresos y Egresos de Jalisco, del Fenómeno Migratorio, de la Sustentabilidad Hídrica, así como de Transparencia y Rendición de Cuentas; pero también comenzar la articulación de nuevas líneas en materia de Fiscalización Superior, de Normatividad en

materia de Asociaciones Público Privadas, de Cuentas Generacionales, de la Pobreza y la Desigualdad, del Fenómeno de Trata de Personas, entre otras. Particular importancia reviste redoblar esfuerzos en los trabajos hacia la conformación del Consejo Económico y Social de la Región Centro Occidente (CESARCO), la participación en el Mecanismo de Diálogo de la Sociedad Civil México-Unión Europea, así como en otros foros internacionales donde pueda expresarse la visión de la sociedad civil respecto de problemáticas regionales, nacionales e internacionales.

En suma, el CESJAL se dispone a continuar su evolución, capitalizando la experiencia adquirida en sus casi diez años de funcionamiento, así como su creciente presencia en otros organismos locales, para fortalecer su posicionamiento como el organismo ciudadano donde se materializa un espacio privilegiado para la deliberación, pero también para el acompañamiento de los tomadores de decisiones en el diseño de políticas públicas, cuyas formas de integración y funcionamiento le dotan de la legitimidad suficiente para fungir como un interlocutor efectivo, serio y responsable, capaz de recuperar una parte de la confianza perdida en el diálogo entre la sociedad civil y los gobernantes.

La experiencia de Panamá

Jaime A. Jácome de la Guardia
Secretario Ejecutivo del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo

Introducción

El ejercicio pleno de la soberanía nacional, con la recuperación del área canalera concedida a los Estados Unidos a perpetuidad como condición fáctica de la separación de Colombia y, con ésta, la total independencia nacional, fue el ejercicio que abarcó gran parte del siglo XX, y el hilo conductor de la formación de la nacionalidad panameña hasta la firma, el 7 de septiembre de 1977, de los Tratados Torrijos-Carter. Estos tratados pusieron fecha definitiva a la salida del ejército estadounidense de Panamá, al mediodía del 31 de diciembre de 1999, una presencia basada en el interés de Estados Unidos de controlar la estratégica ruta interoceánica.

La lucha por la soberanía unió a la sociedad panameña en dos niveles: por un lado, los movimientos sociales y populares que lucharon por la recuperación del canal de Panamá y la derogatoria del Tratado Hay-Buneau Varilla, y por otro lado, los Gobiernos de turno, legitimación jurídica de la burguesía comercial dentro del marco de una democracia formal, que también levantó reivindicaciones soberanas, pero más que nada en función de sus intereses económicos.

Es así que la primera reforma jurídica al tratado de 1903, el Tratado Kellog-Alfaro de 1926, fue rechazada en la asamblea de la época, sobre todo por la presión de las organizaciones populares, que años más tarde encabezarían el rechazo de la intervención estadounidense de octubre de 1925, cuando a raíz de la lucha inquilinaria, el Presidente Rodolfo Chiari invocó la cláusula del tratado de 1903, que facultaba a Estados Unidos a intervenir militarmente en Panamá cuando considerara que el canal interoceánico estuviera en peligro.

En los años sucesivos, los actores sociales y políticos que levantaron las reivindicaciones soberanas lo hicieron en muchas ocasiones de manera contradictoria y sin consensos

nacionales inmediatos. En 1947, el Gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia intentó negociar la continuidad de las bases estadounidenses en Panamá, luego de concluida la segunda Guerra Mundial, a través del Tratado Filos-Hines de 1947, el cual también fue rechazado por la Asamblea Nacional en medio de una gran movilización popular.

En 1967, luego de los sucesos del 9 de enero de 1964, en los que civiles panameños se enfrentaron en la zona del canal con soldados norteamericanos, teniéndose un saldo fatal de 27 ciudadanos muertos, más de 200 heridos y la ruptura de relaciones entre Panamá y Estados Unidos, se intenta negociar un nuevo tratado conocido como Robles-Johnson, denominado también como "Tratado 3 en 1", toda vez que adicionaba un tratado de neutralidad y otro para la construcción de un nuevo canal. Este tratado también fue rechazado por la Asamblea Nacional en medio de una creciente descomposición política que provocó que el 11 de octubre de 1968, la Guardia Nacional, único cuerpo armado del país, desalojara de la presidencia a Arnulfo Arias Madrid, luego de 11 días de ejercer el cargo.

Posterior a este golpe de Estado, el general Omar Torrijos Herrera desarrolla un régimen de corte autoritario, pero de carácter populista, en el que da participación a sectores tradicionalmente marginados, como los sindicalistas, grupos de izquierda y organizaciones campesinas.

En 1972 se promulga una nueva Constitución que crea un cuerpo consultivo sin poder real denominado Asamblea de los Representantes de Corregimiento, que sería el primer intento de gobernar en base a consensos de sectores sociales y económicos, unidos en un amplio foro de discusión, pero bajo un régimen dictatorial.

En virtud de esto, un importante segmento de la sociedad se une bajo la bandera de la plena recuperación de la soberanía, y bajo el lema de "unidad nacional", gremios de distinta composición social apoyan un periplo mundial emprendido por Torrijos para lograr el apoyo internacional a la causa panameña, que concluye con la firma de los Tratados Torrijos Carter en 1977, los cuales establecieron un cronograma de reversión de las tierras e instalaciones ocupadas por el ejército estadounidense, culminando con el traspaso de la administración y operación del Canal de Panamá el 31 de diciembre de 1999.

Desde entonces, Panamá opera el canal con eficiencia reconocida por la comunidad internacional, atendiendo a ese compromiso de ofrecer al mundo una ruta marítima segura y eficiente. Y es en virtud de esa perspectiva de servicio que la autoridad del Canal de Panamá, en conjunto con el Gobierno de turno, plantean en el año 2005 la propuesta de ampliación del Canal de Panamá, idea que se venía forjando desde la década de 1970. Esto, con la finalidad de ofrecer a la comunidad marítima mundial una vía interoceánica acorde con las necesidades de los tiempos.

En el marco de la presentación de dicha propuesta de ampliación, surge el proceso de diálogo conocido como "Concertación Nacional para el Desarrollo", del cual se desprendería posteriormente la creación del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, como foro de encuentro de la sociedad, resultado de una necesidad histórica para que todos los sectores nacionales converjan en un espacio de discusión acerca de las grandes decisiones y prioridades nacionales.

1. Antecedentes de la concertación nacional para el desarrollo

Durante los meses previos al 22 de octubre de 2006, fecha en que se llevó a cabo el referéndum para la ampliación del Canal de Panamá a través de la construcción de un tercer juego de esclusas, se generó un amplio debate nacional acerca de las renovadas oportunidades que dicho proyecto representaba para el desarrollo del país.

Empresarios, políticos y líderes de la sociedad civil, entre otros ciudadanos, expresaron su aspiración a que los excedentes económicos producidos por un Canal ampliado, así como por el crecimiento económico que atravesaba el país, fueran dirigidos a impulsar el desarrollo nacional, especialmente en beneficio de los más pobres.

Por la experiencia adquirida en los esfuerzos anteriores de diálogo y reflexión colectiva desarrollados por la sociedad panameña, como lo fueron los diálogos de Bambito, Coronado y Visión 2020 durante la década de 1990, el Sistema de Naciones Unidas (ONU) fue el facilitador de este nuevo ejercicio de consulta, lo cual involucró un gran esfuerzo y compromiso nacional.

Es así como se convoca la Concertación Nacional para el Desarrollo, para establecer, a través del diálogo constructivo, objetivos estratégicos de largo plazo que contribuyesen a transformar Panamá en una sociedad más democrática, equitativa, próspera, dinámica y regionalmente equilibrada en su desarrollo, aprovechando, entre otras, la oportunidad histórica que ofrecía la ampliación del Canal de Panamá.

El proceso contó con la participaron de cerca de dos mil personas de todo el país, que debatieron por varios meses, en diversas mesas de trabajo, temas estratégico para el desarrollo nacional, tales como educación, salud, bienestar social y equidad, crecimiento económico y competitividad, justicia, ética y seguridad ciudadana, teniendo el año 2025 como horizonte para el cumplimiento de las metas trazadas y disponiendo para ello de un tercio de los ingresos generados por el Canal, es decir, unos 13.000 millones de dólares entre 2008 y 2025, los cuales se destinarían para un Fondo Nacional de Desarrollo.

En los acuerdos que se generaron del proceso de diálogo, conocidos como los "Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo", se establecen las acciones a ejecutar

para lograr el desarrollo integral de la nación panameña y se constituye un mecanismo de verificación y seguimiento del cumplimiento de dichos acuerdos, teniendo entre sus responsables al Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, cuya creación surge como un resultado del diálogo y que posteriormente fue establecido por Ley de la República. Adicionalmente, los Acuerdos de la Concertación también estipulan la responsabilidad y compromiso de los Gobiernos y de todas las fuerzas sociales, económicas y políticas del país, para lograr su implementación.

El fundamento filosófico conceptual de la creación del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo es el de concebir espacios de discusión entre diversos actores sociales acerca de las políticas públicas para que sean enriquecidas con los aportes que hagan las organizaciones y sectores representativos dentro de un espacio de debate y participación democrática, incluyente y legítimo, aspirando a tener incidencia en la toma de decisiones por parte de los Gobiernos.

2. Marco legal del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo

Los Acuerdos de la Concertación fueron presentados oficialmente el 29 de octubre de 2007, lográndose así la actualización de los objetivos y metas nacionales contenidas en los resultados de los ejercicios previos de diálogo social antes mencionados. Los acuerdos alcanzados por el proceso de concertación nacional recogen la visión conjunta del país que se desea construir hacia el año 2025.

El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND) fue creado mediante Ley Nº 20 de 2008 como una instancia de consulta para todos los sectores de la sociedad panameña y como el responsable de verificar los avances y el cumplimiento de los acuerdos y las metas de la concertación.

Adicionalmente, en la misma ley se reconocen formalmente los Acuerdos de la Concertación y se formaliza la creación de un mecanismo de verificación y seguimiento del cumplimiento de dichos acuerdos, conformado por tres instancias: el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, el Gabinete Social y la Secretaría de Metas Presidenciales.

Mediante el Decreto Ejecutivo Nº 854 de agosto 2010 se reglamenta el mecanismo de verificación y seguimiento de los acuerdos, se crea la Secretaría Ejecutiva y se aseguran los recursos materiales y legales para el cumplimiento del proceso de verificación del cumplimiento de los acuerdos de la concertación.

En la actualidad, y de acuerdo a lo establecido en la Ley 20 de 2008, las organizaciones y sectores que conforman el plenario del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo son las siguientes:

- Asamblea nacional.
- Clubes cívicos.
- Colegio Nacional de Abogados.
- Colegio Nacional de Economistas.
- Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO).
- Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP).
- Consejo Nacional de Contraloría Social del Sistema Público de Salud.
- Etnia negra.
- Gobiernos locales.
- Iglesias.
- Instituciones de Educación Superior.
- Organizaciones de Promoción de la Democracia y de los Derechos Humanos.
- Organizaciones de Mujeres.
- Organizaciones de Pequeños y Medianos Productores.
- Organizaciones de Promoción de Desarrollo Social.
- Organizaciones de Protección y Promoción del Medio Ambiente.
- Organizaciones juveniles.
- Órgano Ejecutivo.
- Órgano Judicial.
- Pueblos indígenas.
- Sociedad panameñas de Ingenieros y Arquitectos.
- Los partidos políticos legalmente constituidos.

3. Experiencias, desafíos y dificultades en procesos de diálogos

Luego de la recuperación de nuestra democracia, Panamá tiene experiencias de diálogo significativos que dejaron importantes acuerdos y que sirvieron de base para la creación de lo que hoy es el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Estos encuentros, que se originaron en la década de 1990, tenían como principios el fortalecimiento de la democracia, la institucionalidad, el desarrollo económico, la competitividad, el bienestar y la equidad social, empleando como escenario y facilitador por su positiva proyección en la sociedad, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cuando los presidentes de los partidos políticos firmaron el "Pacto de Santa María la Antigua" el 18 de mayo de 1993 —tres años después de la invasión estadounidense que dio fin a la dictadura y uno antes de las primeras elecciones democráticas en dos décadas— el objetivo era comprometerse a respetar el resultado del torneo electoral de 1994.

Aquel compromiso constituyó el primer paso de una serie de importantes acuerdos que precedieron los distintos encuentros de diálogos en el país.

Tras el Pacto de Santa María, se produjeron los encuentros Bambito I, II y III. El primero promovía el diálogo entre los líderes políticos. La agenda nacional establecía prioridades como la modernización de la salud, la educación y la administración del Canal de Panamá. Bambito II y III en 1994 representaron un éxito para el sector laboral y empresarial al lograr el "Pacto de Compromisos para el Desarrollo".

Los dos primeros encuentros se realizaron antes de las elecciones de mayo de 1994 (agosto de 1993 y abril de 1994) y, junto al Pacto de Santa María, lograron su objetivo: un proceso electoral transparente.

Posteriormente, en 1995, se asomaba un momento impostergable: Panamá recuperaría la plena soberanía sobre su territorio en 1999. A raíz de este hecho histórico que se avecinaba, se presentaron inquietudes de diversos sectores políticos y sociales sobre la necesidad de impulsar un diálogo nacional.

Con el apoyo del PNUD, se retomó la iniciativa de los diálogos y se convocó a un nuevo proceso centrado en el reto que tendría que asumir el país a partir del 31 de diciembre de 1999: el manejo del Canal de Panamá.

En este proceso de concertación se logró una amplia convocatoria, que incluyó a los políticos, al Gobierno y a la sociedad civil organizada que participó de forma activa.

La gran convocatoria de este proceso se dio el 26 de mayo de 1996 en Coronado y culminó con la aprobación del documento "Visión Nacional Panamá 2000", el cual permitió la creación de la autoridad del Canal de Panamá, que se encargaría de administrar la vía interoceánica luego de que se traspasara a manos panameñas el 31 de diciembre de 1999. Adicionalmente se acordó la creación de la autoridad de la Región Interoceánica, la cual administraría los bienes revertidos en beneficio del Estado panameño. Estos encuentros se conocieron como "Coronado I y II".

Posteriormente, el PNUD volvió a impulsar un nuevo diálogo nacional. El objetivo: pensar en el Panamá que se deseaba construir en 20 años. En junio de 1997 la "Visión Nacional 20-20" surge como propuesta de concertación, que luego sería firmada por 14 gremios.

La metodología incluyó la elaboración de un primer documento de trabajo que produjeron representantes del mundo académico, validado luego por los partidos políticos y la sociedad civil. Tras su aprobación por todos los partidos políticos, la sociedad civil impulsó la creación de mecanismos de monitoreo de los objetivos del documento.

Finalmente, en 2005, la profunda crisis de credibilidad, probidad y eficiencia en el sistema judicial dio lugar al "Pacto de Estado por la Justicia". Acto seguido, en el año 2006, empieza el proceso de Concertación Nacional para el Desarrollo.

Dificultades

- Los significativos aportes de estos grupos de ciudadanos —en su mayoría de la sociedad civil— no han sido suficientes y los sendos informes e instrumentos que arrojaron estos ejercicios de diálogo, siguen hoy siendo sólo documentos de trabajo y referencias metodológicas para los estudiosos.
- En la mayoría de las ocasiones no se cumplen los mecanismos de verificación y seguimiento de los acuerdos que surgieron de cada diálogo.
- La mayoría de estos ejercicios siempre se han dado producto de una crisis en la opinión pública o producto del rechazo hacia alguna iniciativa que modifique, cambie o implemente acciones nuevas en nuestra legislación.

4. Las buenas prácticas. Logros alcanzados

Una vez adoptado el marco regulatorio del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, se producen iniciativas legislativas producto de los logros alcanzados.

Una de ellas es la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social y Fiscal, que tiene por objeto establecer normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del sector público, condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible. La gestión de las finanzas públicas se ejecutará bajo principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

Esta ley también reconoce los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, dándoles carácter de obligatorio cumplimiento a la hora de establecer que todo Gobierno deberá presentar, al inicio de su gestión, un Plan Estratégico de Gobierno de alcance quinquenal, cuyo contenido deberá estar alineado a los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Es la primera vez en la historia de los diálogos sociales panameños que una ley reconoce los resultados alcanzados y coadyuva a que los mismos no queden en el olvido.

Desafortunadamente, entre los años 2009 y 2011, en medio de un proceso electoral y su respectivo cambio de Gobierno, la esencia de la creación del Consejo de la Concertación se fue disipando, poniendo en peligro incluso su funcionalidad ante la fragilidad institucional de la Secretaría Ejecutiva del Consejo y falta de dotación de personal, presupuesto e instalaciones adecuadas.

No obstante, en el año 2011, ante una coyuntura de debate social sobre la necesidad o no de reformar la Constitución de 1972 y la presentación de propuestas de reformas por parte del Gobierno nacional, las cuales estaban recibiendo un inmediato rechazo popular, el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo retomó su rol de instancia de diálogo cuando mediante Decreto Ejecutivo número 209 de 26 de abril de

2011, el órgano ejecutivo dispuso designar a un grupo de ciudadanos notables para conformar la Comisión Especial de Consultas para las reformas constitucionales.

Este grupo de ciudadanos contó con la responsabilidad de redactar un anteproyecto de acto constitucional, expresándose que *"dicha comisión tendría amplias facultades para elaborar una propuesta sin límites ni precondiciones, y que se convocara previamente al Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo para que esta instancia de diálogo social y político fuese la que realizara una amplia consulta pública para establecer los temas o aspiraciones de cambio constitucional de la sociedad panameña"***.**

El mencionado decreto ejecutivo asignó a la Comisión Especial la función de realizar amplias consultas a fin de recoger insumos para la elaboración de una propuesta de reformas a la Constitución Política de la República.

Según el literal c del Artículo 4 del citado decreto ejecutivo, la Comisión Especial estaba facultada para: *"fomentar, propiciar y organizar la participación, discusión y consultas que fueran necesarias para las reformas a la Constitución Política de la República en el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo y demás instancias pertinentes"***.**

El Consejo de la Concertación se constituyó así en la instancia consultiva que recogió y elaboró propuestas con miras a ser consideradas por la Comisión Especial.

Entre abril de 2011 y enero de 2012, y a lo largo de 120 sesiones, la Comisión Especial revisó íntegramente la Constitución Política vigente. Para hacerlo se apoyó en los "acuerdos concertados" de la Concertación Nacional para el Desarrollo, en las propuestas remitidas por múltiples organizaciones y ciudadanos, en los insumos suministrados por el equipo técnico reunido al efecto y en los aportes de los propios comisionados.

El resultado de las numerosas e intensas deliberaciones fue un anteproyecto de Acto Constitucional para reformar íntegramente la Constitución de 1972.

Posterior a este ejercicio, que resultó en un relanzamiento del Consejo de la Concertación ante la sociedad, esta instancia de participación ha contado con oportunidad de manifestarse sobre diversos temas de interés nacional, social y político, consiguiendo que una gran parte de sus observaciones hayan sido respetadas por el Gobierno de turno.

Adicionalmente, como parte de las responsabilidades establecidas en la Ley 20 de 2008 y en el Decreto Ejecutivo 854 de 2010, el Consejo de la Concertación empezó en el año 2012 un proceso de verificación en el cumplimiento de los Acuerdos de la Concertación, el cual se ha estado desarrollando en varias etapas.

- Durante el año 2012 se desarrolló una consultoría de apoyo al Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos de la Concertación, con auspicio del PNUD.

Esta etapa se concentró en identificar que tanto se alineaba el Plan Estratégico del Gobierno nacional a los Acuerdos de la Concertación, así como en la definición de estrategias para el fortalecimiento del Consejo y sus unidades administrativas y técnicas.

- La segunda etapa se dio en el año 2013, nuevamente con apoyo del PNUD, en donde se convocaron a mesas de trabajo para desarrollar el proceso de revisión, actualización y priorización de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Este ejercicio fue el primero en la historia posterior a la aprobación de los acuerdos en el año 2007, que permitió determinar el grado de cumplimiento de los mismos, las falencias del proceso original, la revisión de las metas propuestas y su actualización a la realidad nacional, y la priorización de aquellos objetivos nacionales que deben ser atendidos con mayor prontitud a través de las políticas públicas.

Actualmente, y coincidiendo con un proceso electoral y con su consecuente cambio de Gobierno, el Consejo de la Concertación se encuentra en la etapa de garantizar el compromiso del nuevo Gobierno de dar seguimiento al cumplimiento de los Acuerdos de la Concertación, tomando como base el ejercicio de revisión realizado en el año 2013.

Adicionalmente, y como parte de un objetivo de fortalecimiento institucional que se ha propuesto el Consejo, se ha logrado la integración al Programa de Apoyo a Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares de la Unión Europea, a través de su programa EUROsociAL, con el que se ha recibido importante asistencia técnica, tanto a nivel de la Secretaría Ejecutiva como a los propios consejeros en temas de gobernanza y participación ciudadana. Actualmente se trabaja en la conformación de una red de Consejos Iberoamericanos, con el afán de compartir experiencias exitosas sobre diálogo social, para lograr una revisión al marco jurídico del Consejo, dar mayor fortaleza a su institucionalidad, representatividad y legitimidad y con ello, lograr mayor incidencia política y alcance social; todo en aras de un verdadero y efectivo diálogo social en Panamá

Conclusiones

1. El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo nace del debate nacional que se dio a raíz del referéndum para la ampliación del Canal en el 2006.
2. Los actores económicos y sociales consideraron la necesidad de contar con un espacio de discusión y toma de decisión para los grandes temas nacionales.
3. Este espacio de discusión y debate de la sociedad organizada se previó como un mecanismo de comunicación con los tomadores de decisiones del poder formal.
4. El Estado debe ser el principal garante y legitimador de las estructuras y decisiones de la Concertación Nacional, considerándolas de manera positiva y participando en la dinámica del diálogo social.

El Consejo Económico y Social de la República Dominicana, camino al año 2030

Iraima Capriles
Directora Ejecutiva del Consejo Económico y Social de la República Dominicana

El Consejo Económico y Social de la República Dominicana[1], cumplirá diez años de existencia y será un buen momento para detenerse, mirar atrás y observar el trayecto recorrido, situarse en el presente y ver donde estamos, y tratar de visualizar cómo y en qué lugar esperamos ser parte del futuro del país.

El título de este escrito hace referencia al año 2030, pues la ley 01-12 sobre Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 pone a cargo del Consejo Económico y Social (Consejo Económico y Social) acompañar desde la veeduría social, las diferentes etapas de cumplimiento de los objetivos generales, específicos y líneas de acción contenidos en los cuatro ejes estratégicos que componen la visión de nación que a largo plazo deseamos construir, que se encuentra en la ley sintetizada de la siguiente manera:

> *"La República Dominicana es un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la justicia social y una sociedad más igualitaria, que gestiona y potencia sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente integrada y se inserta competitivamente en la economía global".*[2]

En más de una ocasión he tenido que explicar a un nuevo consejero qué es un CES y cómo funciona el nuestro. No puedo negar que siempre me han ayudado unas cuantas cátedras de derecho administrativo que en alguna ocasión tuve la oportunidad de tomar.

---

1. La República Dominicana tiene 48,670 km^2 del este de la Isla Hispaniola situada en el Mar Caribe, con una población de 11 millones de habitantes, cuya capital, fundada en 1496, es Santo Domingo de Guzmán. Es una república democrática con presidente y vicepresidente elegidos por voto popular para un período de cuatro años, Congreso Nacional Bicameral con Senado (32 escaños), Cámara de Diputados (183) escaños, miembros elegidos por voto popular cada cuatro años. Las altas cortes están constituidas por Tribunal Constitucional, Tribunal Superior Electoral y Suprema Corte de Justicia. Existe una Cámara de Cuentas que conjuntamente con los organismos mencionados tiene rango constitucional.
2. Ley 01-12, art. 5 sobre Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030.

Las notas que a continuación siguen, comprenden cuatro aspectos de su vida institucional:

I. Origen, fuentes y estructura administrativa, II. Procesos de concertación y participación del CES, III. Buenas prácticas por resultados obtenidos, y IV. Rol de veeduría social del CES. Finalmente, la conclusión aborda el tema de la representatividad y como esperan resolverse algunos de los problemas que el CES ha enfrentado a través de la ley orgánica que aprobada por la Cámara de Diputados, espera ser convertida en ley por el Senado de la República Dominicana.

I. Origen, fuentes y estructura administrativa

Originalmente, el Consejo Económico, Social e Institucional fue constituido en 2005 mediante Decreto Presidencial 13-05 del 25 de enero de ese año. Su estructura, resumida en una Asamblea Plenaria de 43 miembros, es la siguiente: nueve del sector social, siete del sector sindical, 25 del sector empresarial, una Comisión Ejecutiva de seis miembros, dos representantes de cada sector. Un Presidente y una Dirección Ejecutiva con funciones de Secretaría General. El decreto establecía que el Pleno contaría con siete comisiones de trabajo para tratar asuntos de economía, competitividad, turismo, agropecuaria, salud, desarrollo urbano, electricidad.[3] Con un presupuesto reducido y reuniones mensuales con asistencia reducida, el CES comenzó a dar sus primeros pasos.

En el año 2010, después de dos años de consulta territorial para la reforma constitucional realizada por la Comisión de Juristas designada por decreto presidencial y coordinada por Monseñor Agripino Núñez Collado en su calidad de Presidente del Consejo Económico, Social e Institucional, se proclama una nueva Constitución para la República Dominicana y en ella adquiere rango constitucional el Consejo Económico y Social.

Es decir, que a principios del siglo XXI, a través del Decreto 13-05 y la Constitución de 2010, se reúnen en una sola institución personas que por su competencia o autoridad, por su lugar en la sociedad, por su liderazgo empresarial o por su dirigencia gremial y sindical, forman parte del diálogo social, ya no sólo para tratar temas salariales o de otra índole laboral, sino con el objeto de mantener un diálogo permanente que tiene por "tema de conversación" las prioridades de desarrollo en materia económica, social y laboral del país.

En un espacio único por su naturaleza, el Consejo Económico y Social reúne a empleadores, sindicalistas y organizaciones de la sociedad civil con marcado perfil de veeduría social alrededor de una misma mesa, donde exponen sus puntos de vista sobre temas

3. Decreto 13-05 dado por el Excelentísimo señor Presidente de la República, Leonel Fernández Reyna el 25 de enero de 2005.

agendados por la Comisión Ejecutiva y formalizan su participación en la formulación de políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno central a través de sus opiniones y sugerencias recogidas en las actas de cada reunión.

El Consejo Económico y Social espera que al llegar su 10º aniversario de vida institucional, contará con un estatuto legal que acorde con sus responsabilidades derivadas de un ejercicio fructífero en el desempeño de sus labores y funciones, le permita seguir con paso seguro hacia el año 2030.

Rol consultivo vinculado a la estructura administrativa

Aunque en su praxis, el CES dominicano tiene una fuerte influencia de la estructura administrativa de la ley constitutiva del CES de España de 1991, cuya fuente es la Constitución española de 1978, la fuente legal del CES de la República Dominicana estuvo más bien inspirada por la organización administrativa de la V República Francesa. Es en razón de este dato y sin ánimo academicista que pido anuencia al lector(a), para hacer cita de algunos autores básicos de derecho administrativo general, que me permiten sostener esta afirmación.

Para René Chapus[4], los Consejos Económicos y Sociales se ubican dentro de las "instituciones de acompañamiento de la administración activa", entendida la misma, como aquella que decide, es decir, investida con el poder de decisión que otorga el Estado a la Administración. El autor explica que tanto como ser controlada, "la administración activa" tiene necesidad de ser esclarecida y ayudada en el ejercicio de su poder de decisión. Para llevar a cabo esta misión se conciben los organismos consultivos en la administración central, denominados por él "la administración consultiva".

Anota el profesor Chapus que dos de estos organismos tienen su existencia garantizada por la Constitución de la República Francesa: el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social, en la actualidad, Consejo Económico, Social y Medioambiental.[5]

Por otra parte, Jean Rivero y Jean Waline[6] hacen referencia a estos órganos consultivos de la administración central, caracterizados por su estatuto constitutivo, su composición y sus atribuciones como órganos llamados a dar su opinión o dictamen a la administración generalmente por vía de un ministro, sobre cierta categoría de proyectos preparados por la administración central. Se constituye, por tanto, en un medio de participación de los interesados, es decir, de aquellos grupos de interés a los que esté dirigido dicho proyecto.

---

4. CHAPUS, René. *Droit administratif général.* Tome 1, 15e édition Montchrestien, Paris, 2001. Pág. 444.
5. CHAPUS, René. Ibid. Ver Constitución de la República Francesa del 4 de octubre de 1958, arts. 37, 38 y 39 referentes al Consejo de Estado y los arts. 69-71 y ordenanza del 29 de diciembre de 1958 sobre el Consejo Económico, Social. Págs. 445-446. (La más reciente modificación por ley constitucional del año 2010 cambia el nombre a Consejo Económico, Social y Medioambiental).
6. RIVERO, Jean; WALINE, Jean. *Droit administratif*. 18e edition. Précis DALLOZ, Paris, 2000. Págs. 347-348.

Estamos hablando de una estructura administrativa que desde el 4 de octubre de 1958 ha regido al CESE de Francia, con sólo ligeras modificaciones, siendo la última en el año 2010, para incorporar el aspecto medioambiental.

No obstante haber adoptado el modelo administrativo francés, que tiene un fuerte componente consultivo, en la República Dominicana el Decreto 13-05 y la reforma constitucional de 2010 otorgan prioridad a la labor de concertación que deberá desarrollar el CES. Veamos.

En la primera motivación del Decreto vigente, se establece:

> *"**CONSIDERANDO:** Que resulta imprescindible estimular los espacios operativos de concertación permanente, de amplia representación, que propicien la discusión y adopción de medidas de política económica, social e institucional aceptables para la ciudadanía, capaces de superar el inmediatismo y la improvisación."*

Sin embargo, el primer artículo del Decreto 13-05 invierte el orden de los roles al declarar:

> *"**ARTÍCULO 1.-** Se crea el Consejo Económico, Social e Institucional, como un organismo consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social e institucional, que tendrá como atribución general conocer y emitir su opinión sobre problemas de cualquier naturaleza que sean de interés nacional, constituyéndose en un espacio institucional permanente de diálogo y deliberación en procura de la concertación social."*

Interesante para entender esta vertiente de rol consultivo es el siguiente artículo del mismo decreto:

> *"**ARTÍCULO 3.-** Se reconoce el Diálogo Nacional como instancia válida de concertación y articulación de esfuerzos, conformado por los diferentes sectores de la sociedad civil, el Gobierno y los partidos políticos. El Consejo Económico, Social e Institucional procurará complementar y fortalecer el Diálogo Nacional.*
>
> ***PÁRRAFO:** El Diálogo Nacional, como instancia colegiada entre partidos, gobierno y sociedad civil, se dará su propia estructura y determinará los niveles de articulación que tendrá con el Consejo Económico, Social e Institucional."*

En la reforma constitucional del año 2010, la concertación vuelve a tomar principalía conforme al texto constitucional:

> *"**Artículo 251.- Consejo Económico y Social.** La concertación social es un instrumento esencial para asegurar la participación organizada de empleadores, trabajadores y otras organizaciones de la sociedad en la construcción y fortalecimiento permanente de la paz social.*

Para promoverla habrá un Consejo Económico y Social, órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social y laboral, cuya conformación y funcionamiento serán establecidos por la ley.[7]

Respecto al rol de 'órgano consultivo' vinculado a la Agenda Nacional de Desarrollo

El expresidente doctor Leonel Fernández Reyna, en su primera administración gubernamental (1994-2000) había realizado una consulta nacional que llevó por nombre Diálogo Nacional, convocada mediante el Decreto 489 del 18 de noviembre de 1997 con el objetivo de "propiciar un acuerdo nacional que consigne el manejo y las soluciones de los grandes problemas del país a corto, mediano y largo plazo"[8], y que concitó un amplio respaldo de la ciudadanía.

Es interesante resaltar que entre los miembros de la Comisión Organizadora del Diálogo Nacional, presidida por el Presidente Fernández, se encontraba el actual Presidente de la República Dominicana, Lic. Danilo Medina Sánchez, en su calidad de Ministro de la Presidencia, y el actual Presidente del Consejo Económico y Social, Monseñor Agripino Núñez Collado, en su calidad de Rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y vocero oficial de la Comisión Organizadora. Concluidos los trabajos iniciales del Diálogo Nacional, en la PUCMM se siguió trabajando el tema de prioridades para una agenda nacional de desarrollo.[9]

Estos ejercicios no eran nuevos para la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra donde se habían llevado a cabo diferentes estudios y consultas, a través del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, el CUEPS, dirigido por la socióloga doctora Ramonina Brea, acerca de las prioridades de desarrollo nacional. Un primer grupo de propuestas fue compilado en el año 1993 bajo el título *Las Reformas Institucionales en República Dominicana: Compendio de Propuestas.*

Otro ejercicio similar de identificación de prioridades a través de consulta y concertación de posiciones respecto a las mismas fue realizado en el año 1996 nuevamente a través de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

---

7. Artículo 251 de la Constitución de la República Dominicana proclamada el 26 de enero de 2010.
8. Carlos Dore Cabral, Esther Hernández Medina, coordinadores. *La voluntad de la Nación, propuestas aprobadas en la primera etapa del Diálogo Nacional*. Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, 1998.
9. En el año de 1996 Grupo Acción por la Democracia coordinado por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, CUEPS de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, PUCMM, publicó los volúmenes I *Agenda Nacional de Desarrollo* y II P*lanes de Acción para las Diez Principales Prioridades de la Agenda Nacional de Desarrollo*. Editoras Taller y Centenario respectivamente, Santo Domingo, 1996.
En ese sentido, el empresariado dominicano también hizo un trabajo similar con los resultados de la 2ª Gran Convención Nacional Empresarial; ver la publicación *Agenda Empresarial para el Desarrollo Integrado,* edición del Consejo Nacional para la Empresa Privada, CONEP, Santo Domingo, 1995.

En el año 1999 se realizó otro ejercicio de esta naturaleza financiado por el Banco Mundial, administrados los fondos por la PUCMM, que permitió presentar a los candidatos presidenciales el 20 de diciembre de 1999 una publicación con el título*: Resultado del Proceso de Concertación sobre Prioridades del Desarrollo Nacional* seguida en diciembre del año 2000 de una segunda publicación contentiva de los resúmenes ejecutivos de las Mesas de Trabajo sobre: I-Políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza, II-Políticas económicas para el desarrollo agropecuario y Tratado de Libre Comercio, III-Política y gestión del ambiente, IV-Reforma del Estado, y V-Desarrollo Fronterizo y Relaciones con Haití.

Es evidente la necesidad de separar el rol consultivo del órgano consultivo al que se refieren los textos de derecho administrativo francés.

También es evidente que los Consejos Económicos y Sociales europeos desarrollan un rol consultivo en general más apegados a las características de órgano consultivo del derecho administrativo y que en el caso del CES de la República Dominicana, la interpretación que se ha hecho de órgano consultivo hasta ahora, ha sido la de coordinador de consultas, unas veces nacionales otras territoriales que como podrá observarse describe una realidad diferente.

Por otra parte, se observará que en la República Dominicana, la consulta generalmente ha desembocado en un proceso de mesas de trabajo, con el que se inician rondas de concertación para alcanzar acuerdos de consenso.

Respecto al rol de 'órgano de concertación'

La Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, conocida por sus siglas PUCMM, ya había tenido una importantísima participación en el año 1989 mediante la presencia concertadora de su Rector Monseñor Agripino Núñez Collado[10], quien había coordinado y liderado la Comisión de Jus Laboralistas, que inició las conversaciones entre los sectores empleador, sindical y Gobierno, que por medio de un esfuerzo de diálogo social, mediación y concertación lograra llegar a acuerdos para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y la competitividad necesaria requerida por el empresariado, bajo relaciones laborales en esa época todavía regida por el Código de Trabajo Trujillo del año de 1952.

Este "Diálogo Tripartito"[11] culminó con la reforma del Código de Trabajo en el año 1992, promulgándose la ley 16-92 en la que se consagraron logros importantes en materia de reivindicaciones sociales para los trabajadores y mejor ambiente de trabajo conducente a la paz social requerida para elevar los niveles de competitividad.

10. La Conferencia del Episcopado Dominicano solicitó a Monseñor Agripino Núñez ser el mediador en las conversaciones del "diálogo tripartito".
11. Desde el principio estas reuniones tomaron como nombre propio el de "Diálogo Tripartito" desde el año 1989 que iniciaron hasta 1992 cuando concluyeron.

Ciertamente, es el rol de concertación[12] el que caracteriza al CES de la República Dominicana inspirado en lineamientos de "tripartismo" expresados por el doctor Emilio Morgado Valenzuela, citado por Monseñor Núñez en su obra *La cultura del diálogo y la Concertación en la República Dominicana 1985-1997*.

Sin duda alguna los decretos formativos del Consejo Económico y Social fueron pensados tomando en consideración el liderazgo académico, autoridad moral, prestigio y experiencia como mediador y concertador de Monseñor Agripino Núñez Collado, demostrado en sus esfuerzos desplegados en el Diálogo Tripartito, la experiencia de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra en materia de consultas específicas sobre "prioridades para una agenda nacional de desarrollo" y recoge a la vez, las experiencias del ejercicio de consulta nacional para conocer la opinión de la ciudadanía acerca de lo que constituían para ella prioridades de desarrollo nacional en el año 1998 consulta que fuera realizada por el "Diálogo Nacional".

II. Procesos de concertación y participación del CES

La Reforma Fiscal en el año 2005. La entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana conocido por las siglas DR-CAFTA, disminuiría el monto estimado de recaudación de impuestos y aranceles por parte del Gobierno central, por lo que se haría necesario, ampliar la base tributaria para alcanzar los montos estimados de recaudación requeridos por el Gobierno para continuar con las obras de desarrollo y el sostenimiento de la nómina pública, llamado gasto público. Divergían los sectores privado y público acerca de la cantidad estimada real de recaudación requerida por el fisco.

El 5 de agosto de 2005, la Comisión Técnica del Diálogo Nacional rendía un "Informe sobre la Reforma Fiscal a la luz del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana". En resumen se trataba de identificar al monto al que se estimaba la pérdida fiscal por la entrada en vigor del tratado y los requerimientos del sector empresarial para garantizar la competitividad, así como el monto de los requerimientos del sector social y sindical para continuar con el mejoramiento de las condiciones de vida de los dominicanos y dominicanas, incrementando el gasto en salud, educación y seguridad social. El informe estaba avalado por las autoridades gubernamentales, el sector empleador, el sector sindical y el sector social que habían participado en las conversaciones.

Los acuerdos alcanzados permitieron que el 13 de diciembre de 2005 fuera promulgada **la** Ley 557-05 con las principales modificaciones en materia impositiva necesarias para la etapa de desarrollo del país.

12. NUÑEZ COLLADO, Agripino. *La cultura del diálogo y la concertación en la República Dominicana 1985-1997*. Editora Taller, Santo Domingo, 1997. Pág. 47

Entrada en vigor del Seguro Familiar de Salud en el año 2006. Un proceso de acercamiento de posiciones de los diferentes actores del sistema de salud en la República Dominicana, motivado por la necesidad de entrada en pleno vigor de la Ley de Seguridad Social 87-01 en lo que respecta al Seguro Familiar de Salud se inició el 19 de abril del año 2006.

Cuatro comisiones surgieron de la Asamblea Plenaria realizada ese día. De las cuatro, la formada para la actualización del costo del Plan Básico de Salud, PBS, componente esencial del Seguro Familiar de Salud, SFS, del Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Con este ejercicio de concertación, cuyos trabajos comenzaron en abril y concluyeron en el mes de diciembre de 2006, se trató de poner a las partes de acuerdo acerca de cuánto pagaría el sector público a las prestadoras de servicios de salud a través de las aseguradoras por los servicios cubiertos por el Plan Básico de Salud. Los trabajos concluyeron con el "Acuerdo para el Inicio del Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo", encabezando la firma del acuerdo el Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández Reyna y el Ministro de Trabajo Dr. José Ramón Fadul, los actores del sistema de salud, el sector empleador, el sector sindical y los testigos de honor, el Vicepresidente de la República Dr. Rafael Alburquerque y Monseñor Agripino Núñez Collado, coordinador del Diálogo Nacional.

Los acuerdos alcanzados permitieron que el Seguro Familiar de Salud en el régimen contributivo entrara en plena vigencia el 1º de septiembre de 2007.

La Comisión de Juristas para la Reforma Constitucional 2006. Mediante el Decreto Presidencial 323-06, se designa una Comisión de Juristas que tiene por objeto "preparar mediante consultas un documento en el que se recojan las propuestas que hayan sido identificadas en torno a los aspectos a ser modificados en la Constitución de la República Dominicana"[13].

En el artículo 4 del decreto, se designa al Consejo Económico, Social e Institucional, CESI, como parte de las organizaciones designadas para dar apoyo logístico y administrativo al proceso en el desenvolvimiento de sus labores.

Durante dos años, la Comisión de Juristas se reunió semana por semana y recorrió prácticamente todo el país, reuniendo los diferentes pareceres y opiniones de la ciudadanía acerca de la Constitución que anhelaban para los años por venir.

Los acuerdos alcanzados permitieron la proclamación de la Constitución el 26 de enero del año 2010.

13. Decreto Nº 323-06 del 03 de agosto de 2006 dado por el Excelentísimo señor Presidente de la República, doctor Leonel Fernández Reyna.

El taller encuentro sobre Transparencia y Probidad en el Sector Público, conocimiento de la experiencia chilena para República Dominicana en el año 2008. La Ley 498-06 sobre Sistema de Planificación e Inversión Pública y el Reglamento de aplicación 493-07 planteaban una planificación del presupuesto y gasto público en base a objetivos a cumplir en el corto, mediano y largo plazo.

El Consejo Económico, Social e Institucional en coordinación con el exministro de Economía de Chile y al momento consultor en políticas públicas, doctor Álvaro García realizó un taller en el que se intercambiaran experiencias chilenas vinculadas a los Acuerdos de la Convergencia en Chile.

Este taller fue precursor del inicio de los trabajos de la Visión-País que luego serían parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo. El seguimiento se puso a cargo de la "Comisión de Operativización de las Conclusiones del Encuentro de Jarabacoa" y la "Comisión de Fortalecimiento Institucional del CESI", que continuó los trabajos de seguimiento hasta bien avanzado el año 2008.

La Cumbre por la Unidad Nacional frente a la Crisis Económica Mundial 2009. Este proceso en su primera etapa tuvo por objetivo: "buscar soluciones a problemas de corto plazo que ameritan atención de urgencia para aplicarse en el 2009 en ejes fundamentales de la economía, los servicios sociales, la gestión pública y la consolidación institucional, a fin de poder hacer frente a los impactos de la crisis económica mundial y sus consecuencias económicas, sociales y políticas".[14]

Nueva vez, las consultas fueron realizadas y las mesas de trabajo formadas y con acuerdos pactados que incluyeron una Comisión de Seguimiento a los Acuerdos Pactados ordenada por Decreto Presidencial Nº 175-09 de fecha 10 de marzo de 2009.

La segunda etapa era tan importante como la primera, pues si ésta trataba de que nos pusiésemos de acuerdo para sortear la crisis de la mejor manera posible, la siguiente trataba de enfocarnos hacia el futuro a través de "Un viaje de transformación hacia un país mejor".[15]

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 en el año 2012. En marzo de 2010 concluyeron los trabajos y en enero del año 2012 se promulgó la Ley 01-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, en la cual el Consejo Económico y Social tiene importantes responsabilidades:

---

14. Según hoja metodológica construida para ese proceso y que concluía ese primer objetivo con la frase siguiente: "Dichas propuestas para ser ejecutables en una coyuntura marcada por tendencias recesivas y riesgos de desequilibrios, deberán representar soluciones fiscalmente sostenibles, socialmente necesarias, económicamente factibles, políticamente viables".
15. Así se denominó el documento de la propuesta gubernamental construida en base a acuerdos concertados para la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

- Organizar el espacio para la realización de los tres pactos nacionales, correspondientes a la reforma educativa, la reforma fiscal y la reforma del sector eléctrico y cualesquiera otros pactos nacionales que el país se viera requerido de acordar.
- Dar seguimiento al cumplimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

El Taller Encuentro de EUROsociAL precursor del inicio de los trabajos del Pacto Educativo 2013. Las relaciones internacionales han sido desde los primeros días de formación del CES de la República Dominicana uno de sus pilares más importantes pues el intercambio con otros consejos económicos y sociales es una fuente extraordinaria de experiencias que coadyuva en el fortalecimiento interno de la cotidianidad de un consejo. La experiencia con EUROsociAL constituye un excelente ejemplo descriptivo de lo antes dicho.

Por mandato de la Ley 01-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo era la responsabilidad del CES propiciar el espacio para la realización del Pacto Educativo. Sin embargo, era necesario reunir a los diversos actores del sistema educativo e ir avanzando la metodología del CES para búsqueda de acuerdos a través de la concertación.

En octubre de 2012, en Madrid, al final de la reunión de los CES iberoamericanos con el CES de España, se nos ofreció la oportunidad de recibir la colaboración de EUROsociAL**.** No perdimos tiempo, ni oportunidad y de inmediato solicitamos la cooperación a su representante, el señor Ignacio Soleto, que consistía en la asistencia de expertos en materia de construcción de consensos en el área educativa.

El taller realizado con los auspicios de EUROsociAL tuvo lugar los días 21 y 22 de febrero de 2013 y contó con la presencia de la consultora Consuelo Velaz de Medrano, quien dejó a todos ampliamente satisfechos por la claridad de su presentación, la profundidad de sus conocimientos y sobre todo el aporte de realidad que dio a su exposición. Los actores del sistema educativo dominicano encabezado por la Ministra de Educación Superior Ciencia y Tecnología, doña Ligia Amada Melo de Cardona, quedaron gratamente impresionados.

La presentación de Pavel Trantina del CES de la Unión Europea, fue igualmente satisfactoria, pues enfocó uno de los temas que el CES dominicano ha favorecido, la participación de los jóvenes en los consejos económicos y sociales.

La presencia y el apoyo del Consejo Económico y Social de España fue patente, sus consejeros Javier Ferrer Dufol, Dionis Oña y Martín y Eduardo Navarro Villarreal hicieron presentaciones y del equipo de la unidad internacional, nos acompañaron en todo momento doña Margarita Bravo y Beatriz Martín Nieto.

Este taller sobre construcción de consensos permitió que se iniciaran las conversaciones para iniciar los trabajos de consulta, discusión y concreción del Pacto Nacional para la Reforma Educativa.

Pacto Nacional para la Reforma Educativa 2013. Convocados por el Excelentísimo señor Presidente de la República, Lic. Danilo Medina Sánchez, mediante el Decreto 228-13 nos abocamos a un arduo trabajo de aproximadamente seis meses que contó con seis fases:

Fase I – Metodología, Fase II – Consulta, Fase III – Discusión, Fase IV – Concreción, Fase V – Firma del Pacto Educativo, y Fase VI- Seguimiento al cumplimiento del Pacto Educativo. Iniciado en agosto de 2013 concluyó con la firma el 1 de abril de 2014 con una amplia repercusión nacional.

III. Las buenas prácticas por resultados obtenidos

Las buenas prácticas, como su nombre lo indica, surgen de la experiencia positiva que puesta a prueba una y otra vez da resultados esperados.

El rol del CES en los procesos antes descritos, ha sido de a) promover la participación organizada a través de mecanismos de inclusión, b) velar por la integridad del proceso, que en cierto modo significa que las opiniones resultantes de consultas a ciudadanos y ciudadanas, no se pierden en los resultados de digitadores, codificadores que hacen la conversión a datos estadísticos, y c) mantener la neutralidad en los ejercicios de concertación, acogido a los principios éticos de respeto, integridad, veracidad y responsabilidad.

Más, a nuestro entender, el proceso de generación de buenas prácticas para el CES de la República Dominicana habría sido imposible sin los ingredientes siguientes:

I. Voluntad política: es decir, desde el Gobierno central, el interés manifiesto de incorporar métodos de democracia participativa en la toma de decisiones en materia de políticas públicas.
II. La figura de un presidente de CES con autoridad moral, competencia excepcional, compromiso demostrado con los más altos y mejores intereses de la nación que son a su vez virtudes generadoras de confianza en los ámbitos político, económico y social.
III. Un equipo operativo actuando con apego a la ley, principios éticos de respeto, integridad, veracidad y responsabilidad, constante en el apoyo técnico, cualidades generadoras de confianza en los ámbitos interinstitucionales, entre los consejeros y de cara al público en general.

Sobre esta base podemos entonces ubicar los procedimientos que pueden ser considerados buenas prácticas en los procesos de consulta y concertación que ha llevado a cabo el CES de la República Dominicana.

1. Metodología. Un componente que funciona es desarrollar el proceso, cual que sea, a partir de una metodología consensuada. Esta permite planificar pasos, visualizar diferentes escenarios, prever y proveer para diversas situaciones, proyectar expectativas de resultados.

Debe existir un órgano que permite la validación de cada uno de las fases de la metodología y hacer los ajustes de lugar, pues la metodología funciona, cuando consejeros y participantes se sienten cómodos y están dispuestos a seguir lo establecido. Alguien dispuesto a recordar el contenido de la metodología cuando se presentan intentos de desvío de lo acordado.

2. Adecuada distribución de responsabilidades. Otro factor importante en el proceso es la adecuada distribución de responsabilidades en los diferentes niveles vinculados con el "poder de decisión" tal y como se concibe dentro y fuera del derecho administrativo.

3. La validación de los resultados de cada fase. Permite mantener a todos los agentes o actores informados del proceso y realizar los ajustes de lugar, cuando es necesario.

4. La comprensión colectiva de términos a ser utilizados. Concertar es "decidir varias personas una cosa de común acuerdo", "coordinar o armonizar (dos o más) cosas para un propósito común" "es ponerse de acuerdo dos o más personas para algo" es "acordar o pactar algo".[16] Para lograr concertar es imprescindible establecer las normas o reglas de juego. En el Consejos Económico y Social de la República Dominicana las decisiones se toman por consenso y no por votación. Para ello, es necesario concertar lo que significa acercar posiciones, identificar aquello que une a los actores y tomar notas sobre aquello que les diferencia o divide. En la búsqueda de consenso por concertación no tiene sentido la votación.

5. Comunicación eficaz. Basada en datos, afirmaciones constructivas y en valores éticos de respeto, integridad, veracidad, responsabilidad, la comunicación, entre aquellos llamados a ser parte o actores de un proceso de diálogo institucional es fundamental. Una comunicación fluida sustentada en un lenguaje respetuoso y preciso en el que no quede en duda la voluntad de alcanzar el acuerdo o pacto, mantiene abiertas las puertas del diálogo.

6. El CES son sus consejeros. El Consejo Económico y Social tiene liderazgo porque sus integrantes son la representación de las fuerzas económicas y sociales del país. Sus miembros tienen la capacidad de negociar, de concertar por el sector al que están vinculados y que representan. Si esos sectores son fuertes, el CES es fortalecido en sus funciones institucionales y la participación social se hace eficaz.

16. Acepciones de la palabra "concertar" de acuerdo a los diccionarios de la Real Academia de la Lengua Española, Editorial Santillana, Editora Larousse.

7. Comisiones o instancias de seguimiento. Suele suceder que al final de un ejercicio importante de búsqueda de consensos por concertación, los actores se dispersan, vuelven a su cotidianidad y rutinas institucionales. Se requiere entonces que la misma metodología original contemple la forma o formas en que se dará seguimiento, sea al proceso, sea a lo pactado, a través de los compromisos que hayan asumido los diversos actores.

IV. Rol de veeduría social

En el siglo XXI hay una creciente manifestación de la sociedad civil a través de la participación social organizada que promueven los consejos económicos y sociales. Es evidente que la sociedad, a la que están dirigidas las políticas públicas, tiene más y mayor interés en ser parte de la toma de decisiones, del diseño, de la formación y concreción de éstas.

Por otra parte, no deja de ser beneficioso para la Administración del Estado, en términos de gobernabilidad, una participación social activa y empoderada de ciudadanas y ciudadanos. Parecen ser rasgos de la democracia contemporánea, en la que los electores no se conforman con expresar su parecer, sólo cada cierto tiempo por medio del voto, sino que exigen y demandan de sus autoridades electas espacio para la expresión ciudadana que coadyuve a la exposición de propuestas y el logro de soluciones más humanas, solidarias y éticas.

Estas inquietudes fueron plasmadas en las nuevas responsabilidades del CES dadas por la ley de Estrategia Nacional de Desarrollo en la que el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación cuenta con que la participación social sea coordinada y realizada a través del Consejo Económico y Social.[17]

Conclusión: aspectos relevantes en el Proyecto de Ley Orgánica 2015

Mirando hacia el futuro, comenzamos en el año 2008 por presentar un anteproyecto de ley orgánica del Consejo Económico y Social. Cierto fue que la incorporación a la Constitución precedió este paso que no obstante requería el tiempo necesario para madurar.

Dos temas captaron la atención de los consejeros: la composición del Pleno y las comisiones de trabajo. Tal como expresé en el segmento dedicado a las buenas prácticas, el

17. Ley 01-12 Art. 39 que concluye "Estas instancias facilitarán la veeduría social, la rendición de cuentas y el cumplimiento de la corresponsabilidad público-privada necesarias para el logro de los objetivos de desarrollo nacional".

CES son sus consejeros. Con tal motivo, la composición del pleno fue objeto de discusión y debate en el seno del Pleno actual así como en la Comisión Ejecutiva cuando se discutía el proyecto de ley orgánica que habrá de convertirse en el estatuto legal y regulador de las actividades del CES, en razón de los conceptos de representatividad y legitimidad de la representación.

El texto del proyecto que cursa en el Congreso Nacional dice:

> ***Artículo 8.-*** *Composición del Pleno del Consejo Económico y Social. El Consejo Económico y Social estará conformado por: 1) Un presidente, 2) Un secretario general, 3) Quince representantes de las organizaciones laborales, incluyendo a tres representantes de los gremios profesionales, 4) Quince representantes de las organizaciones empresariales, incluyendo a las cámaras de comercio y de producción y las organizaciones de microempresas, y 5) Quince representantes de las organizaciones sociales, incluyendo a las iglesias, instituciones académicas y organizaciones comunitarias, entre otras organizaciones sociales.* ***Párrafo I:*** *Los miembros del CES serán seleccionados por sus propios sectores cada cuatro años, mediante la celebración de una asamblea eleccionaria con la participación de las organizaciones de cada sector.*

Esta distribución equilibra el peso de las organizaciones sindicales y de asociaciones de la sociedad civil que se encontraban en desventaja frente a las organizaciones empresariales.

Por otra parte, las comisiones de trabajo fueron readecuadas a la realidad económica y social del país y de las responsabilidades que van surgiendo de los pactos nacionales que exigen una mayor integración de los consejeros del CES a las labores de veeduría social.

Por eso las comisiones permanentes tendrán una participación activa de los consejeros como se observa a continuación:

> ***"ARTÍCULO 23.-*** *Comisiones de Permanentes y Especiales de Trabajo.- El Consejo Económico y Social creará las comisiones necesarias para el logro de su misión, y a los mismos fines, podrá recurrir a la consulta con expertos. Las comisiones serán de carácter permanente y especial y estarán compuestas al menos por tres (3) representantes por cada sector representado en el CES, no pudiendo reunirse sin la presencia de por lo menos un miembro de cada sector".*
>
> ***"ARTÍCULO 24.-*** *Comisiones. Las comisiones permanentes del Consejo serán las siguientes:*
> 1. *Institucionalidad, Transparencia y Estado de Derecho.*
> 2. *Educación, Salud y Protección Social.*
> 3. *Economía, Productividad y Empleo.*
> 4. *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

5. *Asuntos Emergentes y Coyunturales relacionados con las materias socioeconómica y laboral".*

Desde mi perspectiva, aunque de la lectura anterior pueden colegirse muchas otras conclusiones, la primera de mis consideraciones es la de que cada Consejo Económico y Social se corresponde con la realidad social, económica, laboral, legal, histórica y cultural del país del que procede, e interpreta la vocación política de la sociedad civil y del Gobierno de incorporar herramientas de democracia participativa en la democracia representativa como forma de participación social en el poder de decisión de la Administración.

Una nueva arquitectura administrativa que tiende a permitir mayor participación social en las políticas públicas parece ir calando en la gobernabilidad de este siglo. Al fin y al cabo las políticas públicas deben ser diseñadas no sólo para el desarrollo y crecimiento de nuestros países sino teniendo como fin último el ser humano al que están dirigidas.

Experiencias recientes por países

Unión Europea

El Consejo Consultivo de Agentes Sociales para Asuntos Económicos y Sociales de Austria (Beirat für Wirtschafts -und Sozialfragen)

Introducción

El Consejo Económico y Social austriaco se estableció en 1963 sobre la base de un acuerdo informal entre los cuatro grandes organismos de ambas partes de la industria austriaca: la Cámara Económica Federal, la Cámara Federal del Trabajo, la Confederación Sindical y la Cámara de Agricultura. Dicho acuerdo se enmienda y se actualiza de vez en cuando en función de las circunstancias.

El Consejo no tiene, por lo tanto, personalidad jurídica. No se basa en ningún texto legislativo pero, como ocurre con el sistema global para organizar a los interlocutores sociales en Austria, se basa en un planteamiento informal y voluntario. El Consejo emite estudios e informes sobre asuntos relacionados con las políticas económicas y sociales que contienen recomendaciones conjuntas —y por lo tanto, unánimes— de estos cuatro organismos, dirigidas al Gobierno federal y a los demás responsables de la elaboración de políticas económicas y sociales.

Misión

Las tareas del Consejo incluyen: analizar las políticas en materia económica y social en la medida en que afectan a la economía nacional; hacer recomendaciones para lograr un poder adquisitivo estable, un crecimiento económico continuado y el pleno empleo; presentar propuestas para una mayor coordinación de las políticas económicas y sociales y tratar las cuestiones básicas en estas áreas.

El Consejo ha de tener en cuenta la necesidad de trabajar en las políticas económicas redactando informes económicos; por lo tanto, es una institución que adopta un enfoque objetivo de los debates políticos estableciendo bases comunes y recopilando hechos e información de una manera no conflictiva. Esto incluye el punto de partida de las recomendaciones y medidas conjuntas preparadas por los interlocutores

sociales para el Gobierno federal y otros responsables de las políticas económicas y sociales.

En el transcurso de la labor que desempeña, sus tareas se han ampliado y actualmente incluyen, en términos generales, aportaciones a la política económica y social; es decir, que por encima de los temas macroeconómicos, su cometido abarca también el desarrollo estructural y los asuntos microeconómicos.

En el acuerdo más reciente entre los interlocutores sociales se establecieron, entre otros, los siguientes objetivos: medidas para mejorar la competitividad internacional por medio de inversión, investigación, mayor productividad y mejor calidad; la promoción y el desarrollo de destrezas y aptitudes, sobre todo mediante enseñanza y formación complementaria; la preservación y mejora de un entorno de trabajo humano y un mayor desarrollo de unas estructuras sociales lo más justas posible.

Miembros

El Consejo consta de 21 personas en total: 16 miembros del Consejo y cinco expertos permanentes.

Cuenta, además, con dos directores ejecutivos (secretarios generales), uno por parte de la patronal y el otro por parte de los sindicatos.

Los miembros y los expertos representan esencialmente la plana mayor de los cuatro organismos principales en los temas relacionados con la política económica y social. El único miembro que no representa a los interlocutores sociales es el Jefe del Instituto Austriaco de Investigación Económica, que es nombrado como experto permanente.

Organización

El tamaño, la estructura y los métodos de trabajo del Consejo austriaco son bastante diferentes a los del Consejo europeo, francés o italiano.

Debido a su estructura jurídica informal, no tiene normas escritas de procedimiento vinculantes, ni tiene tampoco su propia sede o presupuesto. Las normas de procedimiento de facto del Consejo se han desarrollado con la práctica, basándose en la precedencia, y no son legalmente vinculantes.

La presidencia del Consejo cambia cada seis meses y es compartida entre los cuatro organismos que representan a los interlocutores sociales. El presidente encabeza las reuniones del Consejo y lo representa fuera de él.

El Consejo se reúne una vez al mes en la sede de la organización que tiene la presidencia en cada momento. Las reuniones son confidenciales y no públicas. Las declaraciones del Consejo normalmente se basan en el consenso. Se debaten diversas redacciones hasta que se alcanza un consenso. No hay, por lo tanto, provisión para abstenciones y sólo se producen votos minoritarios en casos excepcionales.

Los miembros y los presidentes son nombrados de entre los cuatro organismos representados en el Consejo, según su propio reglamento interno. En principio, su mandato es ilimitado en duración y puede ser retirado en cualquier momento por la organización a la que pertenecen. Las actividades de los miembros del Consejo, el presidente y ambos secretarios generales no son retribuidas. Todas sus actividades relacionadas con el Consejo se llevan a cabo como parte de sus deberes habituales en sus propias organizaciones.

Cualquier coste incurrido en el transcurso de las actividades del Consejo (publicaciones, conferencias, etc.) se suele compartir por igual entre los cuatro organismos.

Métodos de trabajo

Tradicionalmente, el Consejo redacta sus informes de la siguiente manera: los presidentes de los cuatro organismos que representan a los interlocutores sociales instruyen al Consejo para redactar un informe sobre un tema concreto. El Consejo crea un grupo de trabajo para redactar dicho informe. Pueden incorporarse también expertos externos, que pueden venir de los ministerios, de los organismos de investigación económica, de las universidades y de otros ámbitos pertinentes. El grupo de trabajo entrega después su texto al Consejo, el cual formulará —bajo el control global de los secretarios generales— las recomendaciones de tal manera que sea posible adoptar el informe unánimemente por parte del Consejo.

Los informes y las recomendaciones se envían a los presidentes de los cuatro organismos antedichos, que piden su permiso para la publicación. Sólo después de haber dado ese permiso se hace público el informe del Consejo. El informe se remite oficialmente al Gobierno federal, se incluye en la serie de publicaciones del Consejo y normalmente se presenta al público en una rueda de prensa.

La importancia de los informes y recomendaciones del Consejo radica sobre todo en que se hace un buen uso del conocimiento experto en un organismo cercano a los círculos de elaboración de políticas, con el fin de llegar a una visión consensuada entre todos los interlocutores sociales.

Para más información, puede visitar:
http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft_mission_en.pdf

El Consejo Económico y Social de Bulgaria – Diez razones para denominarlo 'Parlamento Civil'

Prof. Lalko Dulevski
Presidente del Consejo Económico y Social

> *"Cuando se empieza a construir algo nuevo, al principio suele haber un gran sueño. Hace diez años, mi sueño era crear un Consejo Económico y Social real que uniera a todas las grandes fuerzas políticas y sociales en beneficio de Bulgaria. Y aunque en el fondo soy un soñador, nunca imaginé que esto se conseguiría en tan poco tiempo en mi país."*
> Prof. Lalko Dulevski, Presidente del Consejo Económico y Social, en su discurso conmemorativo del 10º aniversario del CES, el 10 de diciembre de 2013

La primera sesión plenaria del Consejo Económico y Social (CES) búlgaro se celebró el 10 de diciembre de 2003. El CES lleva once años siendo la forma institucional permanente de diálogo civil en Bulgaria y durante este breve periodo ha logrado adoptar más de 2.000 páginas de leyes ofreciendo sus opiniones sobre políticas en todas las áreas de la vida y proponiendo soluciones a los problemas estratégicos que afronta el país.

El éxito del CES búlgaro radica en su forma institucional de funcionamiento. Hay varios aspectos clave:

1. El Consejo Económico y Social fue instaurado por una ley especial de la Asamblea Nacional adoptada en 2001, que establecía su estatuto, estructura y modo de funcionamiento. En esencia, el CES es una forma típica de la democracia con participación directa, que funciona mediante formas estatutarias de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y el Consejo de Ministros. El CES tiene su propio presupuesto y su propia administración para sufragar sus actividades.

2. Bulgaria creó su Consejo Económico y Social siguiendo el modelo del Comité Económico y Social Europeo: un "parlamento civil" independiente, sin la participación de

representantes de las autoridades legislativas y ejecutivas u otras instituciones gubernamentales. El hecho de que el CES sea una institución no politizada es una enorme ventaja para la actividad del Consejo que le ha permitido trabajar exitosamente con cualquier Gobierno, Parlamento y presidente búlgaro hasta la fecha.

3. El principio estructural básico que subyace al CES es la igualdad[1] de los tres grupos representados en él: organizaciones patronales, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil con intereses socioeconómicos comunes. Las leyes del CES son adoptadas por una mayoría de tres cuartas partes[2] y en la práctica esto significa que el documento es una postura acordada por todas las partes de la sociedad civil. Así pues, las leyes adoptadas por el CES se caracterizan por un altísimo nivel de representatividad y valor añadido.

4. Consenso: esta es la palabra clave para el éxito del CES. Casi todas sus leyes se adoptan por consenso y este es el principio de trabajo adoptado por todos los miembros del CES. Los representantes de los tres grupos participantes en el CES siempre están preparados para hacer concesiones con el fin de alcanzar una posición común acerca de los problemas económicos y sociales que son cruciales para el país. Por lo tanto, pese a las inevitables diferencias que existen entre las organizaciones miembro, el trabajo dentro del CES siempre aspira a producir un documento —una opinión, un análisis o una resolución— que refleje en igual medida los intereses de todos los representantes de la sociedad civil organizada.

> *"Ningún organismo del Poder Ejecutivo participa en el CES y, como institución independiente que incluye a representantes de tres grupos (empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil), somos capaces de alcanzar un consenso y de adoptar, casi siempre unánimemente o con una mayoría aplastante, documentos que atajan los problemas y los asuntos estratégicos relacionados con el desarrollo económico y social de nuestro país."*
> Vasil Velev, Vicepresidente del CES del grupo de los empresarios, en una entrevista con la agencia de noticias "Focus" celebrada el 30 de noviembre de 2013.

> *"Mi impresión es que, hasta ahora, casi todo lo que el CES ha preparado ha sido adoptado por consenso."*
> Dr. Konstantin Trenchev, Vicepresidente del CES del grupo de los sindicatos, en una entrevista con la agencia de noticias "Focus" celebrada el 29 de noviembre de 2013.

> *"El CES es un ejemplo de cómo, basándose en el diálogo cívico y abierto, es posible realizar consultas institucionales y adoptar decisiones consensuadas sobre asuntos estratégicos polémicos y críticos de política económica y social; por citar sólo algunos ejemplos del*

1. Artículo 3, párrafo 3 de la Ley del CES.
2. Artículo 12, párrafo 6 de la Ley del CES.

ámbito de la política económica: el Programa Nacional de Reformas, política tributaria, reforma de las pensiones, asistencia sanitaria, educación, etc.¨
Profesor Neno Pavlov, Vicepresidente del CES del grupo de otras organizaciones, en una entrevista con la agencia de noticias "Focus" celebrada el 1 de diciembre de 2013.

5. Las enmiendas a la Ley del CES de 2008 introdujeron consultas públicas. Esta forma de diálogo se establece en el Art. 4 de la Ley del CES y sus participantes son, por un lado, el Consejo Económico y Social y, por otro, las instituciones del Poder Legislativo y Ejecutivo. Las consultas públicas están abiertas a las organizaciones de la sociedad civil no representadas en el Consejo y los medios de comunicación. En esta forma de interacción en la que se están debatiendo asuntos económicos y sociales estratégicos, el punto clave es la búsqueda de consenso entre las posiciones del CES y de las instituciones gubernamentales competentes. Esta es una buena práctica ejemplar de la cual el CES búlgaro está con razón orgulloso.

6. Las leyes adoptadas por el CES se envían a todas las autoridades competente**s** a nivel nacional y europeo. Las propuestas contenidas en ellos se incluyen en una serie de documentos estratégicos adoptados por el gobierno búlgaro. El CES lleva un registro anual de las propuestas que efectivamente son tenidas en cuenta por las instituciones gubernamentales. Como resultado, el CES ha visto que está aumentando el número de propuestas de este tipo que se incluyen en políticas gubernamentales específicas.

7. El alto nivel de conocimiento y experiencia de los miembros del CES. Los miembros del CES son personas con probada experiencia: líderes y representantes de los sindicatos y organizaciones patronales más representativos en el ámbito nacional, organizaciones de la sociedad civil de los principales ámbitos de la vida social, y también académicos. El resultado de ese conocimiento y experiencia son las leyes adoptadas, que demuestran un enfoque pragmático y ofrecen propuestas muy concretas. Al desarrollar sus opiniones, el CES siempre está intentando incluir también las posturas de las organizaciones que no son miembros y atraer a expertos externos.

8. Diálogo social-diálogo civil. En Bulgaria, el diálogo social está muy bien desarrollado e institucionalizado en forma de Consejo Nacional de Colaboración Tripartita (NCTC) y de consejos de ramas y sectores para la colaboración tripartita. El NCTC es un organismo de cooperación y consulta a nivel nacional, que ofrece una forma institucional de participación igualitaria para los empresarios, los sindicatos y el Gobierno, para que puedan negociar y llegar a acuerdos sobre medidas específicas y resoluciones relacionadas con la regulación de la mano de obra, seguridad social y temas relacionados con el nivel de vida. El principal objetivo en dichas negociaciones es llegar a acuerdos concretos, lo que determina la función principalmente operativa del Consejo. El Consejo Económico y Social, a diferencia del NCTC, aborda temas relacionados con el diálogo civil que construyen y promueven el diálogo social. Esta forma de diálogo está intentando determinar la visión y la postura unificada de la sociedad civil acerca de las políticas,

estrategias y, más en general, de los problemas estratégicos de las políticas económicas y sociales que afectan a un gran número de ciudadanos. Y como resultado, teniendo en cuenta las propuestas del CES, las instituciones gubernamentales responsables obtienen un amplio respaldo público para la formulación e implementación de políticas estratégicas en la esfera económica y social.

9. Participación activa del CES a nivel regional. El Consejo Económico y Social es una institución nacional y no tiene estructuras regionales, pero sin embargo ha estado muy activo a nivel regional así como organizando consultas y mesas redondas sobre asuntos clave que afectan a la región respectiva donde se celebra el foro. El CES pudo crear una plataforma de debate, un lugar de reunión, donde las instituciones gubernamentales, el gobierno local, las ONG y los ciudadanos, y en su caso, representantes de las estructuras europeas, pueden debatir importantes problemas específicos de las regiones. En estas reuniones se abordaban abiertamente los problemas y estrategias de desarrollo regional. Todos los participantes reconocen la seria contribución del CES para determinar la forma específica de apoyo para las regiones nacionales y sus problemas específicos.

10. La colaboración con el Comité Económico y Social Europeo también desempeñó un papel clave en la creación del CES búlgaro. El CES recibió por primera vez el apoyo del CESE en el momento del funcionamiento del Comité Consultivo Paritario entre la Unión Europea y Bulgaria antes de la entrada de Bulgaria en la Unión Europea, y desde entonces ha contado con la ayuda y la colaboración activa del Comité Económico y Social Europeo. Otra buena práctica que está ganando popularidad consiste en la organización por parte del CES de consultas y debates sobre asuntos europeos comunes con importancia nacional específica para Bulgaria, a los que asisten no sólo representantes de las ramas legislativa y ejecutiva del Gobierno búlgaro, sino también miembros del CESE y otras instituciones europeas. Nuestro objetivo es desarrollar e implementar un modelo donde el diálogo europeo y el diálogo nacional converjan. Llevamos varios años apoyando con éxito no sólo el diálogo horizontal con las instituciones búlgaras, sino también nuestra colaboración con el Comité Económico y Social Europeo y la Comisión Europea a través de su representación en Bulgaria.

Hay que hacer dos consideraciones importantes a la hora de presentar las razones objetivas para el éxito del funcionamiento del Consejo Económico y Social. En primer lugar, en Bulgaria hay consenso social y político para el establecimiento del Consejo Económico y Social siguiendo el modelo del CESE, una institución fuerte e independiente que puede funcionar como socio constructivo para el Gobierno, el presidente y el Parlamento. Por un lado, hay que reconocer que los interlocutores sociales —empresarios y sindicatos— tienen un mérito innegable por haber creado un Consejo Económico y Social independiente preservando a la vez las buenas tradiciones del Consejo Nacional de Colaboración Tripartita independiente. Por otro lado, cabe señalar que otro factor crucial para apoyar al Consejo, reconocer su papel constructivo y sus

funciones consultivas, y por último mantener un "parlamento civil" independiente, es la firme voluntad política en favor del CES. Como resultado de esta postura unificada, el CES es un ejemplo de consenso entre instituciones y personas con intereses aparentemente opuestos con el fin de hacer valer y salvaguardar el interés nacional común.

Indudablemente, el funcionamiento y la colaboración exitosa entre el CES y las instituciones gubernamentales son reconocidos también por ellos.

> *"Todo el mundo reconoce el papel significativo del Consejo Económico y Social en la última década como plataforma para el diálogo civil en el país, como socio indispensable del gobierno y, cuando es necesario, como importante correctivo en la formulación de políticas para el desarrollo socioeconómico del país."*
> Rosen Plevneliev, Presidente de Bulgaria, en su discurso pronunciado con motivo del 10º aniversario del CES el 10 de diciembre de 2013.

> *"El Consejo Económico y Social recibía el justo nombre de 'parlamento civil'. Yo suscribiría sin duda esa denominación, pero también destacaría su papel como centro estratégico, como colaborador y, cuando es necesario, como oponente del Gobierno a la hora de determinar las prioridades políticas."*
> Georgi Parvanov, Presidente de Bulgaria, en su discurso pronunciado con motivo del 8º aniversario del CES el 10 de diciembre de 2011.

Hay muchos retos ante el funcionamiento exitoso del CES. La principal prioridad del CES es poner el conocimiento y la experiencia de sus miembros al servicio de todas las instituciones estatales que intervienen en la preparación e implementación de las estrategias nacionales y europeas, así como en el desarrollo de políticas específicas en la esfera socioeconómica. Esta prioridad es evidente en el número predominante de dictámenes de iniciativa en comparación con los elaborados por iniciativa de las instituciones competentes.[3] El conocimiento y la experiencia del CES, dedicado a sus recomendaciones y conclusiones, se puede utilizar con mucha mayor efectividad si las instituciones públicas muestran más interés en ello —que concretamente es el principal reto al que se enfrenta el Consejo— para a continuación iniciar y mantener un diálogo activo con las instituciones y para ser más reconocible como colaborador que encarna sinergia civil y consenso.

3. De conformidad con la Ley del CES, el Consejo desarrolla sus documentos a partir de la propuesta del Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional o el Consejo de Ministros, Art. 5 párrafo 1, y por su propia iniciativa, Art. 5 párrafo 3.

La actividad del CES de España en el periodo 2012-2014. Una experiencia de diálogo social institucionalizado en tiempos de crisis

1. El Consejo Económico y Social de España (CES) y el diálogo social institucionalizado

El Consejo Económico y Social de España (CES), como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral formado por los interlocutores sociales y por representaciones de la sociedad civil organizada, es un claro ejemplo de democracia participativa, en su modalidad de diálogo social institucionalizado. Precisamente la adjetivación de institucional marca una de las dimensiones del perfil del CES, porque la participación de los agentes sociales se efectúa en cumplimiento de un mandato legal, y no en función de valoraciones o decisiones adoptadas en el ámbito político con carácter coyuntural. La Ley 21/1991 creó el CES, definió sus funciones y estableció su composición y estructura, haciendo con ello del Consejo un órgano más del aparato institucional del Estado. Y precisamente el encuadramiento del CES en el ámbito más amplio del diálogo social marca las diferencias con otros órganos institucionales, porque el CES no aparece como un órgano emanado del ámbito del Poder Ejecutivo o del Legislativo, si no como una fórmula institucional para canalizar la participación social en el proceso de toma de decisiones de estos poderes del Estado.

A través de la función consultiva, expresada en dictámenes sobre normas o en informes sobre temas socioeconómicos y laborales, los agentes sociales participan de forma autónoma en las tomas de decisiones del Poder Ejecutivo. En el modelo de CES de España, una dimensión de esta autonomía la constituye la no presencia de representantes del Poder Ejecutivo en el Consejo. Es cierto que el Gobierno designa a una parte, minoritaria del tercer grupo de representación del Consejo, pero estos consejeros no lo son en la condición de representantes gubernamentales, si no en la de expertos en los temas tratados por el Consejo.

Más concretamente, la composición del CES se caracteriza por la existencia de tres grupos, dos de ellos identificables con la terminología habitual de interlocutores sociales (organizaciones sindicales y empresariales), y un tercer grupo de representaciones de

la sociedad civil también relacionadas con los ámbitos socioeconómicos (economía social, organizaciones agrarias, sector pesquero, consumidores y usuarios, así como, según se dijo, los expertos). Con esta composición el CES constituye una muy amplia representación del conjunto de la sociedad civil, que es, a la vez, representativa en la perspectiva de su composición y significativa en la perspectiva socioeconómica. Representativa, porque el diseño legal del sistema de relaciones laborales y de la participación institucional cuenta con mecanismos objetivos de medición de la representatividad con base democrática. Significativa, porque esta amplia composición del CES influye en la amplitud de las materias sobre las que puede actuar. Y convendría tener presente que en las organizaciones del tipo de las que forman el CES concurre una doble condición, la de ser representativas de intereses sociales y la de representar a sectores que, de una forma u otra son agentes de los procesos económicos. Esta doble condición es importante porque lleva a que los criterios emanados del CES en materia socioeconómica sean criterios consensuados por los protagonistas de esa realidad socioeconómica, construidos por tanto a partir de un conocimiento muy directo de ella.

En este sentido, el CES no es un órgano tripartito que responda por ejemplo al conocido modelo de la OIT, de sindicatos, empresarios y Gobierno. Y posiblemente por ello, la dimensión tripartita más conocida del diálogo social, en la que Gobierno y agentes sociales negocian sobre temas socioeconómicos, no tiene lugar en el ámbito del CES, si no en el de las relaciones directas entre estos sujetos. Por eso, hablamos de diálogo social institucionalizado para referirnos al CES como un espacio institucional consultivo del Gobierno, sin presencia directa de éste y con pleno protagonismo de los interlocutores sociales. Un espacio en el que no se desarrolla la concertación social que produce acuerdos con resultados directos, aunque comparte con ella sujetos, los agentes sociales, y técnicas de funcionamiento, el diálogo orientado a los consensos. Un espacio de consulta, cuyo destinatario es el Gobierno y que como tal espacio no entra en el terreno del ejercicio directo de las funciones del ejecutivo o del legislativo.

Esta función consultiva de los agentes sociales se proyecta, como acabamos de decir, en una considerable variedad de materias: economía, fiscalidad, relaciones laborales, empleo y seguridad social, asuntos sociales, agricultura y pesca, educación y cultura, salud y consumo, medio ambiente, transporte y comunicaciones, industria y energía, vivienda, desarrollo regional, mercado único europeo, cooperación para el desarrollo. Algo más adelante veremos que esta amplitud de materias no tiene sólo una dimensión cuantitativa, también la tiene cualitativa porque favorece que los criterios del CES tengan un enfoque calificable de horizontal, particularmente útil en el terreno socioeconómico.

Y si hablamos de diálogo social, aunque adjetivándolo de institucionalizado, hemos de decir que esta forma de diálogo en el CES produce acuerdos. Con muy contadas excepciones en sus más de 20 años de vida, los dictámenes e informes del CES vienen respaldados por una muy amplia mayoría de los consejeros, por lo general más

allá de la mayoría simple que resultaría de la agregación de los votos de dos grupos en contra del criterio de un tercer grupo. Cabría así decir que en el CES está instalada una cultura de consenso que se podría relacionar con factores más generales del sistema sociolaboral español, como el predominio de los acuerdos entre los interlocutores sociales, y con otros factores más específicos de un ámbito consultivo como el CES. Por ejemplo, la consideración por las organizaciones que lo componen de la existencia de un valor añadido del consenso, de cara a una mayor efectividad, de una mayor influencia sobre las decisiones del poder político de los criterios que son consensuados.

No hace falta extenderse acerca de los efectos de la situación del entorno económico y social en el clima de las relaciones entre agentes sociales y Gobierno. Sin duda que este entorno influye en estas relaciones y en los resultados del diálogo social, pero si lo que planteásemos fuese hasta qué punto una mala situación socioeconómica perjudica o beneficia a este diálogo y sus resultados, las valoraciones podrían ser distintas. Así, se podría pensar que una mala situación socioeconómica podría favorecer los acuerdos sociales, en la medida en que Gobiernos y agentes sociales buscaran líneas de acuerdo para superar las crisis, con terreno para mutuas cesiones y contraprestaciones. Pero es también en el terreno de estas contraprestaciones en el que las crisis socioeconómicas pueden dificultar los acuerdos sociales, precisamente porque reducen los márgenes de aquéllas.

En el terreno general del diálogo social en España, en estos años de crisis podríamos hablar de considerables dificultades para la continuidad de los acuerdos sociales tripartitos, que han sido elementos con abundante presencia en los años de democracia. Y podríamos hablar también de una apreciable continuidad en el ámbito de la negociación bipartita entre los agentes sociales. Es dentro de este marco general en el que resaltaría la continuidad del consenso en la toma de acuerdos por el CES. En el caso del CES de España, podríamos decir en términos generales que, afortunadamente, la dura crisis que se viene sufriendo no ha alterado la pauta general de comportamiento del Consejo en términos de consenso.

Hasta ahora hemos hablado de los resultados del diálogo en el interior del Consejo y para completar la visión de los procedimientos para llegar a estos resultados conviene señalar cómo el CES cuida la base técnica de sus dictámenes e informes. Para ello el CES cuenta con un área de estudios en la que se realizan los trabajos previos de recogida de información y elaboración de unas primeras líneas de orientación para los debates entre los consejeros, de forma que dicho debate se realiza a partir de datos y valoraciones técnicas que dotan de considerable solvencia a los resultados finales del trabajo del Consejo. En esta misma línea se mueven fórmulas de trabajo como las comparecencias en las comisiones que elaboran los informes y dictámenes, de expertos externos al CES, que aportan sus conocimientos respecto de las correspondientes materias.

Un aspecto del funcionamiento del CES que se ha mostrado muy útil para ordenar el trabajo y favorecer los consensos es el del trabajo en comisiones. La preparación de los documentos que llegan al Pleno se produce en comisiones formadas por un número reducido de consejeros y guardando la misma proporcionalidad representativa de las organizaciones que el Pleno. Las comisiones están presididas de forma rotatoria entre las distintas organizaciones y se especializan en las siguientes materias: economía y fiscalidad, Mercado Único Europeo, desarrollo regional y cooperación al desarrollo, relaciones laborales, empleo y seguridad social, salud, consumo, asuntos sociales, educación y cultura, políticas sectoriales y medio ambiente, agricultura y pesca, elaboración de la memoria socioeconómica y laboral de España, y situación socio-laboral de la mujer en España.

Una vez que un dictamen o informe inicia su tramitación en el CES, se adjudica su análisis a la Comisión que se corresponde con la materia objeto de aquel.

Con este funcionamiento en comisiones se garantiza un tratamiento de los temas más especializado y también más operativo, por la mayor agilidad que proporciona el número reducido de sus componentes; en la misma línea de flexibilidad operativa se encuentra la posibilidad de creación por el Pleno de otras comisiones, el tratamiento conjunto de un asunto por más de una Comisión o la apertura a la participación de miembros de una Comisión a los trabajos de otra.

Con esta misma orientación de mejorar la base técnica, la base de conocimiento de los trabajos del CES, actúa un centro de documentación que recopila bibliografía e información en general en materia socioeconómica. Y también en esta misma línea se podrían apuntar otras actividades, como los premios de investigación que anualmente convoca el CES (los últimos sobre temas como los efectos socioeconómicos de la concertación social o la política industrial), o la realización de seminarios, y encuentros destinados a profundizar en el análisis de concretos aspectos de la realidad socioeconómica (los últimos sobre temas como las políticas de recuperación tras la crisis o los nuevos movimientos sociales).

Y si el consenso sigue marcando el funcionamiento interno del CES, el análisis de las materias sobre las que se ha proyectado este consenso pondría de relieve otra de las características de la función consultiva del Consejo, como es, relacionado con la amplitud de las materias socioeconómicas tratadas, el carácter general u horizontal de los enfoques con los que se produce este tratamiento. Con estos adjetivos se quiere poner de relieve cómo los enfoques amplios y generales de los temas socioeconómicos permiten poner de relieve las conexiones entre los distintos aspectos de la realidad socioeconómica y, con ello, entre las distintas políticas aplicables a ellos.

La experiencia muestra que en bastantes casos, los problemas en la ejecución de las distintas políticas sectoriales, e incluso la generación de efectos indeseados de éstas,

guardan relación con las carencias en el análisis de los efectos que cada una de estas políticas pueden tener en el ámbito de otras políticas. Por el contrario, ahora en sentido positivo, la valoración de estas interacciones de las políticas puede crear sinergias, efectos positivos que potencien los resultados de cada una de estas políticas, y que contribuyan también a un mejor equilibrio entre los objetivos de eficiencia económica y cohesión social.

Y en estrecha relación con esta característica de la horizontalidad de los análisis aparecería otra característica, la de los enfoques en el medio y largo plazo, entre otras razones por la separación del espacio del CES con respecto al de la concertación, que suele estar más centrada en cuestiones del corto plazo, los análisis del CES pueden adoptar una perspectiva temporal más amplia. Y es en esta perspectiva en la que precisamente pueden observarse mejor estas interacciones entre los distintos ámbitos socioeconómicos.

2. Actividades más significativas del CES en los últimos años

2.1. Dictámenes e informes

En estos últimos años, el CES ha emitido dictámenes respecto de normas reguladoras de materias como el sistema de pensiones de seguridad social, la liquidación de cuotas sociales, el funcionamiento de las mutuas, la inclusión social de las personas con discapacidad, la protección a la infancia, las fundaciones, el funcionamiento de la cadena alimentaria, la asistencia jurídica gratuita, el código de comercio, la garantía del funcionamiento del mercado interior, el apoyo a los emprendedores, el reconocimiento de cualificaciones, las garantías de los medicamentos o el fomento del cooperativismo. Como se ve, una considerable diversidad de materias sociales y económicas, que tienen en común el incidir, de una u otra forma, en la eficiencia de la actividad económica o en el desarrollo de los sistemas de protección social.

Y convendría señalar que en este periodo de tiempo se ha observado una cierta reducción de esta actividad de dictámenes debido a que el Gobierno ha hecho un uso frecuente de la llamada "legislación de urgencia", que no exige el dictamen del CES.

Por lo que se refiere a los informes, lo primero que habría que destacar es que se trata de informes elaborados a iniciativa propia. Son informes que expresan un doble consenso de los interlocutores sociales: en torno a la identificación de determinadas cuestiones como relevantes en el ámbito socioeconómico y en torno a la evaluación de la situación de estos asuntos y las propuestas para su mejora. Así, el CES ha desarrollado en estos últimos años líneas de análisis ya emprendidas con anterioridad, un dato que lleva a pensar en la indicada característica de los informes del CES de plantearse con una perspectiva de medio-largo plazo. Por ejemplo, se aprobó un tercer informe sobre

la situación de las mujeres en la realidad socio-laboral española y una actualización en 2014 de un informe elaborado hace dos años sobre la gobernanza económica de la Unión Europea. Este tema europeo, como experiencia de creación de un espacio supraestatal de carácter regional en el contexto de una economía globalizada, ocupa cada vez con más frecuencia la actividad del CES, con otros informes sobre temas como la reforma de la política pesquera o el acuerdo de asociación y la política de cohesión.

Otros temas que han ocupado la atención del CES han sido los relacionados con la desigualdad y la pobreza, con un informe sobre la distribución de la renta en España, en la perspectiva de los cambios estructurales y la evolución del ciclo económico.

Y también habría que destacar el informe sobre la situación laboral de los trabajadores mayores de 45 años por lo que tiene de significativo el tipo de análisis, que proporciona un valor añadido específico a los trabajos del CES. Nos referimos concretamente al enfoque general y transversal de los informes y también a su orientación con una perspectiva más allá del corto plazo. En el caso de la situación del empleo de los mayores se observa una tendencia a la persistencia de altas tasas de desempleo, incluso en situaciones de bonanza económica, que pone de manifiesto no solo la dificultad para atajar este problema, sino la existencia de factores que lo determinan, más allá de las puras circunstancias económicas. El CES entra en el análisis de estos factores, particularmente los relacionados con las carencias formativas de estos trabajadores, y también valora el impacto de este tipo de desempleo en terrenos como los sistemas de protección social. No hace falta insistir en que lograr consensos en torno a temas de esta complejidad no es tarea fácil, y una explicación de haberlos logrado en este caso sería la propia tradición del CES de realizar este tipo de análisis, que se puede relacionar a su vez con el interés compartido de las organizaciones representadas en el CES por este problema concreto.

Este tipo de análisis sobre temas específicos se ven completados anualmente con un considerable trabajo de análisis y valoración de la situación socioeconómica y laboral de España, recogido en una memoria sobre dicha situación. Es en esta memoria en la que se aprecia mejor el enfoque general y horizontal de los análisis del CES porque no solo incluye en sus tres grandes capítulos el panorama económico, el del mercado de trabajo y la calidad de vida y la protección social, si no que busca las conexiones entre estos distintos ámbitos. Y esto proporciona una visión en la que se muestran las mutuas influencias entre las distintas materias socioeconómicas: de la economía en el empleo, pero también del empleo en la economía, de la economía en la calidad de vida, y también del impacto de las políticas públicas en ésta, significadamente con políticas como las de sanidad, educación, vivienda o, en general, protección social.

Y se puede decir que, al igual que dentro de la memoria se buscan las relaciones entre los distintos ámbitos de esta situación, también interactúa con otros trabajos del CES.

Temas que hemos visto han sido tratados en informes específicos, como la distribución de la renta o los problemas de la gobernanza europea, aparecen a su vez en la memoria, ahora contextualizados en el conjunto de datos y elementos que conforman el panorama socioeconómico de un concreto año.

2.2. Actividad internacional del CES

En un trabajo como éste, que sintetiza la actividad del CES para su utilización como información en un programa de cooperación internacional, conviene comentar y subrayar una dimensión de la realización de informes que tiene una clara proyección internacional. Nos referimos a los informes que el CES de España elabora en colaboración con otros Consejos del Área Euromediterránea. En estos últimos años el CES ha dirigido informes realizados en colaboración con el CES de la Región Euromediterránea sobre temas como el empleo de jóvenes, la inmigración, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el papel de los interlocutores sociales en la gobernanza democrática o la economía social y el espíritu empresarial. Más allá del contenido concreto de estos informes, conviene destacar su dimensión de cooperación entre Consejos de una determinada área o región supraestatal.

Parece claro que en una economía global, las limitaciones de la capacidad de actuación política y del desarrollo de la actividad económica en el ámbito exclusivo de los Estados pueden verse reducidas con la actuación en ámbitos supraestatales (que suelen identificarse con el término "región"), que comparten elementos sociales y económicos y que facilitan las acciones en esta escala supraestatal. Y conviene subrayar que este desbordamiento por la economía más allá de las fronteras de los Estados afecta a los interlocutores sociales, precisamente porque su acción se ha venido produciendo en los límites que marcan estas fronteras. Por ello, experiencias de trabajo conjunto de los agentes sociales representados en los diversos CES de una región como la Euromediterránea, pueden constituir buenas prácticas en la línea de consolidar nuevas fórmulas de participación social en la economía global.

Tras hablar de esta dimensión internacional de la actividad del CES en la realización de informes conjuntos, convendría completar esta visión señalando que, además de ello, el CES ha trabajado en el plano bilateral y en el multilateral. En el primero de ellos se inscribe los Acuerdos de Cooperación con los CES de Argelia, Jordania y Marruecos, que se plasman en actividades como la celebración de seminarios y encuentros o la elaboración de documentos conjuntos. En el plano multilateral la actividad de cooperación se ha vertebrado en torno al Proyecto TRESMED. Se trata de un proyecto de la Unión Europea gestionado en sus sucesivas ediciones (en 2013 concluyó la cuarta), por el CES de España, centrado estos últimos años en la promoción de las experiencias de cooperación en la región en torno al diálogo social. Nuevamente convendría resaltar lo que experiencias como éstas tienen de trabajo conjunto de los agentes sociales en ámbitos supraestatales.

También en el ámbito multilateral se encontrarían las actividades en el ámbito europeo, como las reuniones anuales de presidentes y secretarios generales de CES de la UE o la participación en las actividades del Comité Económico y Social Europeo. Estas últimas están centradas particularmente en el seguimiento de la denominada Estrategia Europea 2020, la actividad europea de referencia en el ámbito del empleo y el crecimiento. Y en el plano internacional más amplio habría que reseñar la participación del CES de España en el Consejo de Administración de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS).

Naturalmente que en este ámbito internacional ocuparía un espacio de gran relieve la participación del CES de España como socio operativo del Proyecto EUROsociAL. Pero al contar esta publicación con apartados específicos referidos al mismo, omitiremos las correspondientes referencias en este resumen de actividades del CES.

2.3. Experiencias de difusión de la actividad del Consejo

Es frecuente que en los análisis de la actividad de los consejos, tanto los internos como los comparados en el plano internacional, se aluda a los problemas de visibilidad social de la actividad de los CES. Aun asumiendo las dificultades para acceder a los medios de comunicación de instituciones como los CES, es importante explorar las posibilidades de difusión que mejorarían el conocimiento público y con ello la reputación, de los CES. Y para ello puede ser importante no solo actuar respecto de los medios de comunicación más tradicionales o generales, sino también en ámbitos de difusión más específicos.

En el caso del CES de España podríamos hablar de las estrategias de comunicación utilizadas respecto de la Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de España y de los informes elaborados a iniciativa propia. En todos estos casos se da una fase de traslado a los medios de comunicación de la noticia de aprobación del correspondiente documento y de sus contenidos básicos, por medio de notas de prensa y ruedas de prensa convocadas en la sede del CES. A partir de ello se abre una etapa de difusión más especializada, que por ejemplo en el caso de la memoria se concreta en la realización de un seminario en una de las relevantes universidades de verano. Estos seminarios tienen dos contenidos básicos: el primero, exponer para una audiencia especializada, que incluye medios de comunicación, los contenidos de la memoria de forma más detallada; el segundo, analizar los principales temas tratados en la memoria por profesionales del mundo universitario, para así contrastar los criterios del CES con los de especialistas del ámbito científico y también completar la visión del CES con la información y criterios que puedan aportar estos especialistas.

En esta tarea de difusión de los criterios del CES es frecuente abrir otra línea de trabajo, en cooperación con otros Consejos del ámbito territorial autonómico. Así, particularmente cuando los temas tratados en los informes del CES tienen una especial incidencia

en determinados ámbitos territoriales, es frecuente organizar conjuntamente con un CES autonómico actividades de presentación de estos informes. De esta forma, el trabajo de los distintos Consejos se ve enriquecido con esta colaboración y, a su vez, se favorece la difusión de los informes del CES en los distintos ámbitos territoriales.

Naturalmente, en el desarrollo de estas estrategias de información el CES se ha mostrado particularmente interesado en el uso de las nuevas tecnologías de la información, y por ello ha renovado la presentación y contenidos de su página web. Con ello, la web del CES prioriza la información sobre las actividades desarrolladas por el Consejo y facilita el acceso a la documentación (dictámenes, informes, memoria…) que refleja esta actividad, en la línea indicada de proporcionar mayor visibilidad a los trabajos del CES. Y también se aprovecha la web como una fórmula de acceso al conjunto de la información socioeconómica de la que dispone el CES. Precisamente porque este tipo de información, que incluye libros, artículos de revistas, documentos insertados en otras webs…, es muy abundante (entre otras cosas porque es cada vez más una información producida en ámbitos internacionales), resulta necesario disponer de ella de una forma ordenada y de fácil acceso. De esta forma, la web del CES busca también mejorar el acceso a la información socioeconómica en general por parte de los ciudadanos que cada vez recurren más a la red como vía de información.

Los Consejos Económicos y Sociales frente al reto de responder a las cuestiones fundamentales que se plantean nuestras sociedades y de mejorar su capacidad para expresar las expectativas de los ciudadanos (CESE de Francia)

Jean-Paul Delevoye
Presidente del Consejo Económico y Social de Francia

Los Consejos Económicos y Sociales (CES) se definen, en los países donde existen, como la institución democrática encargada del diálogo social y civil para respaldar a las instancias responsables de la vida política: Gobierno y Parlamento. Desempeñan el papel de asesoramiento en la elaboración de las políticas destinadas a promover el desarrollo económico y la cohesión social del país. De este modo, intervienen en la gobernanza democrática, pues la definición de democracia es el gobierno por y para el pueblo, son los representantes de las fuerzas vivas de la sociedad procurando expresar el interés general.

Los Consejos Económicos y Sociales responden también a una aspiración de la vida democrática contemporánea, ir más allá del sistema clásico de delegación en los políticos al ofrecer un espacio institucional para la participación ciudadana, al lado y como complemento del Parlamento.

La experiencia común de la mayoría de los CES europeos requiere, para desempeñar una tarea tan compleja como la promoción del diálogo social, el intento de reducir la brecha en la sociedad y la participación en el proceso de toma de decisión gubernamental, a fin de participar en el desarrollo económico y social de un país, cumplir una serie de criterios en materia de representatividad, conocimiento, independencia e inserción institucional de los procesos legislativos y reglamentarios.

Estas cuatro dimensiones —representatividad, conocimiento, independencia e inserción en el proceso legislativo y reglamentario— forman un conjunto complejo y a veces contradictorio: una estricta representatividad de la estructura del Consejo no siempre

permite integrar todo el conocimiento necesario, en particular el científico. Ahora bien, un Consejo compuesto únicamente de expertos no estaría en disposición, por falta de representatividad, de lograr un consenso estable entre las fuerzas vivas de la sociedad. Asimismo, si bien una implicación importante del CES en los mecanismos políticos mejoraría la consideración de sus propuestas, ésta perjudicaría su independencia y, por tanto, su calidad como institución de generación de consensos y lugar de conocimiento de la sociedad. Un buen equilibrio entre estas dimensiones permite, a la institución CES, contribuir en la creación de una cultura política basada en los valores democráticos y en el diálogo social de los países.

El estatuto jurídico del Consejo Económico y Social es una de las fuentes más importantes de su legitimidad y de su fuerza en relación a otras instituciones. El rango jerárquico en el ordenamiento jurídico de los textos que instituyen los CES es determinante para garantizar que lo afirmado —independencia del Gobierno, representatividad de las fuerzas sociales y de la sociedad civil, así como calidad de los trabajos recurriendo a todo el conocimiento útil y disponible en el país— es digno de fe.

Siendo la Constitución la fuente jurídica de más alto rango en la jerarquía normativa, la inclusión del estatuto del CES nacional en este texto con especial valor simbólico, asegura a priori la mayor garantía de su independencia y de un posicionamiento respecto a las demás instituciones que le otorga un poder real. Observamos que la mayoría de los CES son instituciones creadas por la Constitución confiriéndoles, en muchos casos, el estatuto de 3ª Asamblea democrática con el monopolio, en principio, de la organización y la promoción del diálogo social.

La historia explica parte de este eminente lugar que ocupa en los sistemas constitucionales. Los primeros CES, como el que tengo el honor de presidir, surgieron entre las dos guerras mundiales, cuando el mundo, junto con la Organización Internacional del Trabajo, aprendía el diálogo tripartito trabajadores-empresarios-Estados. Así como la OIT ocupaba su sitio en el Tratado de la Sociedad de Naciones, las instancias de concertación entre trabajadores y empresarios dependientes de los gobiernos debían grabarse en el mármol de las Constituciones nacionales.

La confrontación entre capital y trabajo así como el problema de la distribución de la riqueza son históricamente el origen de la creación de la institución de los CES, como se desprende de la fecha de creación del Consejo Económico francés en 1923. Sin embargo, no siendo ya necesariamente la confrontación capital-trabajo la división más importante de una sociedad, observamos que organizaciones representativas de lo que se ha dado en llamar "la sociedad civil" constituyen actualmente, en numerosos CES, un tercer polo. Lo conforman una gran variedad de representantes de los grupos sociales cuyos intereses merecen ser tomados en consideración como, por ejemplo, las mujeres, los jóvenes, los actores de la economía social y solidaria o los protectores del medioambiente.

Las funciones comunes y fundamentales siguen siendo la organización del diálogo social y el asesoramiento al Gobierno en el ámbito económico y social, a veces también medioambiental. Por su composición, los Consejos son depósitos de conocimiento, de experiencia y de pericia al servicio del interés general. El CES contribuye al fortalecimiento de la cohesión social, superando las divisiones sociales, y participa, a través del diálogo entre los grupos de interés, en la elaboración de una política económica y social destinada a mejorar la situación de todos los miembros de la sociedad.

Realiza su misión de asesoramiento en el ámbito del largo plazo y de la estrategia. En efecto, su vocación consiste en ofrecer soluciones a los retos que afrontan sus países velando por el cumplimiento de los derechos de todos los grupos de la sociedad.

En democracia, todo poder debe tener un contrapoder y todo ejercicio del poder debe implicar un control independiente. Los Consejos, facultados para publicar sus dictámenes, son también testigos de la opinión pública participando así en un equilibrio entre instituciones públicas ahora mucho más complejo que la famosa tríada de Montesquieu: la independencia del Parlamento respecto al Gobierno no se cumple en todo momento y el control y la valoración del Poder Judicial no son siempre verdaderamente autónomos.

Estos son los principios y la teoría que sitúan a los Consejos Económicos y Sociales en un alto lugar del edificio institucional democrático.

No obstante, se puede sospechar que la realidad difiere algo de este doble indicador: la prensa se refiere a los CES en escasas ocasiones y muchos de ellos se quejan del poco reconocimiento hacia la calidad de su trabajo.

¿Se trata de una fatalidad porque la función de asesoramiento es, por naturaleza, compleja y, por tanto, poco mediática, y también por la escasa tendencia de los responsables políticos a citar a sus inspiradores?

Después de dos años presidiendo una de las instituciones más antiguas de este tipo, un Consejo que, sin embargo, ha mostrado su capacidad de mejora abriéndose progresivamente a nuevas misiones y componentes, como lo demuestra la evolución de su nombre (Consejo Económico, luego Consejo Económico y Social, y ahora Consejo Económico, Social y Medioambiental), constato que la utilidad del CESE francés sigue siendo poco clara para la mayoría de mis conciudadanos. Adolece de una falta de prestigio y de crédito.

En lugar de culpabilizar a otros —a los gobiernos y a un parlamento ingratos, a una prensa sólo interesada por el evento destinado al público en general— me he interrogado sobre los motivos de esta falta de reconocimiento y sobre cómo superarla. Siendo

financiados por fondos públicos tan escasos que han debilitado a amplios sectores de los servicios públicos, estoy convencido de que somos nosotros quienes debemos demostrar nuestra utilidad.

En mi opinión, pasa por las respuestas que puedan ofrecer nuestras instituciones, los Consejos Económicos, a dos preguntas: ¿Aportan un asesoramiento de calidad a los problemas complejos que afrontan nuestras sociedades y ante los que nuestros dirigentes políticos manifiestan cierta impotencia? ¿Garantizan sus modos de funcionamiento una representatividad suficientemente amplia de todas las expectativas de la sociedad y, en particular, tienen sus métodos la suficiente diversificación para considerar las nuevas formas de expresión surgidas de la revolución digital?

1. ¿Responden los Consejos Económicos y Sociales a los problemas más importantes de nuestras sociedades?

Nuestra sociedad vive un momento paradójico. Los ciudadanos se sienten irritados, la política está desacreditada mientras que las decisiones políticas nunca han sido tan importantes para nuestro futuro.

Es un reto terrible para todos nosotros, pues muchas veces nos asusta formular las preguntas correctas por miedo a que sus respuestas cuestionen el confort de nuestros hábitos y la certeza de nuestros modelos de pensamiento. Debemos preguntar: "¿la urgencia debe destruir la visión?", "¿cómo conciliar el dolor de los cambios a medio plazo con la necesaria visión de futuro?", "¿se adaptan nuestros procedimientos a los retos de la reactividad, el empleo y la evolución?", "¿cómo garantizar protección y estabilidad en la vida laboral, con variaciones cada vez más importantes?"

Edgar Morin se preocupó por la impotencia de nuestros sistemas políticos frente a estos dilemas: "De tanto sacrificar lo esencial a favor de lo urgente, acabamos olvidando la urgencia de lo esencial". Ahora bien, actualmente los políticos sólo se ocupan de las urgencias y no de lo esencial. Se dedican más a defender el sistema y la gestión de las obligaciones electoralistas, que a adaptar el sistema.

En un reciente informe titulado "En pro de una economía positiva", el economista y escritor Jacques Attali se lamentaba de que las instituciones políticas no permitieran abordar estas cuestiones, al no poder interesarse por el largo plazo. Sugería que el CESE francés redefiniera su misión así como la reflexión sobre el largo plazo.

En mi opinión, tres temas políticos predominan actualmente en todas las democracias, otros tantos temas sobre los que deberían trabajar los Consejos Económicos y Sociales. ¿Lo hacen suficientemente?

El deterioro de las relaciones intergeneracionales y el aumento de las desigualdades

El envejecimiento general de la población en Europa acarrea riesgos generacionales. El cambio en la percepción de los impuestos ilustra una evolución de las relaciones intergeneracionales preocupante. El impuesto, como herramienta de ciudadanía, ha perdido su sentido. En efecto, los que pagan impuestos consideran que pierden poder adquisitivo injustamente, en lugar de que financian una política de interés general, mientras que los que perciben una ayuda pública ya no sienten esa solidaridad de la que se benefician. Vemos emerger un conflicto generacional en el que los jóvenes ya no quieren pagar la jubilación de los mayores, ni sus deudas, mientras que los mayores no quieren cotizar para financiar la inserción de los jóvenes.

Vivimos un período marcado por la austeridad. ¿Hasta dónde aceptarán los pueblos el aumento de las desigualdades? Hasta los años 1982-1983, antes de la liberación de los productos financieros, el reparto del crecimiento se regía por una relativa homogeneidad. Todos se sentían implicados en la construcción de la convivencia. Desde 1983, se observa que los deciles más bajos pierden poder adquisitivo, mientras que los deciles más altos aumentan sus ingresos. Nuestra sociedad alimenta desigualdades encubiertas bajo un discurso de igualdad. ¿Cómo pedir a los que excluimos que sean ciudadanos al servicio de un proyecto colectivo? En sus trabajos, Gilles Kepel analiza que las administraciones hacia las que los jóvenes de la periferia sienten mayor rechazo son la policía y la escuela. Hoy, el trabajo como herramienta de socialización ya no es accesible a todos. Se observa una reducción del crecimiento y un aumento de las cargas y, por tanto, un incremento de la pobreza. ¿Qué mirada tiene la sociedad hacia la pobreza y los bienes no materiales?

La sociedad se encuentra así confrontada a mayores riesgos de desgarro. El resultado es la desaparición del valor de la convivencia, noción central del sistema democrático, la descomposición de las causas que transcienden el interés personal y la caída del interés general. Los pueblos, al ser ya incapaces de crecer adhiriéndose a determinadas causas, se dividen en torno a la defensa de los intereses personales. Observamos una pérdida de legitimidad de las causas transcendentales de interés general en beneficio de una subida de la legitimidad de la defensa de los intereses conflictivos.

La localización de los recursos en los territorios

La globalización ha redefinido por completo la división internacional del trabajo y contribuido a una explosión territorial. La legitimidad del poder que consistía en organizar en un mismo territorio las relaciones de complementariedad entre la empresa, los impuestos y la financiación social se está desintegrando por la primacía de las redes internacionales. Paralelamente, cuantas más fronteras desaparecen con la libre circulación, más se reconstruyen en torno a reflejos de nacionalismo o de identidad, como

reacción al debilitamiento de las redes clásicas de proximidad. En un momento que se necesitan herramientas de regulación, las que existían se vuelven frágiles sin ser sustituidas.

La construcción de la convivencia en las sociedades heterogéneas

Conseguir que convivan personas cada vez más heterogéneas por su origen, su estatus y su cultura es un reto importante para nuestras sociedades contemporáneas.

Los valores que fundamentaban la República y unían al pueblo francés (libertad, igualdad, fraternidad) ya sólo resuenan plenamente entre los que tienen el estómago lleno. Aquellos que sobreviven día a día dan preferencia a la satisfacción de sus necesidades básicas sobre la adhesión a los valores y a la acción colectiva. ¿Cómo lograr una convivencia y la adhesión a un esfuerzo colectivo en un momento en el que ese colectivo pone a los ciudadanos en situación de sufrimiento? En una sociedad marcada por la austeridad y el crecimiento de las desigualdades, quienes están en busca de esperanza individual o colectiva no se reconocen en esos políticos y políticas a menudo preocupados por la conquista del poder en lugar de la construcción de un proyecto de sociedad.

La diversidad cultural no se admite fácilmente. Ahora bien, para que su economía funcione, Europa necesitará cincuenta millones de personas más de aquí a 2050. Se observa a menudo el flagrante fracaso de la diversidad social así como la acumulación de fracasos en un mismo territorio. Situaciones de fracaso económico, social, escolar y desempleo cohabitan en los mismos barrios. Nuestros sistemas colectivos viven un conflicto entre la legitimidad del que decide (que reivindica su legitimidad a través de las elecciones) y la legitimidad de la protesta (reivindicada por el que sufre las decisiones). Se observa un retroceso de la moral individual y una inflación legislativa destinada a sustituir por medio de la ley la moral colectiva. Incluso en los sistemas democráticos más eficaces, la política se enfrenta a una forma de impotencia.

¿Cómo superar la necesidad de vivir con menos crecimiento? ¿Cómo pasar de la sociedad de los resultados a la sociedad del desarrollo personal con menos dinero? Tendremos que pasar de un modelo de cohesión social, heredado de la postguerra y basado en un sistema colectivo de solidaridad, a un modelo de vitalidad social. Este modelo se basa en las redes de proximidad y en el acompañamiento de las personas para ayudarles a superar las dificultades que van encontrando. La relación con la proximidad crea otras formas de legitimidad de la decisión y de las modalidades del funcionamiento democrático.

También se plantea la cuestión del vínculo con lo local. La Cumbre de Río recomendaba: "Pensar globalmente y actuar a nivel local". Formo parte de los que consideran que el pensamiento local nos permite también actuar a nivel global y que las iniciativas en

el terreno son a menudo extraordinarias. Debemos echar una mirada a lo que sucede en los continentes que tendemos a considerar en desarrollo como, por ejemplo, en África. Estos continentes están experimentando un salto tecnológico, imaginando formas solidarias de proximidad y nuevas modalidades económicas de las que deberíamos inspirarnos para procurar integrarlas a nuestra cultura. Tenemos demasiada tendencia a creer que nuestra supuesta superioridad nos impide observar lo que sucede al lado.

Nuestras sociedades democráticas sienten necesidades de cambio y de comportamiento muy importantes, que permitan cuestionar la noción de progreso. Necesitamos restablecer una sociedad de la convivencia. Hoy es más fácil evolucionar desde la posición del rechazo que desde la "construcción de la responsabilidad constructiva". ¿Cómo conseguir que, con una nueva mentalidad, cada uno sea actor de su destino y no sufra un día a día doloroso?

En un reciente encuentro, me formularon la siguiente pregunta: "¿Conoces la diferencia entre un hombre juicioso y un hombre inteligente? El hombre inteligente sabe salir del problema que el juicioso ha sabido evitar".

Estoy convencido de que los CES pueden intervenir para evitar que los problemas del futuro se vuelvan inextricables e insuperables situando los debates, desde ahora, a la altura de los retos. Pueden ayudar a establecer soluciones sostenibles cuando la sociedad sólo ve espontáneamente el corto plazo. Pueden ayudar a los responsables políticos a preparar mejor las reformas necesarias y a asumir los retos de los actores de la reforma y de los ciudadanos. Desafortunadamente, el tiempo de la interiorización de los retos se opone muchas veces al tiempo rápido del responsable político que hoy, sin embargo, es muy necesario. El agricultor no siembra el grano de sus convicciones en un terreno sin preparar. La opinión también se debe preparar y los CES pueden conseguir que la fertilidad de la opinión sea lo más fructífera posible, tanto más eficaz cuanto más tiempo dediquen a la preparación de los retos esenciales.

Pero es necesario que el mandato de los CES no sea restrictivo, limitando sus trabajos a ciertas temáticas y excluyendo que puedan elevarse a análisis intersectoriales e internacionales. Por muy extraño que pueda parecer en nuestro mundo globalizado, ésta es la situación de algunos CES. Afortunadamente, no ocurre en el CESE donde las 12 secciones y delegaciones cubren amplios campos, incluidas la evaluación y la prospectiva, una de ellas tiene además una dominante europea e internacional.

Estoy convencido de que los CES pueden, con sus trabajos, ofrecer reformas que concilien la competitividad económica, el cumplimiento del pacto republicano y social nacional y la protección de nuestro medioambiente. Pueden conducir el debate al ámbito de los valores: el trabajo, el respeto, la ética, la moral. Pueden finalmente reorientarlo hacia lo que, tal vez, hemos olvidado o descuidado estos últimos años: el respeto

al hombre y a su dignidad. Pueden ser los agentes de la lucidez colectiva, la franqueza y el coraje, manteniendo a distancia la emoción.

La lucidez es necesaria para identificar lo esencial y disipar los espejismos.

La franqueza es necesaria para no traicionar la verdad del momento ni la dificultad del camino.

El coraje es necesario para rechazar la facilidad.

Nuestras democracias están construidas sobre valores y convicciones, pueden desplomarse bajo la dictadura de las emociones. Por ejemplo, la emoción suscitada por los OGM y las nanotecnologías no debe ocultar el debate sobre la independencia alimentaria y la investigación. La emoción suscitada por lo nuclear no debe ocultar el debate sobre la independencia energética. La emoción suscitada por la crisis financiera no debe ocultar el debate sobre los nuevos modelos de crecimiento, los nuevos yacimientos de empleo, la distribución entre el capital y el trabajo.

La emoción suscitada por las expresiones populistas o extremistas no debe ocultar el debate sobre los valores republicanos, religiosos, nacionales, pues una sociedad sin valores no tiene futuro.

Recordemos aquella —terrible— frase de un filósofo: "¿Cómo ayudar a nuestros políticos que consideran esencial ocuparse de las urgencias cuando ocuparse de lo esencial es hoy lo urgente?". Debemos distinguir entre lo urgente y lo esencial, pues contamos con el lujo de poder apartarnos de la aceleración del tiempo y de poder ofrecernos esa elección.

2. ¿Garantizan los modos de funcionamiento de los Consejos Económicos y Sociales una representación suficientemente amplia de todas las expresiones democráticas de la sociedad civil? y ¿tienen sus métodos, en particular, la suficiente diversidad para tener en cuenta las nuevas formas de expresión resultantes de la revolución digital?

La gestión del cambio es poco clara. ¿Quién impulsa este cambio? ¿Quién tiene legitimidad para gestionarlo? ¿Quién tiene legitimidad para participar en el debate? Tantos interrogantes y retos para los Consejos Económicos y Sociales.

Nuestras democracias viven una crisis de la representatividad. Prestemos atención a lo que dice muchas veces Pierre Rosanvallon: "La legitimidad de la elección alimenta la legitimidad de las protestas, si no se apoya en una aceptación de la legitimidad". Debemos

estar muy atentos a esa tensión que se produce en el seno de la sociedad y que no perdona a los Consejos Económicos y Sociales. ¿Cuál es hoy su legitimidad? y ¿es suficiente para llevar un mensaje lúcido, franco y valiente?

En una sociedad en metamorfosis —más que en crisis—, la confianza en los que acompañan el cambio es un factor determinante. ¿Siguen siendo legítimos los sindicatos, las organizaciones patronales y las asociaciones miembros de los CES para expresarse en nombre de pueblos que no acuden a las urnas para elegir a los cuerpos intermedios? ¿No corren el peligro actualmente de ser percibidos sobre todo como representantes de intereses corporativos que se benefician de una renta institucional: su participación en numerosas instituciones, entre ellas los CES?

Con esta duda sobre la legitimidad de sus miembros, ¿qué podemos hacer para que los Consejos, que se presentan como catalizadores de la reflexión sobre el largo plazo y los temas más esenciales, consigan estimular la inteligencia y la lucidez de todo el cuerpo social, para abrir debates cuya finalidad podría consistir en cuestionar el sistema de representación sobre el que fueron fundados ellos mismos? Es uno de los retos de los Consejos Económicos y Sociales, el de la credibilidad del cuestionamiento que deben proponer ellos mismos.

Sin embargo, la sociedad contemporánea tiene necesidades de esperanza que ya no encuentra en los mecanismos democráticos actuales. Las esperanzas colectivas han desaparecido. Cuando ya no existe la esperanza colectiva, surgen los manipuladores de los miedos y las humillaciones. La democracia es viciada por los que, en lugar de dedicarse a reconstruir esperanzas colectivas e individuales, hacen cálculos para conquistar el poder gestionando miedos y humillaciones.

¿Cómo conseguir que la democracia sea de nuevo lo que nunca debió dejar de ser, es decir un sistema en el que otorgo mi confianza al que pone en marcha un proyecto de sociedad donde me siento actor? La confianza ciudadana en la clase política ha disminuido mucho, sin duda porque los ciudadanos no se sienten representados. Los ciudadanos que no acuden a las urnas ¿rechazan la República o exploran otras posibilidades de hacerse oír? ¿Cuál es el lugar de los CES en este contexto?

La sociedad digital nos interpela al respecto. El ordenador y luego el *Smartphone* han cambiado por completo la sociedad. Lo digital revoluciona la relación con los demás, la relación con el espacio y la relación con el tiempo. ¿Cómo reacciona el sistema? Al debilitarse su poder, intenta resistir. La aparición de economías colaborativas en el plano asociativo —como el trueque o los intercambios prácticos— platean un reto al poder, que deja de percibir cotizaciones sociales o impuestos sobre estas actividades. Intenta inventarse otros. Y, sin embargo, la economía colaborativa podría proporcionar una excelente vitalidad de proximidad de carácter social. ¿Qué es lo que crea la sociedad? y ¿qué se opone al interés del sistema? ¿Debe adaptarse el sistema a la sociedad o la sociedad al sistema?

En este contexto, aparecen movimientos espontáneos cuyo deseo especial es eludir las organizaciones que se consideran legítimas para representar el interés colectivo y que, en nombre de esta legitimidad, se molestan porque se les pueda eludir. Aparecen nuevos mecanismos de expresión colectiva que exploran las mil posibilidades de lo digital. Con la Primavera Árabe vimos aparecer, por primera vez, movimientos espontáneos de revuelta sin jefe, sin consigna y sin organización, unidos únicamente por el objetivo de derrocar el poder. En otros lugares, estas movilizaciones espontáneas están ilustradas por los movimientos: Pirata, implantado en Alemania, del 99% en los Estados Unidos y de los Indignados en España y en distintos países de Europa. Este hervidero hace pensar que el orden democrático establecido se tambalea con nuevas expresiones que aún no han encontrado su forma organizada.

Estas evoluciones alimentan el debate sobre la legitimidad. La legitimidad, tal y como se entiende en nuestras democracias, se basa en el ejercicio del poder y, por tanto, en el cumplimiento de la ley. Ahora bien, los ciudadanos ya no creen en esta legitimidad e incluso la rechazan. Reivindican la fuerza del derecho y se otorgan el derecho a la fuerza. Los sistemas democráticos que ya no responden al dinamismo ciudadano, alimentan fuerzas que amenazan con destruirles y, con ellos, el principio democrático.

¿Pueden participar los Consejos Económicos y Sociales en la resiliencia de las democracias occidentales?

Sí lo creo, siempre que evolucionen ellos mismos.

La noción de resiliencia de la sociedad describe las sociedades que se afanan en reconstruir una sociedad colectiva después de una catástrofe natural o humana. Interroga al mundo occidental emplazado a reflexionar sobre una sociedad democrática después de quedar debilitada por la globalización liberal. En nuestras sociedades occidentales, los resultados económicos sostenían hasta ahora la legitimidad de los responsables políticos y éstos distribuían el fruto del crecimiento sin preocuparse de su sostenibilidad, con el fin de alimentar a una clientela electoral, a veces en detrimento del interés general.

Es urgente que reaparezcan los valores de la democracia. Ahora bien, los hombres que se consideran pertenecientes a la sociedad democrática ya no la entienden muchas veces, y la crisis alimenta un interrogante del pensamiento político. Para conseguir la adhesión a la convivencia, se necesita un proyecto que implique una visión y una anticipación. Cuando la sociedad necesita una visión de futuro, nuestros sistemas democráticos se inscriben en el corto plazo y en una lógica de reacción y de emoción. La estabilidad de las democracias debe apoyarse en el hormigón de las convicciones y no en la arena de las emociones. La democracia parlamentaria fue creada para evitar la cacofonía de los pueblos o la dictadura. Su vocación era frenar el tiempo. Hoy, todos los sistemas electorales aceleran el tiempo y ponen en peligro la democracia parlamentaria. En el ámbito político, a falta de una capacidad de diálogo entre el hecho

minoritario y el hecho mayoritario, se afirma una creciente conflictividad, cada vez más engorrosa y compleja, que desemboca en expresiones de violencia más o menos contenidas.

Nuestras sociedades se radicalizan, expresión lamentable pero lógica de una humanidad tan global como desorientada, que ha perdido la confianza en sus élites. Esta radicalidad aflige al mundo político, sindical y a la sociedad en su conjunto.

Es necesario construir un nuevo contrato social que garantice un beneficio individual para los trabajadores y un beneficio colectivo para la sociedad. El diálogo es el medio que permite pasar de una comunidad de conflictos a una comunidad de intereses y de compromisos. El diálogo se nutre de esperanza, de respeto, de dinámica. Se autodestruye si no supera los antagonismos. Nuestra sociedad necesita ser apaciguada y tranquilizada en su día a día y movilizada sobre su futuro

¿Son los CES esos espacios naturales de diálogo donde elaborar un nuevo contrato social? Personalmente lo dudo, pero creo que si se transforman podrían conseguirlo.

Se plantea ante todo la cuestión del lugar prominente que se otorga, en su composición, a las organizaciones sindicales y patronales. ¿Responden éstas a las expectativas de los ciudadanos de ilustrar y edificar un futuro en el que cada uno ocupará su sitio en lugar de defender intereses corporativos? Los empresarios, en particular, tienen gran credibilidad, pues el descrédito del mensaje político da crédito al triunfador, al que consigue resultados cuantificables. Pero otra de sus responsabilidades es comprender que su éxito no puede lograrse aplastando a los trabajadores o a su entorno territorial. Debe combinar la participación de todos. En cuanto a las asociaciones, ¿cómo evitar que se conviertan, en el seno de los CES, en corporaciones defensoras de intereses sin duda generosos, pero no del interés general, pues impiden el acceso a organizaciones ciudadanas más jóvenes, más cerca de los temas que movilizan a los ciudadanos?

Volver al camino de la esperanza colectiva, conciliando resultados económicos y resultados sociales, dependerá de la calidad de los actores que, en relación a los CES, pasa por una pregunta sobre su capacidad de comprender las aspiraciones de la sociedad, de abrirse a debates con sus portavoces cuando no figuran entre sus miembros y, de manera más general, de mejorar sus formas de funcionamiento.

En el debate sobre lo urgente y lo esencial, los Consejos Económicos y Sociales tienen que desempeñar un verdadero papel por su vocación de adelantarse e identificar el interés general. Por este motivo es indispensable que se abran procurando que su composición sea el reflejo de toda la sociedad civil. Es importante, para los que todavía no han dado el paso, que las principales categorías de asociaciones, y entre ellas las más representativas, formen parte integrante de los CES. La fuerza de las asociaciones radica en su vocación de defender causas y de agrupar en torno a estas causas. La

historia del progreso en materia de derechos humanos está construida sobre la lucha de las sociedades anti esclavitud, sobre las ligas que luchan contra el racismo y el antisemitismo, sobre los movimientos feministas, sobre los "French Doctors", sobre las movilizaciones ecológicas, etc., generalmente sin ningún apoyo institucional.

¿Pueden organizarse los CES de modo que las luchas importantes a favor del progreso de la humanidad encuentren en su seno un eco útil y una oportunidad de alertar en el momento oportuno a los poderes políticos?

Como Presidente del CESE de Francia, de entrada me propuse este objetivo, bajo el riesgo de que no me entendieran los que consideran la posición que ocupan en el seno de esta institución una ventaja adquirida para siempre. El CESE cuenta con una amplia gama de representantes de asociaciones, incluidos los jóvenes y los estudiantes. Por medio de los colegios de personalidades cualificadas y asociadas procedentes de muy diversos ámbitos, en particular de los científicos, fluyen saberes y experiencias vividas que no existen en otros sectores. Estas personalidades aportan al Consejo valiosos conocimientos que refuerzan la imparcialidad y la objetividad de sus trabajos. Son asimismo facilitadores del debate cuando se hacen cargo de estudios reconocidos por su solidez, à partir de los cuales se llega al consenso para elaborar propuestas.

En efecto, el método de reunión de los miembros del CESE, como de la mayoría de sus homólogos, es la búsqueda de consenso elaborando, por medio de toques sucesivos, acuerdos basados en constataciones. La intención es superar cada vez la relación clásica entre mayoría y minoría que se traduce, en términos de sentimientos, en la victoria de unos y la derrota de otros. La legitimidad mayoritaria tiene siempre por corolario que la minoría se apoya en la certeza de su análisis para impugnarla. La mayoría de los CES han sabido organizar, a lo largo del tiempo, mecanismos de trabajo donde el hecho mayoritario, cuando existe, se incluye de modo que debe tomar en consideración a la/s minoría/s.

Finalmente, una metodología de trabajo que permita acceder a los más diversos conocimientos, combinando los de los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empresarios, los de las asociaciones más representativas y los de las personalidades cualificadas, junto con una estructura por comisiones permanentes temáticas acompañadas de funcionarios especializados y expertos ellos mismos en su ámbito, garantiza a los CES un potencial de credibilidad que les permite ser reconocidos como la "Cámara del largo plazo" en las instituciones democráticas de nuestros países.

Pero la experiencia demuestra que no es suficiente. Las respuestas recibidas del cuestionario que el CESE envió a sus homólogos europeos, en mayo de 2014, para preparar la Conferencia Anual de presidentes y secretarios generales de CES, que organizó ese año en noviembre, iban mayoritariamente en este sentido: los gobiernos y los parlamentos no tienen muy en cuenta los dictámenes de los CES.

Consciente de este hecho, válido también para Francia donde los sucesivos gobiernos multiplican la creación de instancias consultivas especializadas, me propuse, desde mi nombramiento, una mayor apertura del CESE al compás de la sociedad civil en su gran diversidad. Ahora, acogemos cada año en nuestras instalaciones a varias decenas de asociaciones portadoras de muy diversos mensajes de interés general para organizar eventos en los que procuro que participen siempre representantes del CESE, empezando por mí mismo. Animamos encarecidamente a los consejeros a realizar propuestas de acogida de estos eventos, lo que hace ahora un número creciente de ellos. Dado que el CESE tiene una gran autonomía en materia de informes, esta apertura tan variada al mundo asociativo se traduce en una serie de informes de iniciativa propia como resultado de los encuentros organizados con motivo de la acogida de estos eventos.

Por otro lado, la modificación de la Constitución de 2010 que reconsideró las funciones del CESE le permite ahora aceptar peticiones de los ciudadanos. Nuestra institución, que de este modo ha adquirido algo más de visibilidad, cuenta con una herramienta que le sitúa, potencialmente, en contacto directo con las aspiraciones de nuestros conciudadanos. Hasta la fecha, sólo una petición ha reunido el número de firmas necesarias pero, desafortunadamente, tuvo que ser rechazada por revelarse como un intento tardío de deslegitimar una ley que el Parlamento llevaba debatiendo bastantes meses y que estaba a punto de aprobar. En democracia, cualquier novedad requiere tiempo antes de conseguir un funcionamiento normal. Confío en el futuro de la petición ciudadana como medio para redefinir el lugar del CESE en el sistema democrático francés.

Finalmente, consciente de que Internet ha revolucionado las formas de comunicación de nuestras sociedades, el CESE no sólo ha creado su página web, añadiendo una cuenta *Twitter*, sino que ha empezado a acoger "plataformas de colaboración" en línea que prolongan sus trabajos. La primera se inauguró en octubre de 2013 con el fin de recoger y valorar acciones educativas a favor del medioambiente y del desarrollo. La segunda, que se puso en línea en abril de 2014, se refiere al acompañamiento de las personas discapacitadas.

Estos son los proyectos que exploramos en Francia. Los citamos aquí únicamente para ilustrar la manera de establecer nuevas relaciones entre nuestras instituciones y una sociedad civil cada vez más deseosa de participar en los procesos de decisión, alejándose simultáneamente de las formas clásicas de funcionamiento de la democracia. Otros Consejos, como el CESE, están buscando estos nexos. Es un trabajo complejo que requiere creatividad y paciencia. La resiliencia de nuestras democracias ha llegado parcialmente al final de este proceso. ¿No se llama, uno de los movimientos de protesta contra las instituciones europeas surgido en Alemania en estos últimos años, "Mehr Democratie" (Más democracia)?

Para concluir, quisiera insistir sobre la importancia de la libertad de pensamiento que nos permite nuestra posición institucional. "Consejos", no somos ni lugares de decisión,

ni lugares de poder. Si queremos, podemos alejarnos de los pobres juegos de rol del sectarismo político, a diferencia de otras asambleas constitucionales. Nuestro papel no es gustar o disgustar, inclinarnos en un sentido o en otro, sino iluminar al dirigente político explorando nuevas posibilidades e intentando destacar convergencias sólidas sin callar los puntos de desacuerdo ni excluir ningún debate por difícil que sea. Nos situamos en el largo plazo e intentamos convencer a los diversos actores económicos, sociales, medioambientales y culturales, que integran nuestras sociedades, de que no se debería emprender ninguna reforma sin estudios de impacto en las distintas variables posibles a corto, medio y largo plazo, ni sin una reflexión muy libre sobre las mismas, recurriendo a todas las fuentes de inspiración creíbles. El sentimiento de urgencia nunca debe empañar el futuro.

Debemos ser ejemplares y demostrar la capacidad de la democracia para regenerarse, adoptando modos de funcionamiento transparentes, abiertos y preocupados por rendir cuentas a nuestros mandantes: nuestros pueblos. Realizar este trabajo colectivo de reflexión y consejo descartando los propios a priori y prejuicios, no es una negación, ni un tributo imposible de pagar a la democracia, es una responsabilidad.

Diálogo social y ciudadano en tiempos de crisis nacional y europea (CES de Grecia)

Apostolos Xyraphis
Secretario General del Consejo Económico y Social de Grecia

Introducción

El diálogo social, en tiempos de depresión económica y tensión social, es más necesario que nunca, puede crear el entorno adecuado para superar los problemas alcanzando un denominador común entre opiniones e intereses encontrados, en beneficio de todas las partes interesadas.

Este fue el reto del Comité Económico y Social de Grecia durante la etapa anterior, cuando nuestro país se encontraba inmerso en una grave crisis. Hemos intentado establecer consensos y construir terrenos de entendimiento para lograr una cohesión social y crear un nuevo modelo de desarrollo que dé respuesta a las distorsiones del pasado, centrado en el factor humano y en los principales activos del país, garantizando la prosperidad para todos.

Nadie ignora que la economía griega se caracteriza, estos últimos años, por una grave crisis financiera y un profundo deterioro estructural de amplios sectores de la producción, provocando unas tasas de desempleo jamás alcanzadas en nuestro país. Las medidas impuestas por los planes de austeridad del Memorando no han conseguido frenar el deterioro de nuestra economía que sigue viviendo una profunda "recesión", absolutamente inédita en tiempo de paz, con las secuelas conocidas por todos en el desempleo y en el nivel de vida de la mayor parte de la sociedad griega.

Desde su creación, el Consejo Económico y Social de Grecia sigue con atención el desarrollo de la economía griega y del mercado laboral. Ya en 2008, con motivo del debate sobre el Programa Nacional de Reformas, pusimos de relieve el peligro de desequilibrio de los datos financieros de nuestro país. Los motivos de la crisis griega son

profundos, se deben a unas estructuras y a un modelo económico insostenible a la larga así como a un funcionamiento ineficaz del Estado.

Conscientes de la gravedad de la situación, *propusimos a principios de 2009, un Acuerdo Nacional en materia de desarrollo social entre todos los interlocutores sociales miembros de nuestro Consejo Económico y Social.* Nuestro objetivo era la creación de una plataforma de intercambio y de expresión para que los interlocutores sociales consiguieran un Acuerdo Nacional en materia de Desarrollo Social que sirviera de nexo entre todos los sectores fundamentales de la vida económica y social de nuestro país.

Afirmo que si los representantes del mundo político y económico de nuestro país hubieran aceptado en aquel momento esta propuesta, la crisis no habría alcanzado las proporciones actuales y habríamos evitado el alto precio que paga nuestro país en el plano económico y social. Por supuesto, la crisis que vive actualmente nuestro país no tiene precedentes. Las razones profundas de esta crisis vienen de lejos. Por este motivo, invertir las tendencias y las características negativas de la economía griega requiere tiempo. Y lo que es más, una crisis de esta dimensión impone cambios de gran magnitud que den paso a una nueva economía competitiva y que garanticen un crecimiento sostenible, creador de empleo, promotor de cohesión social por medio de estructuras democráticas de gobernanza que permitan al país afrontar su futuro con confianza.

Desafortunadamente, en estos últimos años, en plena aplicación del Memorando y del duro ajuste financiero del país, estamos viviendo la cruda implementación de un nuevo marco institucional cuyo único criterio para reforzar la competitividad de las empresas griegas es la devaluación interna, el cambio radical de los procedimientos institucionalizados de diálogo social y un vuelco total de las relaciones laborales.

A pesar de estas condiciones adversas, *el Consejo Económico y Social (OKE), consciente de la imprescindible necesidad de un amplio consenso social y de grandes acuerdos políticos que ya no se pueden retrasar, ni abandonar, retomó el tema en 2012 ofreciendo un debate central para hablar de la reconstrucción social y económica del país***.** En consecuencia, el OKE invitó a los interlocutores sociales a elaborar juntos un modelo de crecimiento fiable y rápidamente alcanzable en la próxima década, siendo sus principales objetivos el desarrollo sostenible, la protección del medioambiente, el saneamiento del sistema financiero y su contribución en las inversiones productivas, la sociedad del conocimiento, la productividad, la exteriorización, la competitividad, el empleo y la cohesión social.

Nuestro país debe fijarse objetivos específicos de crecimiento a largo plazo, centrándose en sus activos y corrigiendo sus problemas estructurales. La producción agrícola, el turismo, la energía, los posibles sectores con gran potencial de innovación, la navegación marítima, podrían constituir las palancas de la reactivación y de la creación de empleo.

En paralelo, siendo lo más importante, la estabilidad financiera debe ir unida a la cohesión social. Los problemas financieros y la recesión de la economía han acarreado un aumento drástico de la pobreza y la desestabilización de la cohesión social. El recorte salarial y la subida vertiginosa del desempleo han marginado a los grupos vulnerables de la población como los jóvenes, los mayores, los trabajadores sin cualificación y los inmigrantes.

A pesar de los esfuerzos considerables que hemos desplegado para resaltar la importancia del diálogo social, no hemos conseguido, desafortunadamente, contrarrestar su debilitamiento. Por el contrario, diría incluso que la conclusión del informe de la Comisión Europea en abril de 2013 sigue siendo cierta: "el diálogo social es particularmente frágil en los países sometidos al Memorando, en particular en Grecia".

La aplicación de los distintos planes de austeridad no ha ido acompañada de un diálogo social bien estructurado con un papel reforzado de los interlocutores sociales, lo que habría permitido acuerdos bien consensuados otorgando a la sociedad civil la posibilidad de comprender y aceptar las reformas necesarias. No ha sido así, la crisis de la economía real y de la deuda pública, en lugar de aprovecharla, por fin, como la ocasión de crear nuevas normas para adaptarse de una manera equilibrada a la nueva situación, ha servido para imponer unas normas durísimas, siendo una fuente de problemas para la economía y la sociedad, e incluso para eliminar los derechos laborales adquiridos, para fragilizar el marco legislativo del derecho a los convenios colectivos. En relación, en particular, a los cambios institucionales en las relaciones laborales, éstos se realizan sin un diálogo social sustancial, pasando por alto los puntos de convergencia expresados por los agentes sociales.

Al desprecio por el diálogo social se pueden añadir las grandes dificultades que afronta el OKE de Grecia, *la principal institución de diálogo social de nuestro país, consagrada en nuestra Constitución*. No voy a negar que pese a nuestra presencia constante, muchas veces el Gobierno no nos envía los proyectos de ley para emitir un dictamen, aunque la ley se lo imponga. Y además, las reformas legislativas más esenciales son sometidas al Parlamento griego siguiendo un procedimiento de urgencia, de conformidad con las orientaciones de los distintos memorandos, dejando poquísimo tiempo para la concertación pública, el diálogo con y entre los interlocutores sociales, así como con los miembros del Parlamento.

En este clima desfavorable, y ante una reducción progresiva de nuestros recursos que nos obliga a trabajar al máximo de nuestras posibilidades, proseguimos nuestros esfuerzos *presentando a menudo informes de iniciativa sobre proyectos de ley que ni siquiera nos han enviado*. El año pasado, el OKE emitió un total de 15 dictámenes. Ocho de ellos se referían a proyectos de ley solicitados por los ministerios competentes, cinco eran dictámenes de iniciativa y tres dictámenes de iniciativa sobre proyectos de ley que no nos habían enviado. Entre otros, el OKE emitió su dictamen sobre "El establecimiento de

un clima de crecimiento favorable a las inversiones estratégicas y privadas y otras disposiciones" (Dictamen 283) así como sobre el proyecto de ley relativo a "La tasa inmobiliaria y otras disposiciones" (Dictamen 295), que suscitó una protesta entre todas las fuerzas productivas del país y, estos días, estamos terminando nuestro dictamen sobre el "Proyecto de ley antirracista" que preocupa profundamente a la sociedad griega. Además, el OKE griego ha emitido, por iniciativa propia, un dictamen sobre dos proyectos de ley para la reforma de la fiscalidad que no le han remitido (Dictámenes 282 y 289) y un proyecto de ley sobre la reforma del suministro de bienes y la prestación de servicios (Dictamen 290). Finalmente, mencionaré dos recientes dictámenes de iniciativa sumamente importantes: el dictamen 287 relativo a los convenios colectivos nacionales de trabajo y a las negociaciones colectivas como factores de cohesión social, así como el dictamen 292 sobre "La elaboración de un marco para valorar los recursos hídricos", emitido con motivo de la privatización programada de los servicios de abastecimiento de agua y de alcantarillado de Atenas y de Tesalónica.

Además de estos dictámenes, hemos realizado y sometido al Ministerio de Trabajo, en este mismo período, *un estudio con propuestas globales sobre la lucha contra el desempleo, en particular, contra el desempleo juvenil.*

El *OKE de Grecia concede especial importancia a la dimensión regional del diálogo social.* Ha resaltado, en varias ocasiones, la necesidad de crear comités de concertación local y regional cuya puesta en marcha se fijó en 2010, por medio de la ley sobre la revitalización de la administración local pero hasta la fecha no se ha aplicado.

En este mismo sentido, el OKE de Grecia *propuso lanzar, por iniciativa propia, el diálogo social horizontal (regional o local) y vertical (sectorial),* con la participación de todas las fuerzas productivas para emprender acciones concertadas a favor del empleo y con valor añadido para las empresas.

El diálogo regional y local puede conducir a acuerdos sociales sobre el desarrollo de la economía en cada región y, por extensión, a nivel nacional pues permite aprovechar las ventajas específicas características de cada región del país. La consecución de este objetivo a medio plazo supone un desarrollo regional equilibrado y, en consecuencia, un crecimiento sostenible de la economía griega basado en la cohesión social y en la participación comunitaria.

En cuanto al diálogo social sectorial, como procedimiento enfocado a resultados cuantificables, permitirá reforzar la producción, la productividad y la competitividad así como el crecimiento de las exportaciones y de la oferta. Un resultado cuantificable consistiría, entre otros, en ampliar el conocimiento, la explotación de los progresos tecnológicos, la adquisición del know-how y la cualificación de los recursos humanos, contribuyendo de este modo a la mejora de las dimensiones económicas y al apoyo de la capacidad empresarial y de empleo.

Al concluir esta ponencia sobre los recientes desarrollos en materia de diálogo social en Grecia y de las actividades del OKE de Grecia, quisiera insistir sobre el hecho de que *la política de devaluación interna, impuesta desde 2010, no ha resultado un modelo exitoso en la actual situación; esta política no ha conducido en nada a la famosa competitividad de la economía griega:* el cierre de miles de empresas, la deslocalización de las grandes empresas al extranjero, el hundimiento de las cajas de seguros, el rápido crecimiento del desempleo, la reducción del consumo privado provocado por la rápida disminución de los salarios, la reducción drástica de las inversiones, del gasto y de las licitaciones públicas, han sumido la economía griega en una profunda depresión. La posición defendida por el CES es que para afrontar la crisis y los serios problemas de la economía y la sociedad, es necesario reforzar el diálogo social en lugar de socavarlo.

Se impone un cambio inmediato de la valoración económica y social de la situación, así como de la manera y de los medios de afrontarla. La cohesión, el diálogo y los acuerdos sociales, la valoración de métodos de consenso ya experimentados por los agentes sociales, deben constituir el núcleo de las políticas al servicio de la restructuración de la economía, del crecimiento y del bienestar social.

Irlanda: la evolución del papel y del trabajo del Consejo Económico y Social Nacional

Rory O'Donnell
Director del Consejo Económico y Social Nacional

1. Introducción

El papel y la naturaleza del Consejo Económico y Social (CES) de Irlanda han cambiado notablemente durante los últimos cuarenta años y continúan evolucionando. En este capítulo se describe y se comenta esa evolución y se apunta que puede ser pertinente para los temas más amplios que se abordan en este volumen.

En el apartado 2 se identifican cuatro dimensiones en las que los Consejos Económicos y Sociales difieren: su composición, relación con el Gobierno, el núcleo y orientación de su trabajo y la naturaleza y la finalidad del debate. Asimismo, se indica dónde se posiciona el Consejo Económico y Social Nacional (NESC) de Irlanda en cada una de esas dimensiones. En el apartado 3 se describe la evolución del diálogo social y el papel del NESC desde la década de 1960 hasta la actualidad. Las características, fortalezas y debilidades del trabajo del Consejo, y el sistema de Irlanda de diálogo civil y cooperación social en aquellos años son útiles para pensar en cómo los CES se relacionan con los procesos gubernamentales y políticos. Como esto incluía una ampliación del Consejo y del diálogo social más allá de los sindicatos y empresarios para incluir a las ONG de corte social, la experiencia irlandesa arroja luz sobre este importante asunto. El apartado final reflexiona sobre la evolución del papel del NESC, identificando elementos de continuidad, de cambio y cierto grado de incertidumbre sobre la manera en que el Consejo estará sujeto al sistema de políticas en los próximos años.

El estudio del caso irlandés sugiere tres grandes propuestas que pueden revestir algo más de interés. En primer lugar, el papel de un CES refleja los retos del desarrollo nacional y si con frecuencia ha sido formado y reformado por las crisis en materia de estrategia nacional y política. Esto ocurre sobre todo porque la percepción del Gobierno de esa necesidad de compromiso de las organizaciones de la sociedad civil es un factor

clave que determina la influencia de los Consejos Económicos y Sociales. En segundo lugar, la organización y el diseño institucional de un CES tienen una notable relevancia en su trabajo y en su influencia en el proceso global de la economía, las políticas y las relaciones laborales. En tercer lugar, las formas tradicionales de "representación" y participación encontradas en los CES se enfrentan a grandes retos a medida que los problemas se tornan más complejos y que la organización del Estado, la sociedad civil y las empresas va cambiando.

2. Cuatro dimensiones en las que los Consejos Económicos y Sociales difieren

Podemos identificar por lo menos cuatro dimensiones en las que los CES y organismos similares difieren:

i) Composición del Consejo: si los miembros son principalmente empresarios y sindicatos, o si hay también ONG sociales y medioambientales y otros grupos. Históricamente, la mayoría de los gobiernos ha sido más proclive a compartir su autoridad sobre los asuntos del mercado laboral con los sindicatos y los empresarios que a introducir a las ONG sociales en el proceso de elaboración de políticas. El asunto de mayor calado es si el Consejo es suficientemente pequeño para intervenir en una auténtica deliberación (o si trabaja en grupos que son suficientemente pequeños para lograrlo).
ii) Relación con el Gobierno: si el CES es esencialmente independiente, financiado y presidido por actores no gubernamentales (como en los Países Bajos) o si está financiado, presidido y dirigido por el Gobierno. Los dos tipos de Consejo pueden desempeñar un papel influyente. Pero la diferencia puede ser significativa dado que la actitud del Gobierno hacia el compromiso con los interlocutores sociales determina en gran medida la influencia de un Consejo.
iii) Núcleo y orientación del trabajo: un asunto relacionado con la composición es el grado de atención que se presta a los asuntos relacionados con el mercado laboral. Los Consejos también difieren en el grado en el que trabajan en los asuntos a corto o medio plazo y, ciertamente, en las propuestas legislativas que pasan por el proceso parlamentario. Muchos Consejos cuentan con grupos de trabajo, mientras que en otros el pleno es el centro neurálgico del trabajo. Otro aspecto es la realización de los estudios: muchos CES tienen una sólida Secretaría técnica interna, mientras que otros recurren a las ideas en materia de políticas que provienen de los miembros y de las organizaciones sociales colaboradoras.
iv) Naturaleza y finalidad del debate: en algunos contextos, los Consejos tienen un papel eminentemente consultivo, comunicándose unos a otros y comunicando al Gobierno las diferentes opiniones de las distintas agrupaciones económicas y sociales. En otros, hay una deliberación más intensiva y el objetivo es formular opiniones acordadas e informes al Gobierno. Esto puede incluir la formación deliberativa de una noción compartida de los retos que afrontan la economía y la sociedad.

Dependiendo de dónde se sitúe un Consejo en relación con estas cuatro dimensiones, podrá desempeñar un papel muy diferente dentro del sistema nacional de políticas. Y su papel puede cambiar bastante, como ha sucedido en Irlanda.

El Consejo de Irlanda, el NESC, ocupa la posición siguiente en cada una de las cuatro dimensiones señaladas anteriormente:

i) Composición amplia: entre los miembros del NESC inicialmente se contaban sindicatos, empresarios, organizaciones agrícolas, departamentos del Gobierno y expertos independientes. A mediados de la década de 1990 la composición se amplió para acoger a ONG sociales y en 2011 se añadió un pilar medioambiental. Ahora tiene 33 miembros: un presidente, un vicepresidente, cuatro miembros de cada uno de los cinco pilares (empresarios, sindicatos, organizaciones agrícolas, comunidad y pilar voluntario, y pilar medioambiental), cuatro representantes de los departamentos gubernamentales (economía, industria, educación y medio ambiente) y ocho expertos independientes (mayoritariamente académicos con experiencia en economía, sociología, geografía y otras disciplinas relacionadas). Los miembros del Consejo son nombrados por el primer ministro para un mandato de tres años.
ii) Relativamente próximo al Gobierno: el Consejo está presidido por el funcionario más veterano del departamento del primer ministro y se financia con el presupuesto de dicho departamento. Los informes del Consejo deben pasar por el consejo de ministros antes de publicarse, aunque el Gobierno no tiene el deber formal de responder. La postura del NESC cercana al centro del Gobierno conforma su papel, pero éste varía en función del contexto político más amplio. Cuando el Gobierno pretende embarcar a los interlocutores sociales en un programa de reformas, el NESC se inserta en el centro del proceso de elaboración de políticas públicas.
iii) Atención a los asuntos estratégicos abordados mediante análisis: el trabajo del NESC sobre todo gira en torno a asuntos estratégicos de desarrollo económico y social, y su aportación suele ser de tipo analítico. No interviene dando opiniones sobre proyectos de ley ni decisiones gubernamentales cotidianas. Se reúne una vez al mes y realiza la mayor parte de su trabajo en los plenos en vez de en grupos de trabajo. La mayor parte del análisis es preparado por la Secretaría pequeña, compuesta por economistas y analistas de políticas sociales. En 2011, el Gobierno le pidió que añadiera el desarrollo medioambiental sostenible a su foco económico y social tradicional.
iv) Diálogo estratégico orientado al consenso: durante la mayor parte de sus 40 años de historia, la finalidad del análisis y del debate en el NESC ha sido llegar a un acuerdo y el Consejo no ha votado nunca. Como se indica más adelante, la profundidad, la naturaleza y el estatuto de dicho consenso evolucionó considerablemente a lo largo de las décadas. Esto reflejaba tanto el enfoque del análisis como el diálogo dentro del Consejo y la orientación cambiante de los gobiernos hacia acuerdos formales con los interlocutores sociales.

3. La evolución del diálogo social y el papel del NESC

Se pueden identificar cuatro grandes fases en la historia del diálogo social irlandés y el papel del NESC:

- De 1960 a 1987: la creación del diálogo social y la lucha por alcanzar un sistema disciplinado de relaciones profesionales y finanzas públicas sostenibles.
- De 1987 a 2008: un periodo en el que la cooperación social fue crucial para la estrategia del Gobierno y el desarrollo nacional.
- De 2009 a 2012: un periodo de grave crisis económica, bancaria y fiscal en el que el diálogo social apenas influyó en el proceso general de elaboración de políticas.
- De 2013 al presente: una reapertura gradual de las posibilidades en materia de elaboración de políticas y participación del NESC en el estudio de las opciones de políticas y reformas posteriores a la crisis.

Estas cuatro fases pueden entenderse haciendo referencia al desafío histórico del desarrollo de una economía pequeña, postcolonial y eminentemente agrícola en la periferia de Europa.

De 1960 a 1987: Búsqueda de un sistema eficaz de fijación de salarios y de hacienda pública

Irlanda, que logró la independencia de Gran Bretaña en 1922, heredó su sistema voluntarista y contradictorio de relaciones laborales. Tras varias décadas de protección económica, Irlanda cambió de estrategia en los años sesenta, aspirando a conseguir la industrialización por medio de una economía abierta y de inversión en educación. En 1963, estableció el Consejo Económico Industrial Nacional, para que hubiera un foro en el que los empresarios, los sindicatos y el Gobierno pudieran debatir los retos de pasar de la protección al libre comercio. En 1973 fue sustituido por el NESC, cuyo cometido era asesorar al primer ministro sobre los asuntos estratégicos de desarrollo económico y social. En sus primeros años, era uno de los pocos organismos que hacía análisis estratégicos a largo plazo acerca de la posición y los problemas de Irlanda.

El progreso de Irlanda en los años sesenta, setenta y ochenta se vio acompañado de altos niveles de conflicto laboral e inflación salarial y de una tendencia creciente al déficit fiscal. Los empresarios, los sindicatos y el Gobierno quisieron estabilizar las relaciones laborales estableciendo una negociación centralizada o normas salariales. Gran parte del trabajo del NESC iba dirigido a ofrecer información y diálogo para respaldar aquello. Esos esfuerzos se vieron socavados por el contexto macroeconómico, sobre todo por la alta inflación relacionada con la libra esterlina, y por las actitudes y el comportamiento predominante. Los empresarios, los sindicatos y los sucesivos gobiernos funcionaban sobre la base de concepciones divergentes de los problemas y los mecanismos económicos y sociales clave, entre otros la inflación, el empleo, la fijación de

salarios, la competitividad, la hacienda pública y la desigualdad. Esto dio lugar a crisis económicas recurrentes y, entre 1979 y 1986, los sucesivos gobiernos fracasaron a la hora de hallar una escapatoria al círculo vicioso de estancamiento, impuestos al alza e incremento de la deuda.

1987-2008: Cooperación social, un marco de políticas coherente y fuerte crecimiento

El papel y la relevancia del Consejo cambiaron considerablemente a finales de la década de los ochenta. En 1986, el Consejo acordó un análisis que establecía la necesidad tanto de dura corrección fiscal como de más medidas sobre las limitaciones del desarrollo económico irlandés.[1] Esto fue la base sobre la que el Gobierno y los interlocutores sociales negociaron el primer gran acuerdo de cooperación social en 1987. Éste facilitó la corrección fiscal y ofreció el tipo de disciplina salarial que habían eludido los actores en décadas anteriores. El pacto tuvo un papel significativo en la recuperación de Irlanda; de hecho, llegó a ser el primero de los ocho pactos de tres años que se alcanzaron de 1987 a 2008. El contenido de tales acuerdos se amplió más allá de los salarios para incluir una serie de políticas económicas y sociales. Cada ciclo de tres años empezaba con el debate en el NESC sobre la situación económica y social, conducente al acuerdo de un "Informe de estrategia" del NESC. Dicho informe fue la aportación clave a las negociaciones entre el Gobierno y los colaboradores que se llevaron a cabo en el departamento del primer ministro. Una vez acordado un pacto de tres años y ratificado dentro de cada uno de los pilares, su implementación era monitorizada por una serie de comités de cooperación.

En la literatura internacional sobre economía política, la adopción, continuación e institucionalización por parte de Irlanda de los pactos sociales era un foco de gran interés. Dada su historia, su política y su sistema de relaciones laborales, se consideraba improbable que Irlanda alcanzara una concertación económica que implicara al Gobierno, los sindicatos y los empresarios con una negociación salarial centralizada y un alto nivel de resolución conjunta de los problemas. En dichos análisis se debatió mucho la trascendencia relativa de los distintos factores, incluidas las limitaciones económicas externas, tales como la cualificación para el euro, la fortaleza o debilidad del Gobierno y la estructura del movimiento sindicalista y su papel en el ámbito empresarial.[2]

El propio Consejo reflexionó acerca del reto de mantener un planteamiento coherente en materia de elaboración de políticas, la naturaleza del incipiente sistema de cooperación y su propio papel. Identificó un vínculo entre la formulación de un concepto analítico acordado de los problemas económicos y sociales, la implementación de un enfoque consensuado de los temas de distribución y la capacidad del Gobierno para

1. NESC, *A Strategy for Development 1986-1990* (1986).
2. Avdagic, S., Rhodes, M. y Visser, J., *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization* (2011).

adoptar un enfoque estratégico por contraposición a una perspectiva a corto plazo.[3] Recalcó que el planteamiento de la colaboración "depende mucho de una noción compartida del mecanismo y las relaciones clave en un determinado ámbito de política" y "se caracteriza por un planteamiento de resolución de problemas diseñado para generar consenso, en el que intereses diversos abordan problemas conjuntos".[4] Esa atención al papel de las disposiciones institucionales que apoyan la deliberación fue aceptada en los estudios comparativos posteriores del sistema de cooperación de Irlanda y de los pactos sociales[5], e impugnada por los analistas más comprometidos con la negociación y el poder como variables explicativas.[6]

La experiencia irlandesa de diálogo en el NESC y la cooperación social también motivaron la reflexión acerca del tipo de análisis y de analista que hace falta para apoyar el trabajo de un Consejo Económico y Social. Mientras que el debate entre los actores debe basarse en datos precisos y en la experiencia, el trabajo analítico de la Secretaría del Consejo debe facilitar cierta fusión de los horizontes de los empresarios, sindicatos y otros, que tienen intereses y conceptos tanto contrapuestos como convergentes. Esto exige analistas que combinen la competencia técnica con cierto grado de creatividad. La capacidad para "definir" y "redefinir" los problemas se identificó como requisito clave para la Secretaría del NESC y sigue siendo así. En posteriores investigaciones internacionales sobre el cambio político e institucional, el papel de las ideas y el proceso discursivo mediante el cual se desarrollan se ha convertido en un tema importante.[7]

Un aspecto importante de la historia irlandesa fue la ampliación de los miembros del Consejo y el proceso de colaboración más allá de los empresarios y sindicatos para incluir un variado conjunto de ONG sociales. Esto se objetó al principio y en 1993 se creó un nuevo organismo, el Foro Económico y Social Nacional, paralelo al NESC. Cuando en 1996-97 se produjo la ampliación del NESC y de los miembros, se vio como un cambio muy significativo, pues se temía que las nuevas organizaciones no fueran capaces de gestionar el tipo de compensaciones y las ventajas asociadas a la estrategia del Gobierno, llevada a cabo por los empresarios y los sindicatos.[8,9]

---

3. NESC, *Ireland in the European Community: Performance, Prospects and Strategy,* (1989); NESC, *A Strategy for the Nineties: Economic Stability and Structural Change* (1990).
4. NESC, *Strategy into the 21st Century* (1996), pp. 266.
5. Regan, A., "Does Discourse Matter in the Formation and Consolidation of Social Pacts? Social Partnership and Labor Market Policy in Ireland", (2010), *Critical Policy Studies,* 4(3): 250-277; Culpepper, P. D., "The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining", (2008), *International Organization,* 62(1): 1-33; Ó Riain, S., *Details About the Rise and Fall of Ireland's Celtic Tiger* (2014).
6. Véanse los estudios de caso por país y las síntesis analíticas en Avdagic, S., Rhodes, M. y Visser, J., *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization* (2011).
7. Schmidt, V. A., "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism" (2010), *European Political Science Review,* 2(1): 1-25.
8. NESC, *Strategy into the 21st Century* (1996), pp. 266.
9. Se pueden encontrar informes retrospectivos sobre el papel de las ONG sociales en el NESC y la colaboración social en Larragy, J. *Asymmetric Engagement: The Community and Voluntary Pillar in Irish Social Partnership* (2014), y Ó Broin, D. & Murphy, M. Politics, *Partnership and Power: Civil Society in Public Policy in Ireland* (2013).

Se señaló que mientras la inclusión de una amplia gama de ONG sociales, de diferente tamaño y naturaleza, planteaban nuevos problemas, los interlocutores sociales tradicionales también afrontaban retos[10]. Éstos incluían cómo conectar su trabajo de alto nivel en el Consejo y las negociaciones nacionales con la acción local de sus miembros, y cómo conseguir un cambio real mediante el proceso de diálogo/colaboración. Además, en el mundo democrático, la relación del Gobierno con las organizaciones no estatales era cambiante, sobre todo al lidiar con problemas complejos relacionados con la oferta. La conclusión global fue que el reto de abrir el diálogo y la colaboración a un mayor número de ONG sociales estaba, en gran medida, haciendo aflorar tareas que el Gobierno y el sistema de cooperación deben abordar de alguna manera. La ampliación del programa sustantivo desde la estabilización macroeconómica hasta los temas relacionados con la oferta requería una ampliación del método, desde la negociación de alto nivel hasta la resolución de problemas a distintos niveles.[11] El futuro real de una cooperación social extendida se consideraba supeditado a la reforma de la manera en que el Estado entendía y abordaba los problemas complejos relacionados con la oferta y "endiablados".[12] Casi una década después, el NESC argüiría que algunos de los problemas —por entonces ampliamente señalados— en el sistema irlandés de elaboración de políticas, de colaboración e implementación en los años posteriores al 2000 surgieron porque no se habían llevado a cabo los cambios necesarios en el sistema público y en su modo de compromiso con los actores de la sociedad civil.[13]

Globalmente, podemos identificar cuatro elementos interrelacionados que contribuyeron a que el NESC desempeñara un papel significativo en el planteamiento sobre política estratégica de Irlanda durante el periodo de veinte años de cooperación social, de 1987 a 2008:

i) Análisis e ideas que sean rigurosos, pero también redefinir los problemas de forma que se permita a los actores ver nuevas posibilidades.
ii) Un compromiso con el diálogo exploratorio entre las organizaciones clave de la sociedad civil.
iii) Sobre un problema que el Gobierno reconoce como desafiante, y sobre el que las organizaciones de la sociedad civil pueden ejercer una influencia significativa.
iv) Llevar a una respuesta coordinada por el Gobierno y su animación de una red de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en pro de resolver los problemas.

Estas no son las únicas condiciones en las que un CES puede tener repercusión, y ésta no es la única manera en la que puede ser influyente. Sin embargo, ofrecen un modo

10. NESF, *A Framework for Partnership-Enriching Strategic Consensus through Partnership* (1997).
11. O'Donnell, R., *The Future of Social Partnership in Ireland*, un informe para el Consejo de Competitividad Nacional (2001).
12. NESF, véase la nota 9 anterior; NESC, *An Investment in Quality: Services, Inclusion and Enterprise, Overview, Conclusions and Recommendations* (2002).
13. NESC, *Strategy 2006: People, Productivity and Purpose,* Cap. 5 (2005).

de pensar sobre el trabajo de los CES, las diferentes formas en las que pueden añadir valor a la política pública y los retos a los que se enfrentan.

De 2009 a 2012: Crisis y respuesta a la crisis por parte del Gobierno irlandés

Irlanda logró un gran progreso económico y social en los años desde 1990 hasta aproximadamente el 2000. Aunque el crecimiento económico prosiguió después de aquello, una serie de factores internacionales y nacionales significaba que estaba cada vez más dirigida por la financiación de la deuda y que dependía de un sector de la construcción sobredimensionado. La cooperación social y el sistema de fijación de salarios estaban sin duda metidos en esa dinámica insostenible. Cuando la crisis azotó en 2008, se redoblaron esfuerzos para hallar una respuesta colaboradora. Hubo un intenso debate en el Consejo sobre cómo entender y dar respuesta a la crisis. A principios de 2009, el Consejo acordó el informe *Ireland's Five-Part Crisis: an Integrated National Response*. Aunque aquel informe se consideró útil a la hora de identificar los elementos clave de la crisis y la naturaleza de una respuesta integrada, no proporcionó un análisis suficientemente compartido para apoyar el acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno, especialmente sobre la necesidad de que los funcionarios paguen una cotización para sus pensiones. Con el fracaso del planteamiento negociado, el Gobierno actuó unilateralmente y, de 2010 en adelante, en estrecha colaboración con la Troika ofreciendo financiación oficial a Irlanda: el FMI, el BCE y la Comisión Europea. Sus acciones incluían reducción de la paga del sector público, grandes reducciones del gasto, cierta subida de impuestos, recapitalización de los bancos y reforma en varios frentes.

El mandato del Consejo acabó en julio de 2010 y el Gobierno no convocó un nuevo Consejo hasta junio de 2011. Gran parte de la maquinaria institucional de la cooperación social, como los comités y grupos de trabajo en los que los interlocutores sociales trabajaban con el Gobierno, fue desmantelada. En un contexto de acción gubernamental unilateral urgente, el NESC y otras formas de diálogo con los actores no gubernamentales no fueron tan primordiales en el proceso de elaboración de políticas públicas. En 2010, y de nuevo en 2013, el Gobierno sí llegó a acuerdos con los sindicatos del sector público, ofreciendo cooperación con la reforma del sector público y, en el acuerdo reciente, mayor reducción de los salarios públicos. Aunque esto es muy significativo y sin duda refleja la tradición de cooperación construida durante el periodo de colaboración, no fue el resultado de un proceso de diálogo social colectivo en el sentido normal.

Una vez formado el nuevo Consejo en junio de 2011, finalizó los proyectos que había empezado antes, emprendió un trabajo continuado sobre los aspectos de la crisis económica y social y, en respuesta a las peticiones del Gobierno, acometió un trabajo sobre temas medioambientales y de desarrollo sostenible. Un breve resumen de ese trabajo confirma que supuso bastante cambio en el método y el papel del Consejo.

Política de activación del mercado laboral

El estudio anterior del Consejo *The Developmental Welfare State* (2005) sentó las bases para un análisis detallado de los servicios del mercado laboral de Irlanda. El informe de 2011 del NESC *Supports and Services for Unemployed Jobseekers: Challenges and Opportunities in a Time of Recession,* subrayaba la necesidad de reforma y exponía las principales características de un sistema más eficaz. Éste sigue siendo el estudio más detallado de un área que se convirtió posteriormente en un gran foco de reforma.

Crisis y recuperación de Irlanda

El Consejo siguió analizando y debatiendo la evolución de la crisis económica de Irlanda. Aunque los principales parámetros de estrategia se definieron dentro del Programa de Irlanda con la Troika, el Gobierno pidió al Consejo que buscara ideas prácticas que pudiesen ayudarle a la hora de actuar sobre los grandes retos. Éstas se publicaron en una serie de informes del Consejo y documentos de la Secretaría. En dichos informes se hacían sugerencias sobre creación de empleo, demanda interna y financiación de PYME, algunas de las cuales se reflejan en las políticas posteriores.[14] En *The Social Dimensions of the Crisis* (2013), el Consejo reunió las pruebas de cómo la renta, el empleo y otras dimensiones de la crisis repercutían en los diferentes grupos sociales. Aunque la preparación y el debate de tales informes involucraban a los interlocutores sociales y a otros miembros del Consejo en el debate conjunto de las pruebas y también a la hora de compartir experiencia e ideas, no formaban parte de una estrategia colectiva concertada que involucrara a los principales pilares sociales y al Gobierno.

Normativa y calidad en los servicios sociales

Durante 2011, el NESC realizó un análisis de la calidad y de las normas en seis servicios sociales: el sistema escolar, servicios para discapacitados, residencias para personas mayores, paquetes de asistencia a domicilio, asistencia a enfermos terminales en hospitales y vigilancia policial. Este trabajo fue informado por una reflexión internacional sobre la regulación y el establecimiento de normas tanto en los servicios sociales como en otros ámbitos de la economía y la sociedad.[15] Recogió un progreso significativo en la regulación, establecimiento de normas e inspección de Irlanda y propuso los siguientes pasos para construir un sistema de mejora continua de la calidad.[16]

Cambio climático

En 2012, el Gobierno dio un paso innovador pidiendo a la Secretaría del NESC, en vez de al Consejo, que preparara informes sobre el cambio climático. Esto era reflejo del deseo de un nuevo análisis y reflexión sobre un área que se había quedado en punto muerto. La Secretaría trabajó con un gran número de interlocutores e invitó al Consejo a debatir sus borradores de informe. El informe final, *Ireland and the Climate Change Challenge: Connecting 'How Much' with 'How To',* sugería una reformulación del reto de

14. NESC, *Promoting Economic Recovery and Employment in Ireland* (2012).
15. NESC, *Quality and Standards in Ireland: Overview of Concepts and Practice* (2011).
16. NESC, *Achieving Quality in Ireland's Human Services: A Synthesis Report* (2012).

la política sobre cambio climático, tanto en Irlanda como en la UE, subrayando la necesidad de disposiciones institucionales para apoyar la innovación y el aprendizaje, en vez del continuo debate sobre los objetivos y los debates acerca de su cumplimiento.

Trabajo de la Secretaría sobre los diversos retos en materia de políticas

Además del trabajo del Consejo resumido anteriormente, se ha pedido a la Secretaría del NESC que ayude a varios departamentos gubernamentales y entidades internacionales a preparar el análisis estratégico. Éste incluía la preparación de una revisión estratégica de la educación complementaria y la formación, un estudio de la OCDE sobre la creación de empleo local, un análisis del alto índice de hogares sin empleo en Irlanda y, más recientemente, el trabajo sobre una nueva estrategia de viviendas sociales.

2013-2014: Apertura del debate sobre las posibilidades de las políticas posteriores a la crisis

El trabajo del Consejo y la relación con el proceso más amplio de elaboración de políticas continúa evolucionando. Conforme Irlanda avanzaba hacia la salida del Programa, la atención se volvía hacia los asuntos que no habían sido abordados —quizá porque no se había podido— durante el periodo de racionalización fiscal a gran escala y hacia cambios políticos y posibilidades para el periodo posterior a la crisis.

Durante 2013, el Consejo debatió el progreso de la economía y los factores nacionales e internacionales que posibilitan la recuperación global. Su informe *Ireland's Five-Part Crisis Five Years On: Deepening Reform and Institutional Innovation* documentó medidas significativas de política general e innovación institucional en cuatro áreas elegidas: inversión y financiación de PYME, política empresarial, economía y medio ambiente y activación laboral. Instaba al Gobierno a no ver sus medidas sobre la financiación de PYME como un remiendo temporal, sino como un paso hacia una nueva relación entre las finanzas y la economía real. El Consejo identificó maneras en las que dichas reformas podrían extenderse y generalizarse más, aduciendo que el reto fundamental es tanto aumentar la innovación y la responsabilidad en la primera línea como construir un centro de apoyo capaz de difundir las mejores prácticas, y de dirigir la revisión y el aprendizaje político.

Durante 2014, respondiendo a los graves problemas del sistema de viviendas, el Consejo ha dedicado gran parte de su trabajo a la política de vivienda. Su primer informe en este proyecto, *Social Housing at the Crossroads: Possibilities for Investment, Provision and Cost Rental,* atrajo bastante atención y se considera una importante aportación para la formulación por parte del Gobierno de una nueva estrategia de vivienda social.

Aunque Irlanda es líder en la instalación de energía eólica, ha habido una creciente resistencia local tanto a los parques eólicos como a las torres de tendido eléctrico necesarias para una nueva red inteligente. El NESC investigó planteamientos nacionales

e internacionales para generar apoyo social y compromiso comunitario. Su informe *Wind Energy in Ireland: Building Community Engagement and Social Support* (2014) es una aportación a la consulta sobre una nueva estrategia energética del Gobierno y al libro blanco.

4. Reflexiones sobre la evolución del papel del NESC y de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil

Al reflexionar sobre la evolución del NESC podemos identificar elementos de continuidad, un cambio significativo y un grado de incertidumbre sobre cómo el Consejo estará supeditado al sistema de elaboración de políticas en los años venideros. Podemos verlo por la posición cambiante del NESC en las cuatro dimensiones señaladas en el apartado 2.

La composición del Consejo se ha ampliado considerablemente desde sus primeros años, con la adición de ONG sociales a finales de los años noventa y de ONG medioambientales en 2011. Fuera del contexto de un acuerdo de cooperación inclusiva con el Gobierno, esta composición más amplia parecería tener consecuencias significativas, incorporando voces más diversas al diálogo.

La relación con el Gobierno ha cambiado también notablemente. El Consejo sigue estando estrechamente ligado al departamento del primer ministro, pero el contexto político es tal, que el acuerdo en el Consejo no se considera esencial para la estabilización macroeconómica y del mercado laboral. Al mismo tiempo, varios de los estudios minuciosos que el Consejo ha realizado (por ejemplo sobre activación laboral, normativa de servicios sociales y vivienda) lo han acercado —sobre todo su Secretaría— a otros departamentos y agencias del Gobierno, en ámbitos como la educación, el medio ambiente, la protección social, la vivienda, la sanidad y los órganos de inspección de servicios.

En cuanto a la tercera dimensión, el núcleo y la orientación del trabajo del Consejo, observamos tanto continuidad como cambio. El foco sigue estando en los asuntos estratégicos a medio plazo, aunque ya algo menos. El Consejo todavía trabaja sobre todo en sesiones plenarias. El foco principal sin duda ha cambiado. Algunos temas clave —tales como el Estado providencia y una perspectiva institucional acerca de las políticas y reformas del sector público— siguen siendo evidentes en el trabajo del NESC. Pero los cambios salariales y del mercado laboral y su relación con la estabilización macroeconómica son mucho menos relevantes de lo que habrían sido desde su fundación en 1973 hasta principios del siglo XXI. Esto es así por una serie de razones, pero principalmente porque en el contexto de la crisis el Gobierno no ha visto acuerdo entre los interlocutores sociales en torno a estos asuntos como soporte necesario para la estabilización. El planteamiento de Irlanda sobre la integración europea —un área

en la que gran parte de la generación de consenso se hizo en el NESC a finales de los años ochenta y noventa— aparece algo menos en las deliberaciones del Consejo ya que el foco en los asuntos de la UE cambió de la integración del mercado, la política social y la cohesión, a la deuda soberana, el euro y la unión bancaria. Los temas de política industrial son también menos relevantes de lo que eran en los años ochenta y noventa, reflejando la tendencia general de que la información sobre políticas está más concentrada en los organismos de ejecución. Los asuntos de desarrollo sostenible y de medio ambiente son más relevantes dada la petición de 2011 del Gobierno de que el NESC asumiera la competencia del antiguo Consejo de Desarrollo Sostenible. El foco actual del NESC en la política de vivienda es el regreso a un tema que trató con detalle en 2003-2004.

Acerca de la naturaleza y la finalidad del debate en el Consejo, la misión básica sigue siendo llegar a un acuerdo y ofrecer asesoramiento unificado y valioso al Gobierno. Pero hay sutiles cambios en torno a esto. En su discurso de inauguración del nuevo Consejo en 2011, el primer ministro animaba al Consejo, cuando fuera necesario, a hacer constar la diversidad de puntos de vista y no a buscar un escaso consenso. El Gobierno ha mostrado más interés en conseguir ideas políticas concretas del Consejo sobre temas como la creación de empleo y la demanda interna, que en el acuerdo en materia de direcciones estratégicas. Considerados conjuntamente, estos factores supusieron que una mayor proporción de la producción del Consejo se presentara en los documentos de la Secretaría en vez de en informes acordados, y que la Secretaría, y no sólo el Consejo, se viera como un recurso para ayudar al proceso de elaboración de políticas.

Estas tendencias también pueden considerarse en términos de los cuatro elementos que respaldaron y conformaron el alcance y la naturaleza del papel del Consejo en el proceso de elaboración de políticas en las décadas anteriores: análisis de la reformulación, compromiso de diálogo, conexión de los problemas con el Gobierno y establecimiento de redes con el Gobierno. Los cuatro se combinaron de diferentes maneras en los años posteriores al comienzo de la crisis en 2007. En el periodo de respuesta a la crisis aguda de 2009 a 2012, en el que el Gobierno irlandés y la Troika actuaron autónomamente, había espacio limitado para la deliberación que sentara las bases para una conexión de los interlocutores sociales con el Gobierno. Sin embargo, en asuntos sectoriales más detallados, tales como la calidad y las normas de los servicios sociales, el trabajo del Consejo condujo a algunas redes permanentes en las que el NESC y su Secretaría están activos. En el periodo de 2013 a 2014, en el que hay una apertura del debate de las posibilidades en materia de políticas posteriores a la crisis, ha habido más espacio para un alineamiento productivo de estos cuatro elementos. El trabajo actual del Consejo en política sobre vivienda constituye un ejemplo. El asunto es reconocido por el Gobierno como un desafío y se considera que el NESC trae recursos —análisis y debate entre una amplia variedad de intereses económicos y sociales pertinentes que están comprometidos con la búsqueda de soluciones— que pueden

ayudar a atajar el problema. El informe de 2014 del Consejo, anteriormente citado, fue acogido por el Gobierno como aportación clave para su formulación de una nueva estrategia en materia de vivienda social. Cuando consideramos el elemento final —diálogo conducente a una respuesta por parte del Gobierno en el que una red de organizaciones de la sociedad civil está comprometida con la resolución de problemas—, es demasiado pronto para decir algo. En cualquier caso, como comentaremos más adelante, aquí estamos tocando someramente uno de los desafíos subyacentes a los que se enfrentan muchos Consejos Económicos y Sociales.

Está claro que el papel y la naturaleza del CES de Irlanda han cambiado muy notablemente durante los últimos cuarenta años y que continúan evolucionando. Por ese motivo el caso irlandés es instructivo a la hora de pensar en los retos que encaran los Consejos Económicos y Sociales a principios del siglo XXI. Podemos identificar tres desafíos relacionados. Uno es deliberar y prestar asesoramiento a los gobiernos que vaya más allá del mínimo común denominador de lo que intereses diversos pueden acordar y de ese modo facilitar la solución real de problemas. El segundo es ajustar el trabajo del Consejo Económico y Social a la altura correcta, entre los principios y la estrategia de alto nivel, por un lado, y el trabajo propiamente dicho que cada uno de los interlocutores sociales hace con el Gobierno, por otro. Centrarse sólo en el primero podría desconectar el trabajo de la solución de los problemas reales, pero centrarse sólo en el último podría perder el valor añadido que puede obtenerse del debate *colectivo* entre las diversas categorías de retos *nacionales*. El tercer —y quizá subyacente— reto es mantener la pertinencia del Consejo Económico y Social en el contexto de la "nueva gobernanza" y los cambios relacionados en la naturaleza de las asociaciones empresariales, los sindicatos y las ONG. Vale la pena considerar este tercer reto con mayor detalle.

En las últimas décadas hemos asistido a cambios profundos en la gobernanza pública, la organización empresarial y la sociedad civil. Se han utilizado diversas etiquetas para describir y analizar estos cambios —tales como "nueva gobernanza", "producción ajustada" y "nuevos riesgos sociales"— que son objeto de grandes debates. Pero ciertas tendencias parecen evidentes. Se reconoce que la elaboración de políticas públicas y la reflexión sobre las mismas están más cerca de la monitorización y la implementación de políticas. Los nuevos y diversos grupos de la sociedad civil forman, a menudo basándose en los intentos por entender y abordar los nuevos —o anteriormente no detectados— problemas y necesidades. Los asuntos económicos, sociales y medioambientales están profundamente entrelazados y precisan un análisis interdisciplinar. Aunque el paso de Gobierno a "gobernanza" se exageró en alguna investigación, apenas hay duda de que los gobiernos tienden a involucrar a los ciudadanos y a las partes interesadas más directamente, en cada una de las esferas de prestación de servicios, en vez de siempre a través de organizaciones representativas inclusivas. En Europa y en otros sitios ha habido una ampliación del Estado normativo, con una plétora de entidades públicas conectadas en red de distintas maneras. Al mismo tiempo, los

temas relacionados con el lugar de trabajo y el mercado laboral, antes ampliamente delegados a los empresarios y sindicatos, inevitablemente implican asuntos públicos más amplios: habilidades, género, asistencia e integración. Los asuntos antes considerados técnicos o tecnológicos —en sanidad, seguridad de los productos, energía, agricultura, medio ambiente y protección de datos— pueden ser objeto de nociones profundamente divergentes. Un gran número de cambios en la industria y en las empresas han creado cadenas de suministro globalizadas sumamente dispersas asociadas a nuevos patrones de relaciones laborales, que implican más participación directa para unas y mayores riesgos para otras.

Estas tendencias sin duda plantean retos para los Consejos Económicos y Sociales, especialmente cuando tales organismos parten de la premisa de que los grupos implicados tienen un monopolio de representación. Al mismo tiempo, sigue habiendo pruebas de que a muchas sociedades les viene bien buscar conscientemente un grado de consenso y coherencia sobre los principales retos y que, en muchos casos, esto puede mejorarse mediante disposiciones institucionales que facilitan el diálogo inclusivo y efectivo. Irlanda —con su larga búsqueda de un planteamiento coherente en materia de elaboración de políticas, la posterior ampliación del diálogo social y la cooperación social y, por último, la deriva hacia graves dificultades— es un estudio de caso interesante. De hecho, los propios retos para la gobernanza pública y para el diálogo social y civil eficaz que surgieron de las tendencias enumeradas anteriormente fueron objeto de análisis y debate en Irlanda.

Tal vez la conclusión fundamental de esa experiencia global —y de buena parte de la literatura sobre pactos sociales y economía política— es que el sistema de administración pública y de elaboración de políticas es el factor primordial, de dos formas concretas. Sólo cuando el Gobierno y el sistema público reconocen que un asunto supone un desafío, buscan el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil en un Consejo Económico y Social. Sólo cuando el sistema público se configura de modo eficaz, en función de la naturaleza y complejidad de los diferentes problemas, puede la forma de compromiso y diálogo con las organizaciones de la sociedad civil alinearse adecuadamente con las políticas y la administración. Hay buenas razones para creer que esto implicaría tanto un elemento de orientación, exploración y reflexión de alto nivel, como el ofrecido idealmente por los Consejos Económicos y Sociales, como una resolución de problemas a varios niveles en la que las entidades públicas se comprometen más directamente con los grupos de la sociedad civil que son necesarios para una elaboración de políticas, prestación de servicios y aprendizaje eficaces.

La corrección radical de la hacienda pública de Irlanda, forzada por la magnitud de la crisis fiscal, está impulsando una gran reforma y reconfiguración del sistema de elaboración de políticas y de administración pública. Conforme esto progresa, no es de extrañar que la necesidad de compromiso estatal con una serie de organizaciones no estatales esté resurgiendo en diversas áreas de políticas y servicios. De hecho, el NESC,

en su informe de 2013 *Ireland"s Five-part Crisis Five Years On,* hacía notar esa tendencia y reflexionaba sobre algunas de las formas en que la están planteando diferentes partes del sistema público. Al mismo tiempo, el NESC y su Secretaría —mediante su trabajo en la normativa en distintas esferas: cambio climático, educación complementaria y vivienda— se están interconectando con el sistema de Gobierno de una forma nueva. La siguiente fase en la evolución del Consejo y su papel probablemente surja de cómo estas dos tendencias estén conectadas entre sí.

La experiencia del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia en el diálogo social: una nueva visión de la sociedad y el desarrollo

Michele Dau
Jefe de Departamento de Ejecución del Programa del CNEL

1. ¿Por qué el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo?

La Constitución de la República Italiana fue aprobada en 1947 por la Asamblea constituyente después de la liberación del fascismo y la ocupación nazi. El artículo 99 de la Constitución, después de un largo debate, instituyó el Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL, por sus siglas en italiano). Hay razones políticas y culturales que llevaron a tomar esta importante decisión. En la segunda mitad del siglo XIX la Italia unificada comenzó su crecimiento nacional en el plano económico, civil y social. Nacieron los primeros sindicatos de trabajadores para exigir mejores condiciones de trabajo y salarios. Se constituyeron las primeras asociaciones entre los empresarios para apoyar el papel de la libre empresa y para entablar un diálogo con las nuevas instancias de la sociedad. En el pensamiento político de las principales fuerzas del país se consolidó en diferentes formas la idea de que la libertad de asociación de trabajadores y de diversos intereses, primero a nivel local, luego a nivel nacional con las primeras confederaciones, podría impulsar una de las formas más importantes de crecimiento político y democrático del país. En 1905 nació así el primer Consejo Nacional del Trabajo. Fueron los primeros momentos de una participación intensa y animada, pero también de conflictos y luchas encarnizadas entre intereses opuestos, que condujeron a los primeros resultados significativos de la mejora de la organización del trabajo y el reconocimiento de nuevos derechos y formas de representación social.

El fascismo, que tomó el poder en 1922, abolió toda forma de libre asociación, formó un sindicato único fascista y paralizó la iniciativa de las asociaciones empresariales. Todas las organizaciones sociales fueron reconocidas como "corporaciones" y el Estado se convirtió en un "Estado corporativo". Durante más de dos décadas se anuló así cualquier autonomía y libre iniciativa de las fuerzas sociales.

El renacimiento democrático después de la Segunda Guerra Mundial tendió un puente hacia la experiencia anterior, bruscamente interrumpida, y sintió la necesidad de reconocer, en la nueva dimensión democrática, la función esencial de los "sectores productivos" en la vida de la sociedad y el Estado, y también para la toma de decisiones del Estado en términos económicos y sociales.

Con el establecimiento de CNEL no se pretendió simplemente crear un nuevo organismo, sino, sobre todo, hacer hincapié en la importancia de los diferentes interlocutores sociales en el proceso democrático nacional. Se afirmaba la idea de una sociedad pluralista y dinámica, combinada con la idea de un Estado basado en los principios fundamentales de subsidiariedad vertical y horizontal. También se reconocía el papel fundamental de las autonomías locales y regionales, conformando un original sistema de competencias descentralizadas en el territorio, de forma similar y diferente al mismo tiempo de los tradicionales modelos federalistas, del mismo modo que se identificaba la función de los órganos sociales intermedios o asociaciones entre los trabajadores y los empresarios para representar sus intereses y avanzar en sus propuestas. La idea del CNEL era entonces, y aún hoy sigue siendo, conformar un organismo representativo de las fuerzas sociales a las que impulsar a través del Consejo Nacional a cooperar para encontrar soluciones compartidas para el crecimiento del país y para potenciar de forma responsable la cohesión social en sí. De hecho, la disposición constitucional, lejos de ser una especie de reconocimiento privilegiado de los diversos intereses presentes en el país, constituye más bien una llamada a la responsabilidad activa, la participación, el debate y la elaboración de propuestas conjuntas. Esta responsabilidad no tiene por objeto el menoscabo de una libre dialéctica entre las fuerzas sociales, y entre éstas y las instituciones democráticas (parlamento, gobierno), que, en más de seis décadas de vida de la República, se ha manifestado en varias ocasiones en las formas más animadas e incisivas, sino más bien aunar esfuerzos con vistas a potenciar la calidad de la democracia y participar de una manera concreta y eficaz en la toma de decisiones de las instituciones políticas en materia económica y social.

2. Nacimiento, ordenamiento y estructura del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo

El artículo 99 de la Constitución, por lo tanto, es el punto de llegada de un proceso que comenzó a finales del siglo XIX dirigido a armonizar el incipiente Estado democrático con las instancias del mundo del trabajo.

En los años cincuenta, en Italia como en otros países europeos, se consolidaba la creencia de que un órgano formado por una representación paritaria de los trabajadores y los empleadores, divididos por sectores de producción, podría efectivamente constituir el lugar de encuentro y distensión entre las fuerzas económicas y políticas opuestas que, en ese momento histórico, sacudían al país haciendo más complejo el camino de su reconstrucción.

El CNEL se constituye, por tanto, en una situación nueva y abierta de las fuerzas sociales y las instituciones de la República. Se podría hablar de una "fase de Estado incipiente", un intento, por parte del Gobierno y el Parlamento, de "integrar" el consenso social y "canalizarlo" en una dinámica de proceso institucional. Esta condición también caracterizó, por otra parte, en esos años, la aparición de otros consejos económicos y sociales en algunos países europeos como Francia, Bélgica y los Países Bajos.

Hay que tener en cuenta que el artículo 99 de la Constitución es el único artículo que da importancia a la representación de grupos sociales y económicos, verdaderos "sectores de la producción", e instituye en el CNEL esta variada representación, de forma coherente con la efectiva y auténtica composición del cuerpo social.

El texto completo del artículo es el siguiente:

> *"El Consejo Nacional de Economía y Trabajo se compone, en la forma prescrita por la ley, de expertos y representantes de los sectores de la producción, en tal medida que tenga en cuenta su importancia numérica y cualitativa.*
>
> *Es el órgano consultivo de las Cámaras y el Gobierno para los asuntos y según las funciones que le otorga la ley.*
>
> *Tiene iniciativa legislativa y puede contribuir al desarrollo de la legislación económica y social de acuerdo con los principios y dentro de los límites establecidos por la ley".*

Para dar vida efectiva al Consejo era necesaria una ley especial de ejecución, para cuya aprobación (3 de enero de 1957) fueron necesarios casi diez años. Este largo proceso legislativo también se debió a la preocupación generalizada, en el Parlamento y en el Gobierno, de que la actividad del CNEL pudiese complicar la tarea del legislador. Es en este sentido que hay que considerar algunas limitaciones a la actividad del CNEL impuestas por la legislación, tales como la falta de competencia en relación con determinados asuntos y la emisión de dictámenes no vinculantes.

La estructura del Consejo prevé una composición de expertos y representantes de los sectores productivos que tiene en cuenta su importancia numérica y cualitativa con el fin de garantizar una representatividad efectiva y una representación paritaria entre los empleadores y los trabajadores; el criterio cualitativo se refiere no sólo a la proporción interna, sino también a la importancia de un sector respecto de los demás (agricultura, industria, comercio).

La actividad del CNEL se concentra principalmente en el desempeño de una función consultiva de alto nivel dirigida a las Cámaras y al Gobierno, así como en un estudio y análisis cualificados dirigidos a identificar propuestas consensuadas relativas a asuntos de especial relevancia.

El CNEL lleva a cabo su actividad consultiva elaborando dictámenes a petición del Parlamento, el Gobierno y las regiones, redactando, de oficio, *documentos con comentarios y propuestas* sobre la legislación en curso, sobre los grandes temas de la política económica, laboral, social y medioambiental y sobre redes e infraestructuras, las políticas europeas y las políticas de los organismos internacionales en los que participa Italia, así como preparando informes periódicos y estudios y encuestas sobre el desarrollo de la coyuntura económica, el mercado laboral, la negociación colectiva, la inmigración y la lucha contra la delincuencia organizada.

El CNEL también participa en las fases ascendentes y descendentes de la legislación comunitaria y su transposición.

3. La evolución a lo largo de los años

La expresión de los grandes movimientos colectivos de protesta y reivindicación estudiantil (1968) y obrera (1969), y el extraordinario desarrollo de un sistema de relaciones laborales conflictivas pero potencialmente estable, ofrecieron una primera oportunidad de examen y reconsideración del papel del CNEL en los años setenta.

El papel del Consejo se modificó en parte por la instauración de prácticas de relación directa entre los representantes de las empresas y los trabajadores. Se propaga entre los protagonistas de esa época la convicción de que las funciones del CNEL debían actualizarse y reformarse a la luz de las nuevas y más directas modalidades de debate y relación entre los distintos intereses.

La adecuación del papel del Consejo tiene lugar más tarde, en los años ochenta, cuando se consolida, después de la fase del conflicto, el papel de los "grandes intereses", produciéndose el refuerzo de la función institucional del CNEL con la consiguiente Ley de Reforma (Ley 936 de 30 de diciembre de 1986, por la que se establecen normas relativas a la composición y competencias del CNEL).

El número de miembros se fija en 111, además del presidente; 99 de ellos en representación de los sectores de producción y 12 expertos cualificados exponentes de la vida económica, social y jurídica del país. Los expertos son nombrados por el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de ministros. El Presidente del CNEL es nombrado aparte de los miembros, a través de un Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Gobierno. La duración del mandato es de cinco años renovables. El trabajo de preparación de los dictámenes que se presentan a la aprobación de la Asamblea tiene lugar en las correspondientes comisiones.

En 2000, la composición del Consejo se amplía y, entre los representantes de los sectores productivos se incluye el sector de la economía social, con 10 miembros que hacen ascender el número total a 121.

Como parte de las medidas relativas a la contención del gasto público para hacer frente a los graves efectos de la crisis mundial en la economía del país y en línea con el debate iniciado por los propios interlocutores sociales, el Parlamento ha intervenido recientemente en la composición del Consejo. La Ley 214/2011 ("Disposiciones urgentes para el crecimiento, la equidad y la consolidación de las finanzas públicas"), en particular, ha realizado cambios en la composición y estructura del CNEL, reduciendo drásticamente el número de miembros de 111 a 64.

Por otra parte, en los últimos tiempos el Gobierno ha presentado un proyecto de ley orgánica para reformar el Senado y abolir el CNEL. Es un procedimiento muy largo, sobre el que el Parlamento ya ha expresado muchas reservas. Por el momento, sin embargo, no se sabe cuál será el resultado final.

La nueva composición actual consta de diez expertos, 48 representantes de los sectores productivos (22 en representación de los trabajadores por cuenta ajena, 17 en representación de las empresas y nueve en representación de los trabajadores por cuenta propia) y seis representantes del sector de la economía social.

La mencionada Ley 936/1986 supuso la actualización de las funciones previstas por la Constitución, identificando diversos instrumentos a través de los cuales el CNEL puede desempeñar su papel de asesoramiento al Parlamento, el Gobierno y las regiones. En particular, prevé que el Consejo desempeñe las siguientes funciones: elaborar, a petición del Gobierno, valoraciones y propuestas sobre los documentos y decisiones políticas y de programación económica y social más importantes, también con respecto a las políticas comunitarias; examinar, en la correspondiente sesión, el informe programático y de previsiones que el ministro de Economía debe presentar al Parlamento; aprobar en sesiones específicas, de forma periódica o a petición de las Cámaras o del Gobierno, los informes elaborados por el comité o la comisión competentes sobre las tendencias generales, sectoriales y locales del mercado laboral y sobre las disposiciones normativas y salariales derivadas de la negociación colectiva, a través de un examen crítico de los datos disponibles y sus fuentes, con el fin de facilitar la consecución de resultados unívocos sobre cada uno de los fenómenos concretos; elaborar evaluaciones propias sobre la evolución de la situación económica en sesiones semestrales, dictando para ello sus directrices a los organismos encargados de la elaboración del informe de base; examinar, a partir de los informes preparados por el Gobierno, las políticas comunitarias y su transposición, entablando contacto con los órganos correspondientes de las Comunidades Europeas y los demás Estados miembros; contribuir al desarrollo de la legislación que contiene orientaciones de política económica y social, elaborando dictámenes y estudios y llevando a cabo encuestas a petición de las Cámaras,

el Gobierno o las Regiones; formular observaciones y propuestas de oficio sobre los asuntos enumerados anteriormente, tras haberlos sometido a la consideración de la Asamblea, y llevar a cabo los estudios y encuestas correspondientes.

El Consejo desempeña sus tareas sobre la base de un programa anual aprobado por la Asamblea, a propuesta del presidente.

4. Actividades del CNEL: principales logros significativos y actividades en la actualidad

El CNEL nace, por tanto, del intento de fortalecer el consenso social y canalizarlo en un procedimiento institucional en la década siguiente a la finalización de la guerra, en un contexto caracterizado por el desarrollo y el crecimiento de los interlocutores sociales y las instituciones de la República Italiana. Es ésta una situación similar a la que se observa hoy en el mundo en muchos países emergentes, en los que asistimos a la institución de Consejos Económicos y Sociales que desempeñan un papel cada vez más importante.

En sus primeros años de actividad (1958-1961) y en un entorno de cambio significativo, el CNEL fue capaz de desempeñar un papel activo en el proceso de elaboración de las leyes y la toma de decisiones políticas del Gobierno, quien a menudo le consultó en relación con cuestiones relevantes.

En los años sesenta, con los primeros gobiernos de centro-izquierda, el CNEL fue llamado a evaluar y aplicar las nuevas políticas de planificación económica y social que se iban afirmando.

En los años siguientes, las instituciones de la República se consolidan y se alcanza la plena expansión de la primera gran fase de crecimiento económico del país. En consecuencia, se refuerza la autonomía de los interlocutores sociales, en particular los que representan a los trabajadores por cuenta ajena, que lograron conquistar espacios y dinámicas de diálogo directo con el Gobierno. Estos procesos favorecieron, consiguientemente, la modificación del papel del CNEL.

Más allá de las dificultades objetivas en sus relaciones con el Gobierno y el Parlamento, el CNEL ha sido capaz de desempeñar un papel importante y convertirse en referente cultural y socio-político, logrando interceptar, analizar y anticiparse a los grandes fenómenos de cambio en la sociedad italiana. La atención al largo y medio plazo fue respaldada por el compromiso y la convicción de los interlocutores sociales, que reconocieron un amplio margen de maniobra al CNEL en relación con el análisis de diferentes hipótesis de trabajo. Este compromiso del CNEL también ha sido valorado positivamente por las instituciones políticas, que se ocupan más a menudo de llegar a un consenso a corto plazo.

Haciendo un rápido repaso de sus primeros treinta años de funcionamiento, se puede decir que el Consejo fue inicialmente intérprete de los grandes cambios de la economía agrícola, de la abolición de la aparcería a la reforma agraria, la afirmación de una propiedad directamente explotada por el agricultor o la definición de la Política Agrícola Común y la transformación del sector agrícola en agroindustrial.

El CNEL ha sido un punto de referencia en temas relacionados con la emigración de los trabajadores italianos al extranjero y, en los últimos 15 años, la inmigración de trabajadores extranjeros a Italia.

Ha analizado constantemente en profundidad las cuestiones de la integración europea, elaborando una serie de informes periódicos. Ha proporcionado importantes e innovadoras reflexiones sobre temas como el sistema educativo, la orientación, la formación y el mercado laboral. Ha llevado a cabo un cuidadoso análisis de la reforma de la sanidad y ha colaborado directamente en relación con la aplicación de la Ley de Reforma, realizando también un seguimiento de sus efectos.

La reforma de 1986 hizo también hincapié sobre la función de servicio institucional del CNEL, poniendo en marcha la creación de archivos sobre la negociación colectiva nacional en los diversos sectores y la negociación de segundo nivel (negociación complementaria en las propias empresas), bases de datos con indicadores sobre el trabajo y la vida económica y observatorios sobre diferentes fenómenos sectoriales.

Con estas herramientas, el CNEL ha conquistado un papel importante en relación con temas como el desarrollo local, la región del Mezzogiorno italiano o la cuestión "meridional" y "septentrional" del país, y ha llevado a cabo un análisis detallado de los factores competitivos del "sistema Italia".

El Consejo también desempeña un papel activo en la observación y asimilación de nuevas dinámicas de representación, desde el asociacionismo y el voluntariado a las nuevas profesiones y los cambios de las propias representaciones tradicionales. Asimismo, desarrolla una actividad significativa de "acompañamiento" de la acción que los interlocutores sociales llevan a cabo en la concertación local dirigida al desarrollo del territorio y se convierte en el punto de referencia de las diferentes expresiones de las nuevas instancias asociativas de representación de los diversos intereses. En particular, entre 1994 y 2000, el CNEL madura en su capacidad de asumir y desempeñar nuevas funciones activas para prestar apoyo de forma concreta al diálogo social y de convertir el diálogo en decisiones políticas relativas al desarrollo económico y social.

Para impulsar el desarrollo y el crecimiento de muchas zonas locales, marginales o en dificultades, surge la idea de la necesidad de una participación activa de los interlocutores sociales, de la mano de obra y las empresas, los gobiernos y los bancos locales, las universidades y otras instituciones que operan en cada territorio. Así nacen los

"pactos territoriales" o acuerdos en los que se identifican, de común acuerdo entre los principales actores locales, los objetivos prioritarios para impulsar el desarrollo local, el empleo y la innovación en la vida local.

Con la asistencia técnica del CNEL se definieron así más de 100 pactos territoriales, firmados de forma solemne y oficial en la sede del Consejo por los protagonistas de cada mercado local. A propuesta del Gobierno, en 1997 el Parlamento aprobó una nueva ley que reconoció estos procesos de participación y responsabilidad de los interlocutores sociales locales para el desarrollo de cada comunidad local, y los pactos territoriales se convirtieron en aquellos años en los nuevos instrumentos para impulsar el desarrollo y crecimiento.

En los mismos años noventa el Gobierno, con el fin de estimular el desarrollo y el crecimiento nacionales, promovió una campaña intensa y significativa de concertación con los interlocutores sociales a nivel nacional. En 1992, 1993 y 1998 los sucesivos Gobiernos promovieron y firmaron con todos los interlocutores sociales importantes acuerdos nacionales para las políticas salariales y de empleo, sobre la base de la negociación colectiva, las políticas laborales y el apoyo del sistema productivo. Estos acuerdos definieron compromisos tripartitos (gobierno, representantes de los trabajadores y representantes de las empresas) e impulsaron un largo período de políticas concertadas que tuvieron una serie de repercusiones concretas muy importantes para la vida económica y social: un aumento y una mejor distribución de los salarios, la reducción de la inflación, el incremento de la productividad y los beneficios de las empresas y la reducción de los conflictos sociales. A finales de los años noventa, en 1998-1999, el Gobierno designó al CNEL como la institución llamada a comprobar los resultados reales de los acuerdos de concertación. Se celebraron así en el CNEL algunas sesiones de debate bilateral para hacer un seguimiento de los efectos y realizar las actualizaciones necesarias.

En el mismo período, nacieron otras iniciativas importantes que se imbricaron en los trabajos del Consejo. En primer lugar, se empezó a prestar una especial atención a los nuevos trabajadores inmigrantes que llegaban a Italia desde muchos países del Mediterráneo, África, Asia y América Latina. En el CNEL se constituyó entonces, y todavía existe, un órgano específico, compuesto por interlocutores sociales, asociaciones de trabajadores inmigrantes, representantes de las autoridades regionales y locales y representantes de los ministerios competentes, para hacer un seguimiento y medir los procesos y problemas de la progresiva integración en las diferentes zonas del país de los trabajadores inmigrantes.

Además, el Consejo, a la luz de la expansión de la delincuencia organizada y sus peligrosos efectos sobre la economía nacional, ha promovido un importante Observatorio socio-económico sobre la delincuencia organizada. Este organismo ha llevado a cabo importantes reflexiones y análisis sobre los últimos fenómenos acontecidos en el país,

con la participación de los sectores de producción a nivel nacional y regional, prestándoles el apoyo necesario para luchar contra la infiltración de empresarios pertenecientes a la delincuencia organizada entre sus miembros, en defensa de aquellas empresas (especialmente las pequeñas y medianas empresas) a menudo sometidas a las presiones de las organizaciones de delincuencia organizada.

Durante el quinquenio 2000-2005, el CNEL desempeñó, en línea con su papel institucional, una función esencial de servicio a través de la creación de nuevas bases de datos, entre ellas la de los presupuestos del Estado, el mercado laboral, salarios, horarios y costes de la mano de obra, la inmigración o las infraestructuras.

En 2005, una nueva ley atribuye al CNEL la tarea de involucrar a los interlocutores sociales en el proceso de elaboración de la legislación comunitaria. En sesiones de debate semestrales y grupos de trabajo los interlocutores sociales nacionales pudieron participar de forma significativa en la conformación de la dimensión europea cuya importancia iba en aumento. Esta nueva ley daba continuidad formal a la experiencia iniciada de forma independiente por el CNEL en 1999 en el mismo ámbito, lo que redundó en un refuerzo de las funciones institucionales del Consejo.

Estas actividades también se desarrollaron gracias a un acuerdo entre el CNEL, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de las Políticas Comunitarias.

En los años siguientes, el CNEL desempeñó una intensa función de asesoramiento institucional al Gobierno y el Parlamento. Cabe señalar, por ejemplo, la ilustración por parte del Presidente del CNEL al Presidente de la República del documento sobre la reforma de los Presupuestos Generales del Estado aprobado por la Asamblea del Consejo; o cuando, en octubre de 2006, se propuso a los presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes la elaboración conjunta de un "Informe nacional sobre los cambios laborales": una iniciativa dirigida a analizar, comprender y resumir los cambios en el mundo laboral italiano acontecidos en los últimos 60 años para una mejor comprensión de las tendencias existentes a medio y largo plazo.

Sobre la base de su papel como punto de unión y concertación de la participación social, se han ido acrecentando las tareas y funciones institucionales del CNEL. En particular, la Ley 15/2009 preveía que el CNEL adquiriese un compromiso más incisivo y directo sobre el tema de la reforma de la Administración Pública, central en la vida del país. En este sentido, se encargó al CNEL la redacción de un informe anual al Parlamento y al Gobierno sobre los niveles y calidad de los servicios prestados por las administraciones públicas centrales y locales a las empresas y los ciudadanos; así como la elaboración de un informe anual sobre el estado de la negociación colectiva en las administraciones públicas con referencia a las necesidades de la vida económica y social; o la organización de la celebración de una conferencia anual sobre las actividades llevadas a cabo por las administraciones públicas, con la participación de representantes

de los diferentes sectores económicos y sociales, asociaciones de consumidores y usuarios, estudiosos cualificados y medios de comunicación, con vistas a entablar un debate sobre el estado de los servicios prestados por la Administración Pública y los nuevos problemas planteados.

La Ley 234 de 24 de diciembre de 2012 reafirmaría más tarde la participación de los interlocutores sociales y de los sectores de producción en las decisiones relativas a la conformación de los actos jurídicos de la Unión Europea, previendo la participación del CNEL en las fases ascendente y descendente de los proyectos y actos europeos en asuntos de interés económico y social (el CNEL puede presentar a la Cámara y al Gobierno las valoraciones y contribuciones que considere oportunas).

5. Las actividades más significativas de los últimos dos años

Teniendo también en cuenta la grave crisis económica y social que sobrevino en 2008, en los últimos años el CNEL ha promovido una serie de reuniones encaminadas a aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral italiano, con el ambicioso objetivo de analizar la coherencia de los procedimientos del Gobierno relativos a la cuestión de la participación de las mujeres en el mercado laboral, lo que confirma su compromiso continuo en cuestiones de gran sensibilidad social. Se propuso así una consulta sobre la igualdad de género y así nacieron también las iniciativas acerca de los "Estados Generales sobre el trabajo femenino en Italia", que en la actualidad siguen supervisando anualmente los efectos previstos de las principales medidas administrativas sobre la cuestión de la mujer.

Con vistas a llamar la atención de las instituciones, de los representantes sociales y de las empresas sobre una serie de elementos de reflexión acerca de la relación entre el crecimiento, el desarrollo y el empleo en Italia, el CNEL presenta un "Informe sobre el mercado de trabajo" anual, uno de los instrumentos más incisivos propuesto por el Consejo italiano. La presentación anual del informe se viene articulando en varias sesiones dirigidas a una comprensión más profunda de un tema y su desarrollo con el fin de hacerlo más accesible al público. Las sesiones celebradas en 2011-2012 versaron sobre los temas: "Los jóvenes y el mercado laboral: políticas europeas e internacionales a la palestra" y "Los efectos de la reforma de la seguridad social sobre las perspectivas laborales y de vida". El informe ha tratado así de satisfacer la doble necesidad de presentar una lectura de los cambios acaecidos y ofrecer, en la medida de lo posible, una previsión de las tendencias para los años venideros, con vistas a servir de inspiración a los referentes institucionales y sociales en la adopción de unas políticas activas adecuadas.

El informe sobre el mercado de trabajo 2012-2013 se ha ocupado de las cuestiones de la "oferta y la demanda de mano de obra, perspectivas a medio plazo" y un "análisis de los trabajadores con bajos ingresos". El empleo, el desempleo o los salarios no dependen

únicamente de los problemas de nuestro mercado laboral, sino que también sufren las consecuencias de una profunda crisis que ha agravado el descontento social. Además de la disminución de las necesidades de mano de obra de las empresas, los jóvenes también sufren las repercusiones de una menor demanda de sustitución de los trabajadores de más edad, como consecuencia de la reforma de las pensiones, que ha aumentado los índices de actividad de tales trabajadores.

Para que las políticas laborales sean políticas activas para el crecimiento es necesario mejorar la optimización en la organización del trabajo en función sea de las necesidades del mercado que de las de los trabajadores a través de la participación. A desempeñar esta tarea está llamada a participar no sólo la política económica, sino también los interlocutores sociales. El CNEL apoya en este sentido la propuesta presentada de forma conjunta por sindicatos y patronales para elaborar una política económica que alivie la excesiva carga fiscal que pesa sobre el trabajo y la empresa.

Esta nueva edición del informe, por lo tanto, tiene la intención de ofrecer una herramienta a los responsables de la toma de decisiones, con vistas a que tales decisiones sean las correctas y conjuguen las políticas activas del mercado laboral con las decisiones macroeconómicas relativas a la reducción de la fiscalidad sobre la renta derivada del trabajo y sobre las empresas para impulsar el crecimiento.

Al aplicar las disposiciones de la Comisión Stiglitz, establecida por la ONU en 2009, el CNEL promovió el desarrollo de nuevos instrumentos para medir el crecimiento del país no sólo por su PIB. Desde 2013 el CNEL publica, por lo tanto, anualmente, el informe "BES: Bienestar equitativo y sostenible en Italia", una iniciativa llevada a cabo de forma conjunta con el ISTAT (Instituto Nacional de Estadística). Con este informe, el CNEL ha trabajado en el desarrollo de una herramienta capaz de identificar los elementos básicos del bienestar en Italia y en sus numerosas realidades territoriales. La crisis ha hecho urgente el desarrollo de nuevos puntos de referencia e indicadores capaces de medir el crecimiento social de una comunidad nacional, en la creencia de que los parámetros para evaluar el progreso de una sociedad deben ser no sólo económicos, sino también sociales y medioambientales, acompañados de indicadores para medir la desigualdad y la sostenibilidad.

Para lograr estos objetivos se contó con la participación de los principales expertos de los diferentes aspectos que contribuyen al bienestar (salud, medioambiente, trabajo, condiciones económicas, etc.), y la propia sociedad civil italiana, a través del debate y el encuentro de los interlocutores sociales y el mundo del asociacionismo con miles de ciudadanos a través de Internet.

Se identificaron de este modo 12 dimensiones del bienestar relevantes para Italia y, para medir el nivel de bienestar, la comisión científica identificó también 134 indicadores de una elevada calidad estadística adecuados para evaluar la realidad social.

El primer informe BES 2013 se presentó oficialmente el 11 de marzo de 2013 al Presidente de la República, el Parlamento y al Gobierno italiano.

El Informe BES 2014, presentado en junio de 2014, se ha fijado el objetivo de ofrecer una serie de orientaciones útiles a los responsables políticos, los interlocutores sociales y la comunidad investigadora para identificar las prioridades a corto y largo plazo, con vistas a garantizar un bienestar equitativo y sostenible a las generaciones presentes y futuras.

6. La proyección internacional del CNEL

El CNEL mantiene relaciones constantes con el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y participa en sus actividades, tanto interviniendo en las reuniones periódicas que se celebran en Bruselas, como participando en las redes que el CESE, a instancias de la Comisión Europea, ha creado para coordinar las políticas de vecindad (con los países de los Balcanes y el norte de África) y las políticas con terceros países.

De acuerdo con los principios de la acción exterior de la UE, el CNEL también desarrolla una actividad significativa en el ámbito de las relaciones internacionales. En parte, a través de intercambios bilaterales y de cooperación con Consejos e instituciones similares en otros países y, en parte, a través de las actividades de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales (AICESIS), cuya presidencia ocupó el CNEL durante el bienio 2009-2011.

Como parte de la AICESIS, el Consejo ha desarrollado una experiencia concreta de la participación en las actividades del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este ámbito, la actividad del CNEL tiene como objetivo la consolidación de las democracias a través de la difusión del diálogo social como herramienta para fortalecer la cohesión social y para promover y apoyar la creación y difusión de organismos sobre la base de la representación social. En este contexto, el CNEL ha firmado varios protocolos de asociación con los Consejos Económicos y Sociales de grandes países como Brasil y la Federación Rusa, con los países de reciente ingreso en la Unión Europea, como Rumania, y con los países más jóvenes del continente africano, como Benín y Gabón.

Estos acuerdos tienen por objeto fomentar las actividades conjuntas orientadas a la promoción del diálogo social; la cooperación en temas de desarrollo sostenible y energía; el intercambio de experiencias sobre el tema de la prevención de la delincuencia organizada; la promoción de los principios democráticos, el buen gobierno y los derechos laborales; la cooperación bilateral entre las dos instituciones; el intercambio de

información, experiencias, publicaciones y expertos, talleres y formación; la identificación de oportunidades para la cooperación y la colaboración en el ámbito económico: comercio, producción de bienes y servicios, promoción de las pequeñas y medianas empresas y el impulso de la igualdad de género.

En un terreno de juego cada vez más global, resulta deseable que los principios del diálogo social y la democracia participativa en el desarrollo socio-económico puedan traducirse cada vez más en orientaciones concretas para la evolución de la propia democracia civil y política, tanto en cada país como con vistas a la creciente cooperación e integración entre los países vecinos en las diferentes regiones del mundo.

7. Las relaciones del CNEL con la región latinoamericana

Durante más de una década, el CNEL ha prestado una atención constante a las relaciones con los Consejos Económicos y Sociales (CES) de la región de América Latina, especialmente en lo que se refiere a la valoración y la difusión de buenas prácticas de diálogo social como herramienta para el fortalecimiento de la cohesión social. En este contexto, el CNEL también participa en las reuniones de los representantes de la sociedad civil organizada de la UE y América Latina y el Caribe (ALC) y sigue las negociaciones de los acuerdos de asociación (Mercosur, Centroamérica, Comunidad Andina).

Además, como miembro de la AICESIS (Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares, que incluye más de 80 Consejos Económicos y Sociales de los principales países del mundo), el CNEL se dedica a la promoción, la difusión y la consolidación de los CES nacionales, con el objetivo de fomentar su constitución en aquellos países latinoamericanos que aún carecen de ellos.

Desde 2006, el CNEL participa en las reuniones periódicas del Consejo de Italia-Brasil para la cooperación económica, industrial y financiera y el desarrollo, del Consejo ítalo-venezolano y de la Comisión Binacional México-Italia. En este contexto, el CNEL ha participado también en las delegaciones gubernamentales que han viajado a esos países. Estas reuniones fueron una oportunidad para reforzar el interés en el fortalecimiento del diálogo social también en el contexto de las políticas UE-América Latina.

Los principales resultados obtenidos se resumen en los siguientes puntos:

- El CNEL y el Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) de Brasil firmaron un acuerdo de colaboración (junio de 2003, renovado en 2008). Esta colaboración interinstitucional ha tenido un reconocimiento explícito y formal con ocasión de la firma del Plan de Acción para la asociación estratégica entre Italia y Brasil (firmado en Washington el 12 de abril de 2010). En el ámbito de esta relación se crearon

dos grupos de trabajo bilaterales para el intercambio de experiencias sobre delincuencia económica y PYMEs.

- Con vistas a la V Cumbre UE/ALC, el CNEL participó en el Foro UE/ALC sobre la cohesión social organizado por el Gobierno de Chile en colaboración con la Comisión Europea (Santiago de Chile, 23-25 de septiembre de 2007). Desde 2004, la promoción de la cohesión social se había considerado como una de las prioridades de los acuerdos birregionales UE/ALC. Las partes habían acordado seguir, con reuniones periódicas, la evolución de la situación socio-económica y las desigualdades sociales mediante el análisis de las estrategias y los mecanismos necesarios a nivel nacional e internacional para abordar el problema.
- En representación de la República Italiana, el CNEL participó en el Foro UE/ALC sobre la cohesión social organizado por el Gobierno de Perú, en colaboración con la Comisión Europea (Lima, 8-10 de febrero de 2010). Esta circunstancia fue una oportunidad para iniciar una serie de reuniones informales con el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) de Perú.
- Con motivo de la II Comisión Binacional México-Italia (Ciudad de México, 29 de septiembre a 4 de octubre de 2010), el CNEL puso en marcha una serie de informes y reuniones con altos funcionarios del Gobierno y con representantes de los interlocutores sociales mexicanos. México, que cuenta con Consejos en todos sus Estados, estaba valorando la posibilidad de crear un Consejo Económico y Social federal y la experiencia italiana se analizó como punto de referencia para la promoción y el desarrollo del diálogo social y la cohesión.
- Con el fin de dar continuidad a este importante ámbito de trabajo, en septiembre de 2011, con vistas a la V Conferencia Italia-ALC, programada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia (5 de octubre de 2011), el CNEL organizó el seminario "Hacia la V Conferencia nacional Italia-ALC: la contribución del CNEL", a la que asistieron embajadores y representantes de países de América Latina y representantes del Gobierno italiano.
- En julio de 2013, el CNEL participó en las celebraciones del décimo año de actividad del CDES de Brasil y también se reunió con representantes de los CES de la región, entre los que se encontraban los de Ciudad de México y Jalisco, que participaban en la primera reunión formal de los CES ALC (después de las reuniones preliminares de Porto Alegre). En tal circunstancia se creó la red de los CES de América Latina y se aprobó la "Carta de Brasilia" que contenía la intención de establecer una cooperación más estrecha. También se puso en marcha el portal web CESALC http://www.cesalc.org (basado en la experiencia del CESlink promovido por el CESE europeo) con el objetivo de conectar todos los Consejos de América Latina y facilitar el intercambio de información, análisis y buenas prácticas.
- El CNEL participa activamente en los seminarios internacionales organizados por el proyecto europeo EUROsociAL para apoyar y reforzar la cohesión social en América Latina, cuya coordinación corre a cargo del Consejo Económico y Social de España. En el marco de este proyecto, el CNEL ha participado en el Foro Internacional de los Consejos Económicos y Sociales que se celebró en Guadalajara (México, Jalisco) en junio de 2013.

En septiembre de 2013 (La Haya), el CNEL participó en las jornadas de intercambio entre las delegaciones de algunos Consejos Europeos y las delegaciones de algunos Consejos Latinoamericanos, organizadas para presentar el papel de los interlocutores sociales y su función consultiva en los sistemas democráticos.

Por último, el CNEL también participó en el Seminario Internacional sobre la Función Consultiva de los Consejos Económicos y Sociales y sobre la búsqueda de consenso (Antigua, noviembre de 2013), que puso el broche final al ciclo de seminarios del año 2013.

El diálogo social como nuevo método de gobernanza y Portugal

José Albino da Silva Peneda
Presidente del Consejo Económico y Social de Portugal

Es bien sabido que el entorno condiciona en gran medida nuestro pensamiento sobre la sociedad que nos acoge. En mi caso, el hecho de haber sido Presidente del Consejo Económico y Social de Portugal durante los últimos cuatro años y medio, ha modelado muchas de mis ideas sobre aspectos fundamentales de la política económica de nuestro tiempo. Durante este espacio de tiempo he tenido la sensación de estar muy cerca de vivir lo que denomino una crisis perfecta, concepto de mi autoría, que puede producirse cuando los consumidores no consumen, los inversores no invierten, los financiadores no financian y los trabajadores no tienen trabajo. La sociedad portuguesa ha estado muy cerca de esta situación.

Junto a esta sensación cuasi apocalíptica se han producido otras señales que guardan relación con lo que considero el entorno más general. Se trata de percepciones, algunas acaso injustas, pero que están presentes en el tejido social. Me refiero a la desconfianza hacia los políticos y las instituciones, a la opacidad que se traduce en falta de transparencia en los negocios en que intervienen los poderes políticos, a la interdependencia entre todo y entre todos y a lo que considero que es una de las características definitorias de nuestro tiempo, la imprevisibilidad.

El Programa de Asistencia Económica y Financiera (PAEEF) a que Portugal ha estado sujeto tenía como preocupaciones principales la búsqueda de un equilibrio financiero y la urgencia. Pero, cuando una sociedad se empeña en restaurar un equilibrio, por más importancia que éste pueda revestir, en ocasiones se destruyen otros equilibrios. Cuando, en la política económica se fuerza demasiado la aplicación de medidas e instrumentos en la búsqueda de corregir un determinado equilibrio, es frecuente que ello sea la causa de otros desequilibrios. Y es que las sociedades no funcionan en base a un solo equilibrio. La vida de las sociedades es mucho más compleja; son varios los equilibrios a que es preciso atender a fin de asegurar su

estabilidad, especialmente aquellos que afectan a la seguridad y la dignidad de las personas.

En la ejecución del PAEEF, además del objetivo de hallar un equilibrio financiero, todo se organizó con un planteamiento de urgencia que en ningún momento se fundamentó suficientemente. A propósito de la urgencia impuesta por dicho programa diré que los desequilibrios que sufre la economía portuguesa son estructurales y, por tal motivo, no se pueden solucionar sobre la base de la urgencia. A corto plazo podrán, de forma general, solucionarse las cuestiones más superficiales, pero los problemas de fondo permanecen.

Para emprender la solución de problemas estructurales es imprescindible una visión a medio plazo. Se necesitan ideas, llámenle sueños si quieren, o visión. Y también hace falta tiempo. Es preciso además graduar y tener capacidad para corregir algunos aspectos de la trayectoria que se determine. Y, asimismo, se requiere un gran e inevitable compromiso entre las principales fuerzas políticas.

Distingo compromiso de consenso. Son dos conceptos distintos. La idea de compromiso presupone una postura activa entre las partes implicadas que parten de puntos de vista diferentes, pero que comprenden que vale la pena hacer un esfuerzo con el fin de entenderse y negociar con empeño un compromiso al cual posteriormente se adhieren. En el caso del consenso la situación es más frágil, ya que puede ser que sólo consista en una aceptación, algo pasiva, sobre una idea o proceso. En el compromiso la responsabilidad de las partes es muy fuerte, lo que por lo general no ocurre en el consenso.

Creo que vivimos un tiempo en el que hay que distinguir entre lo que yo llamo pequeña política y gran política. Entiendo por pequeña política la forma de gobernar según las normas preestablecidas, por el contrario, en el concepto de gran política de lo que se trata es de intentar modificar tales normas. Una de las modificaciones que propongo en la nueva forma de gobernar es convertir el diálogo estructurado en un componente muy importante de esa nueva actitud del poder político.

Mi convicción es que el diálogo social puede ser un instrumento muy fuerte para promover una nueva forma de gobernar.

Advierto que el diálogo estructurado no se agota en los procedimientos de audición y consulta. Por diálogo estructurado entiendo un proceso con reglas definidas y aceptadas por las partes, que tiene por objetivo la concertación y el compromiso, y que responsabiliza a los implicados.

El compromiso busca el consenso y se basa en una cultura permanente, no en un ritual sin contenido. Se trata de un método permanente de gobernación. Todos sabemos

que el conflicto forma parte de la vida de toda sociedad. El diálogo estructurado puede contribuir a encontrar soluciones a los problemas a través del compromiso y no por imposición.

No veo el diálogo como una forma de neutralizar la lucha ideológica, ni, mucho menos aún, como un método sustitutivo de la democracia formal. La democracia formal es un terreno de confrontación natural entre mayorías y minorías que anhelan llegar a ser algún día mayorías. En el diálogo estructurado esto es diferente. En él no hay vencedores ni vencidos, sino tan sólo la búsqueda de un compromiso, lo que resulta novedoso en el proceso de la democracia liberal.

La legitimación política resulta del sufragio pero puede reforzarse, o debilitarse, según que los actores políticos en el poder sean capaces, o no, de construir puentes con otros centros de poder. El poder no pertenece al que más sabe o a quien está más arriba. El poder pertenece a aquellos que saben convencer a los demás y en este punto el diálogo estructurado puede ser una pieza fundamental.

Situémonos en las características más definitorias de la evolución de la sociedad portuguesa de los últimos tiempos.

En primer lugar, nuestra sociedad es cada vez más compleja, más fragmentada y presenta mucha más diversidad y movilidad. Como consecuencia de ello, van surgiendo nuevas formas de organización, que presionan sobre los centros de decisión con el propósito de que los procesos de configuración de políticas públicas se extiendan a nuevos participantes. La revolución tecnológica y el impacto de las redes sociales en nuestra vida cotidiana son los rostros más visibles de esta evolución.

En segundo lugar, el creciente nivel de interdependencia entre todo y entre todos hace que los procesos de decisión se hayan tornado más complejos, ya que hay que tener en cuenta diferentes tipos de intereses. Así, una adecuada percepción del riesgo asociado a la materialización efectiva de las decisiones exige conocer bien las motivaciones e interacciones entre los agentes presentes.

En tercer lugar, la idea de que los gobiernos rigen un determinado territorio delimitado por fronteras físicas pertenece definitivamente al pasado. En nuestro tiempo, los gobiernos tan sólo son un centro de decisión más entre otros, ya sean éstos interiores o exteriores, de los que influyen en la vida de los ciudadanos.

La creciente interdependencia, visible a escala planetaria, obliga a que diferentes formas de interacción tengan que organizarse, de forma cada vez más intensa, con el exterior. En nuestro caso, el hecho de pertenecer a la Unión Europea y a la zona euro, genera condicionantes de distinto orden y, en un tiempo de severa pérdida de soberanía, se impone más aún esta necesidad. Una excesiva pasividad o una postura muy

defensiva en este terreno no son demasiado aconsejables. La obtención de información, la preparación de estrategias de negociación, la elección de aliados, todo obliga a una muy elevada interacción con el exterior.

En cuarto lugar, el tiempo presente obliga a los gobiernos a seguir de cerca e intentar comprender y anticipar los intereses de los grupos de la sociedad. La actitud adaptacionista consistente en reaccionar ante una situación solo cuando ésta se ha convertido en problema, tiene como resultado respuestas insuficientes, tardías y precipitadas, porque en el momento en que se reacciona ante un determinado problema el espectro de opciones ya se ha reducido mucho.

Todas estas características recientes de la evolución de nuestras sociedades apuntan a la ventaja de hacer del diálogo estructurado una de las características de una nueva forma de gobernar.

El ejemplo de las administraciones públicas nos muestra cuán contrarias son éstas a ejercicios de compatibilización y coordinación de políticas. Tengo la firme convicción de que una mejora en la coordinación, en lo que respecta a formulación y aplicación de políticas públicas, difícilmente provendrá del seno de la Administración, pero sí puede forzarse mediante la presión procedente del exterior. Esa es una razón más para justificar el desarrollo de mecanismos que refuercen el diálogo estructurado con agentes ajenos a la Administración.

Observemos la historia de la humanidad, que claramente nos dice que las voluntades más brillantes se materializan siempre mediante la interacción entre los hombres. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la saga de los descubrimientos o con la llegada del hombre a la luna.

Estos y otros proyectos notables que han sabido expresar la voluntad de un colectivo han tenido siempre como base la movilización ordenada de muchas y diferentes aportaciones y la capacidad de organización para hacerlas converger en torno a objetivos precisos. Cierto que sin un clima generalizado de confianza es muy difícil generar nuevas ideas capaces de expresar una auténtica voluntad colectiva. No obstante, el fortalecimiento de la confianza puede producirse mediante los mecanismos que permiten la práctica de formas de diálogo estructurado.

Fijémonos ahora en Europa. Hace ya casi treinta años Portugal se integró en la Unión Europea, asumiendo los valores que representa el proyecto europeo y que gravitan en torno a lo que ha sido su razón de ser: la paz y la prosperidad. Desde entonces, han cambiado muchas cosas. Se ha ampliado la Unión Europea y Alemania se ha unificado. El mundo se ha hecho global y se ha creado el euro.

En nuestro tiempo el nuevo nombre de la paz en Europa tiene que ser crecimiento y empleo.

Sólo una sociedad equilibrada en sus distintos componentes puede abrir el camino hacia la afirmación de los valores que se asocian a este nuevo concepto de paz. Las dificultades de la Unión Europea podrán superarse si sus instituciones se transforman en poderosas máquinas promotoras de compromiso entre grandes y pequeños, entre ricos y pobres, entre norte y sur. Las dificultades de la Unión Europea sólo podrán vencerse con una mayor coordinación entre políticas económicas y presupuestarias. Las dificultades de la Unión Europea se vadearán con más facilidad si se pone en valor la dimensión social del mercado interno. Por el contrario, las dificultades de la Unión Europea no podrán ser rebasadas si los especuladores tienen la última palabra sobre el futuro del viejo continente.

Por ahí es por donde podremos contribuir a la renovación del espíritu que haga de Europa el centro de convergencia y de compromiso en torno a los valores que han presidido su nacimiento.

Sé perfectamente que después de una crisis de la dimensión de esta que estamos viviendo, nunca se podrá volver al punto de partida. Las crisis conducen siempre a la renovación y a la obtención de nuevos equilibrios. Pero sé también que las características de nuestro tiempo y la situación de profundo desequilibrio institucional, político, económico y social de la zona euro hacen necesario que los nuevos equilibrios haya que buscarlos en la base de un innovador contrato social.

Experiencias supranacionales y redes

La sociedad civil, un actor indispensable en una Unión Europea eficiente

Henri Malosse
Presidente del Comité Económico y Social Europeo

Los ciudadanos europeos perciben la Unión Europea como incapaz de asumir los retos a los que se enfrenta actualmente. Esta desconfianza respecto a la Unión Europea se hizo patente en las últimas elecciones europeas al confirmarse el ascenso de la abstención y de los euroescépticos. En este contexto, muchos piensan que la Unión Europea vive su última oportunidad y que su continuidad dependerá del acercamiento de sus ciudadanos y de su identificación con ella. El Comité Económico y Social Europeo (CESE), como representante de la sociedad civil organizada a nivel europeo, es portador de una respuesta para recuperar la adhesión popular desempeñando su papel de "motor ciudadano".

Hoy en día, muchos consideramos que la Unión Europea vive su última oportunidad, como lo expresaron recientemente el ex Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing y el Presidente de la próxima Comisión Europea, Jean-Claude Juncker.

Los ciudadanos perciben la Unión Europea como incapaz de asumir los retos que afronta actualmente, en particular la crisis de estos últimos años, pues la zona euro es la única parte del mundo que aún no ha logrado superarla. El sur de la Unión Europea —desde Portugal a Chipre pasando por España, Italia y Grecia en particular—, se encuentra en situación de desesperanza caracterizada por unas tasas de desempleo juvenil jamás alcanzadas que afectan a más de uno de cada dos jóvenes griegos o españoles, provocando oleadas de inmigración obligada, una auténtica vergüenza para la Unión Europea. A los europeos les cuesta cada vez más adherirse a un futuro proyecto europeo común cuyos contornos han ido desdibujándose hasta el extremo de poner en tela de juicio su pertinencia.

Esta desconfianza rampante respecto a la Unión Europea se hizo patente en las últimas elecciones europeas al confirmarse el ascenso de la abstención y de los

euroescépticos. Dos tendencias que alertan sobre la importancia de aprovechar esta "última oportunidad para la Unión Europea" del nuevo mandato del Parlamento Europeo, pues las elecciones europeas de 2019 podrían ser las últimas.

¿Cómo subsanar este sonado "déficit democrático"? ¿Cómo acortar la distancia creada entre Europa y sus instituciones, entre Bruselas, por un lado, y los ciudadanos europeos, por otro? Es decir, ¿cómo acercar Europa a sus ciudadanos y promover su identificación con el proyecto europeo? El Comité Económico y Social Europeo, que presido desde 2014, lleva en sí una posible respuesta que nos esforzaremos en poner en práctica junto con nuestros socios.

El CESE, un actor clave en el funcionamiento de la Unión Europea

El reto de la Unión Europea se resume actualmente en recuperar la adhesión popular. No puede haber buenas políticas sin escucha, sin participación y sin el consentimiento de las personas afectadas por las decisiones comunitarias. Por este motivo, la sociedad civil organizada es un actor indispensable en el panorama político europeo. Los parlamentos, los órganos y los procesos políticos no pueden por sí solos subsanar el "déficit de participación" denunciado por una mayoría de ciudadanos europeos.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) interviene aquí ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de participar, sobre la base de un compromiso individual y colectivo, en la gestión de los asuntos públicos por medio de la colaboración de la sociedad civil organizada. Integrado por miembros procedentes de todos los Estados miembros, que no son políticos ni funcionarios, nuestro Comité cuenta con una experiencia y un conocimiento del terreno, así como con la presencia de estos actores representativos de la sociedad civil. El diálogo entre ellos y con las autoridades y las instituciones públicas en todos los niveles, la negociación y la búsqueda de convergencias, e incluso de consensos, permiten definir el interés común, cuando no el interés general, mejorando la calidad y la credibilidad de las decisiones políticas, pues facilitan la comprensión y la aceptación por parte de los ciudadanos, así como la transparencia indispensable en democracia. Nuestro Comité cuenta con la capacidad indispensable para organizar el intercambio de opiniones, favoreciendo incluso el consenso, entre los representantes de la sociedad civil, movidos por causas diferentes y defensores de intereses divergentes. Actuando así, ofrece un verdadero espacio de reunión.

Por otra parte, el papel fundamental que desempeña nuestro Comité quedó consagrado en el Tratado de Roma que instituyó, en 1957, la Unión Europea. Para Jean Monnet, uno de los fundadores, el CESE es una institución que adquiere el mismo rango que el Parlamento Europeo. Pero, mientras se otorgaban nuevas competencias al Parlamento Europeo, el CESE seguía un movimiento inverso quedando olvidado poco a poco en la

construcción europea. Ahora bien, desde hace varios años, bajo la presión de las dificultades que afronta la Unión Europea, estamos procurando recuperarle su lugar en el proceso de toma de decisiones.

Nuestro Comité mantiene también relaciones estructuradas y permanentes con todos los Comités Económicos y Sociales e Instituciones Similares en los Estados miembros, para dar vida a la representatividad de la sociedad civil y garantizar una circulación óptima de la información. También hemos establecido estrechas relaciones con las organizaciones similares de los países vecinos. Éstas desempeñan un papel crucial en la preparación de la integración de los países candidatos a la adhesión europea tendiendo puentes entre las sociedades civiles y garantizando el establecimiento de un diálogo a nivel intermedio así como concretando acuerdos de asociación. Así, el Comité Económico y Social Europeo y el marroquí son el núcleo del dispositivo de la asociación Euromediterránea. A través de su red única de relaciones con la sociedad civil organizada de terceros países, el CESE aporta un complemento importante a la política internacional de la Unión Europea, tomando el testigo del mensaje de la Unión Europea ante los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares cuando existen, y de los representantes de las organizaciones interesadas, los agentes económicos y sociales y otros actores de la sociedad civil.

Situar al ciudadano en el centro de las decisiones europeas es el deseo del CESE

La desconfianza en la Unión Europea, expresada estos últimos años por los ciudadanos, denota la importancia de que sus instituciones estén más atentas a las expectativas que surgen sobre el terreno así como a la voluntad real de los europeos de ser actores de las políticas europeas. La realidad de la democracia participativa se ha visto, me atrevo a decir, con toda naturalidad, consagrada en el Artículo I-47 del Tratado que contempla una Constitución para Europa, disposición insertada en el Título VI relativo a la "vida democrática de la Unión" que afirmaba tres principios: la igualdad democrática, la democracia representativa y la democracia participativa. Al consagrar la realidad de la democracia participativa y al introducir un derecho de iniciativa ciudadana, esta disposición pone las bases para establecer, en un futuro, un verdadero diálogo civil estructurado a nivel europeo, junto al diálogo político entre la Unión Europea y los Estados miembros que garantice una participación sostenible de la sociedad civil organizada en los procesos políticos europeos. Esto supone un avance notable, celebrado en varias ocasiones por nuestro Comité, que traduce su preocupación por conseguir que los ciudadanos europeos sean actores de pleno derecho en el proceso de integración europea y en su evolución.

Por ello trabajamos con empeño para garantizar el éxito de la Iniciativa Ciudadana Europea, una nueva forma de participación directa de los ciudadanos en la elaboración

de las políticas de la UE. Convencido de la utilidad de este instrumento, el CESE se comprometió desde el principio a garantizar su éxito apoyando a los portadores de iniciativas, favoreciendo el desarrollo de una red que permita el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. Asimismo hemos organizado diversos eventos de promoción como la jornada anual de Iniciativa Ciudadana Europea, en colaboración con el Comité de las Regiones; elaborado una guía para la Iniciativa Ciudadana Europea y creado un grupo *ad hoc* para desarrollar estrategias de apoyo e iniciativas. Últimamente, el Parlamento ha publicado un estudio en el que reconoce el éxito de la ICE entre los ciudadanos y el papel clave desempeñado por el CESE en el mismo.

He querido que fuéramos más lejos estableciendo un movimiento de reforma en torno a la noción de "motor ciudadano". Nuestro Comité está decidido a reforzar su capacidad de intervención en el sistema europeo de toma de decisiones para transmitir mejor la voz de la sociedad civil. En febrero de 2014 firmamos un acuerdo histórico con el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones que establece las bases para acercar nuestros métodos de trabajo, reforzar el "polo ciudadano" en la Unión Europea. El CESE realiza actualmente estudios de impacto de directivas, con el fin de dar a conocer a los eurodiputados, antes de enmendar el texto, sus efectos sobre el terreno y las expectativas en términos de evolución expresadas por la sociedad civil. Hemos elaborado un estudio de impacto de las Directivas Bolkestein que ha puesto de relieve las derivas constatadas por los profesionales en el complejo sector de la construcción[1].

Quedan por desarrollar otras vías de democracia participativa, por ejemplo, las que ofrecen los instrumentos de la sociedad digital para que los ciudadanos participen más directamente en las decisiones políticas importantes. Nuestro Comité trabaja actualmente en un proyecto denominado "Europa mañana" que permitiría realizar esta consulta a través de las organizaciones representativas de la sociedad civil.

Poniendo continuamente en tela de juicio nuestros modos de funcionamiento, nuestra representatividad y la calidad de nuestros trabajos, el Comité Económico y Social Europeo permitirá que la sociedad civil europea desempeñe plenamente su papel en una Europa que responda a las expectativas de los europeos.

1. Informe "Les effets de la directive services sur le secteur de la construction" - INT/OMU - EESC-2014-02466-00-01-TCD (EN/FR)

La red de cooperación CESlink: visión general y perspectivas

El artículo describe la finalidad y el objetivo de la cooperación CESlink, que durante los últimos quince años ha reunido a voluntarios de los Consejos Económicos y Sociales de la UE (CES) y a la Secretaría del Comité Económico y Social Europeo (CESE). Los objetivos primordiales del proceso de CESlink son proporcionar información a los usuarios sobre las iniciativas pertinentes por parte de los organismos participantes, dar visibilidad a los documentos adoptados por éstos, facilitar la integración de los nuevos CES de los Estados miembros y fomentar la comunicación en todos los ámbitos de interés común. Presenta las características de la red CESlink, su estructura y plataformas de comunicación y expone unas cuantas ideas para su futuro desarrollo.

1. Origen y objetivo

La red voluntaria de cooperación CESlink se puso en marcha en el año 2000 por decisión conjunta del Comité Económico y Social Europeo (CESE) y de los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares de los Estados miembros (CES), en el contexto del trabajo sobre un nuevo tratado, que era mejorar la legitimidad democrática de la UE fomentando un diálogo estructurado con la sociedad civil y empleando todos los procesos democráticos: representativos, directos y participativos.

Sus metas se han definido de la siguiente manera: respaldar el trabajo del CESE y de los CES aumentando la concienciación pública sobre el modo en que operan, difundir información sobre los eventos que se organizan y los documentos que generan, mejorar la cooperación entre el CESE y los CES nacionales reforzando el diálogo entre todos los organismos participantes y mejorar la difusión de información y la comunicación en los ámbitos de interés común.

2. Composición, gobernanza y plataformas de colaboración

La red consiste en un grupo de corresponsales voluntarios de los CES nacionales y del CESE. Todos los miembros de la red son tratados por igual y entre ellos comparten la

responsabilidad de gestionar las diversas plataformas de comunicación de la red. La red CESlink complementa las actividades conjuntas desarrolladas a nivel de presidentes y secretarios generales.

Diseñado como ventanilla única online para las partes interesadas externas e internas, y administrado por el CESE, el portal CESlink (http://www.eesc.europa.eu/ceslink/) está disponible en dos versiones lingüísticas: inglés y francés. Existe en su formato actual desde noviembre de 2011, cuando fue relanzado tras una profunda renovación basada en una encuesta realizada entre los Consejos participantes y los usuarios del portal.

Los 22 Consejos nacionales están representados en el portal CESlink, con información sobre su misión, objetivos, estructura, miembros y métodos de trabajo, además de sus datos de contacto. Los enlaces con los canales de los medios sociales cuando existen, así como los documentos recientemente adoptados y los boletines de noticias, completan la oferta específica del Consejo.

La sección de noticias permanentemente actualizada ofrece información sobre las iniciativas, los eventos y conferencias puestos en marcha por el CESE y los Consejos participantes, centrándose en las actividades organizadas conjuntamente. También promueve dictámenes recientes y otros documentos formales. Los usuarios pueden suscribirse a la lista de direcciones de CESlink y a los avisos de actualizaciones de páginas web. Además, el portal tiene información disponible acerca de temas prioritarios sobre los cuales los Consejos deciden trabajar conjuntamente, tales como la Estrategia Europa 2020 y el Semestre Europeo, el empleo y el cambio climático.

El portal CESlink ofrece acceso a las otras dos herramientas de comunicación implementadas para fomentar la cooperación de la red y la promoción de su trabajo, que son una base de datos documental administrada por el Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) italiano y la intranet CESlink gestionada por la Dutch Sociaal-Economische Raad (SER).

La base de datos CESlink contiene una selección de las publicaciones del CES en su versión de texto completo y en su idioma original. Hasta la fecha, 13 CES nacionales y la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) han generado unos 1.700 documentos relacionados con su trabajo. El abanico de textos abarca dictámenes, informes, memoranda, estudios y boletines de noticias, así como resoluciones y acuerdos. La base de datos permite realizar búsquedas por Consejo, fecha, tipología y tema. Se puede acceder, a través de un enlace directo, al repositorio que contiene los dictámenes del CESE, disponibles en todos los idiomas de trabajo de la UE.

Además del diálogo virtual continuo, los corresponsales de CESlink solían reunirse una vez al año por invitación de alguno de los Consejos miembros y, en caso necesario, se

organizaban reuniones adicionales. La última reunión anual se celebró en 2011, después de la cual se decidió, a la vista de la crisis y de las limitaciones presupuestarias, que la cooperación debía llegar lo más lejos posible a través de la comunicación online, es decir, por medio de la intranet CESlink.

En 2011, se realizó una encuesta a los secretarios generales de los Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares en la UE para determinar la mejor forma de proceder en cuanto a la red de cooperación CESlink. Según sus conclusiones, la mayoría de los secretarios generales que participaron en la encuesta pensaban que la cooperación debería continuar de la misma manera, con el portal y la base de datos documental como sus principales herramientas. Asimismo, expresaron la opinión de que, si bien la cooperación era ante todo una herramienta "interna" para la plantilla y los miembros de los Consejos participantes, también resultaba valiosa para las organizaciones de la sociedad civil, los estudiantes, el mundo académico y las instituciones de la UE. Un sondeo online realizado simultáneamente en el portal CESlink confirmó esa posición.

3. Pasos siguientes

Existen buenas razones para mantener una herramienta que posibilite un intercambio sobre asuntos de interés común, experiencia y mejores prácticas entre los colaboradores de la red y que facilite la promoción activa de sus actividades y logros. Por consiguiente, algunos Consejos han propugnado un mayor uso de las herramientas de cooperación de CESlink en una reciente encuesta acerca del papel y del futuro de los CES en Europa. Otros enfatizan que cualquier forma de cooperación debe hacerse de un modo completamente voluntario y con respeto mutuo de las especificidades de cada institución.

En términos de comunicación, todos los CES tienen una página web que detalla sus actividades y la mayoría de ellos hacen uso de herramientas de comunicación digital. Parece ser, por tanto, que una evolución natural de la cooperación CESlink sería alentar la integración y una mayor visibilidad de las características interactivas tales como los medios sociales y las plataformas para compartir contenidos en su portal.

Estos son sólo algunos de los temas que el CESE propone para debatir en una reunión de contactos de CESlink que se celebrará en 2015, con el fin de evaluar las lecciones aprendidas y los logros, y de sentar las bases para otros quince años de exitosa colaboración.

Democracia y diálogo en América Latina y Caribe. La contribución de la red CESALC[1]

Red CESALC

Resumen

Este artículo pone de relieve el proceso de articulación para la creación de la red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (CESALC), que reúne a los Consejos Económicos y Sociales (CES) e instituciones similares de carácter nacional y sub-nacional de nueve países de América Latina y Caribe. La iniciativa de crear una red de CES reúne los esfuerzos de los gobiernos y pueblos de América Latina y Caribe para ampliar la cooperación y la integración en la región. El surgimiento y fortalecimiento de los CES es una demostración del papel de relevancia de estas instituciones innovadoras en el escenario de la redemocratización y de la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, en la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Se presenta aquí el histórico reciente de diálogos entre representantes de los CES de América Latina y Caribe para la construcción de esta red, además de los objetivos y principios que guían su agenda y basan sus acciones.

Presentación

Los procesos de democratización de finales del siglo XX se han destacado en el ámbito internacional tanto por la riqueza de experiencias como por su capacidad de innovación. Del derroche de los regímenes autoritarios en América Latina y Europa emergieron

1. Son coautores de este artículo los siguientes directivos de consejos económicos y sociales o instituciones similares que actualmente conforman el Comité de Gestión de la red CESALC, además del CDES de Rio Grande do Sul, que coordinó la preparación del proyecto inicial para la red: Gustavo Porras, Presidente del Consejo Económico y Social de Guatemala; Ronaldo Küfner, Secretario de la Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil; Sergio Abrevaya, Presidente del Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Enrique Michel Velasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Jalisco; Zelmute Marten, Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Rio Grande do Sul.

procesos en los que la actividad política se vio enriquecida por una intensa participación de la sociedad civil, lo que llevó a la creación de nuevos espacios de interlocución en los que la multiplicidad de actores sociales pasó a interferir más intensamente en los procesos de toma de decisión política.

Los mecanismos de participación surgen en el contexto democrático con la propuesta de complementar las instituciones representativas, asegurando la inclusión de los ciudadanos más allá de la dimensión del voto. Con la redemocratización y el logro de la estabilidad de las instituciones democráticas se inauguró un nuevo momento político en el que se introduce la preocupación por el elemento cualitativo de los procesos de decisión. En otras palabras, la propuesta de radicalización democrática tiene por objeto multiplicar instancias y experiencias de participación, en las que los ciudadanos puedan incidir activamente en el cotidiano político de sus localidades, orientando a los gestores públicos y cualificando el debate sobre las políticas.

La creación de Consejos Económicos y Sociales (CES) con representación de la sociedad civil forma parte del proceso participativo de diálogo y concertación para cualificar la gestión pública. Este reconocimiento por parte de la sociedad civil en tanto actor político relevante en el proceso democrático de elaboración de las políticas es el principal supuesto que alienta la creación y multiplica las experiencias de los Consejos Económicos y Sociales en nivel internacional.

En las últimas dos décadas, los CES se han convertido en instrumentos importantes en la esfera de la política. En el contexto europeo de Estados de Bienestar Social, los Consejos jugaron un papel importante en la articulación de las fuerzas productivas nacionales para el desarrollo. Propusieron innumerables acuerdos y alentaron el debate cualificado de grandes reformas institucionales, en un esfuerzo cooperativo entre el Estado y la sociedad civil.

Hay grandes problemas coyunturales que sólo pueden ser resueltos en nivel de debate público. Hay temas universales, como la sostenibilidad medioambiental, el control público del Estado y la transparencia en la lucha contra la corrupción, que siempre le interesan a toda la sociedad. Estas son cuestiones que sólo pueden ser manejadas a través del diálogo social democrático.

Un Consejo Económico y Social puede presentar, por acuerdo, una gran variedad de temas, complementando a la democracia representativa capaz de lidiar con los conflictos en los parlamentos, en los partidos, en los debates electorales. Los consejos tienen papel histórico en este proceso y hacen uso de una serie de herramientas que valoran la participación. El avance de la democracia y el consecuente fomento del debate libre crean las condiciones para que surjan y se consoliden instituciones como los consejos económicos y sociales o sus similares. La sociedad

exige, los gobiernos acogen y, en algunos casos, toman la iniciativa de crear estos espacios.

América Latina y Caribe han visto surgir en las últimas décadas un círculo virtuoso de ampliación de los espacios democráticos, conjugando elementos como desarrollo, distribución de ingresos y compartimiento de decisiones públicas, generando las condiciones para el surgimiento de nuevos fórums participativos como la experiencia en Consejos. El hecho de que este fenómeno ocurra (en diferentes países de la región), de forma similar y coincidente en el tiempo, lleva a que reflexionemos, una vez más, sobre la acuidad, la conveniencia, la inevitabilidad de recorrer juntos este camino. No quedan dudas sobre las innumerables e insuperables ventajas de que los países de América Latina y del Caribe se vean como aliados, auxiliándose mutuamente, compartiendo experiencias y buscando soluciones comunes.

El proceso de construcción de la red CESALC

La red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y Caribe (CESALC) surge en este contexto de fortalecimiento de la democracia y de la participación, pero, también, en el esfuerzo por promocionar la integración y ampliar la cooperación entre los países de la región. La CESALC se suma a un conjunto de esfuerzos dirigidos a la promoción de la participación social, del diálogo y de la democracia, teniendo por foco el desarrollo en sus necesarios e indisociables aspectos —económicos, sociales, ambientales, políticos y culturales—. Su propuesta de creación nació luego de diálogos mantenidos entre representantes de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares de América Latina y del Caribe. Innumerables encuentros, seminarios, foros y otras actividades nacionales o regionales propiciaron un creciente acercamiento entre estos importantes actores de la realidad latinoamericana y caribeña.

En noviembre del 2011, diversos consejos de la región se reunieron en Santo Domingo, República Dominicana para la Conferencia Internacional América Latina y Caribe: el papel de los Consejos Económicos y Sociales en el Diálogo Social, promovida por el Consejo Económico y Social de la República Dominicana, con participación de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En diciembre del mismo año, diversos consejos de la región participaron en Porto Alegre-Rio Grande do Sul, Brasil, del Primer Encuentro Iberoamericano de Consejos Económicos y Sociales, organizado por el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) de Brasil y por el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Rio Grande do Sul (CDES-RS), en conjunto con los consejos de España y de Portugal, además de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Otros eventos específicos llevados a cabo en los últimos años también han contribuido para acercar el diálogo entre los CES latinoamericanos y caribeños.

Ha sido en ese contexto de creciente acercamiento que los consejos de Aruba, Brasil, Rio Grande do Sul (Brasil), Curaçao, República Dominicana, El Salvador y Saint Marteen estuvieron reunidos en Rio de Janeiro, en junio de 2012, para intercambiar informaciones y abrir nuevas posibilidades de diálogo en América Latina y Caribe. Por ocasión de la presencia de esos consejos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible —Rio+20— y en la Asamblea General de la AICESIS, el CDES del Brasil organizó un diálogo preliminar sobre formas de ampliar la cooperación y el intercambio entre CES de la región.

En 30 de octubre del 2012 se celebró la primera reunión con el objetivo específico de pactar la creación de una red de Consejos Económicos y Sociales latinoamericanos y caribeños y debatir su proyecto inicial, al margen del Encuentro de Consejos Económicos y Sociales Iberoamericanos, en Madrid, España. La reunión que ocurrió en la sede de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), contó con la participación de los Consejos de Brasil, Rio Grande do Sul (Brasil), Pernambuco (Brasil), Distrito Federal (Brasil), Jalisco (México), Distrito Federal (México), Guatemala, Honduras, República Dominicana y Panamá. Los representantes de consejos presentes perfeccionaron y aprobaron el proyecto inicial, y mostraron interés en avanzar en el diseño de la red y acordar acciones compartidas para el fortalecimiento y creación de instituciones de diálogo social en los diferentes países.

Entendiendo las especificidades y convergencias regionales, además del interés estratégico de acercamiento y acción compartida, y considerando también la relevancia del diálogo entre actores sociales y gobiernos para el desarrollo inclusivo, sostenible y para el fortalecimiento de la democracia, la CESALC tiene como objetivo general, conforme destacado en el proyecto inicial, constituir la red en carácter permanente, como un foro de interacción, cooperación y construcción colectiva. Aún conforme establecido en el proyecto inicial de red, son objetivos específicos:

Figura 1. Objetivos específicos de la CESALC

I. Construir un ambiente de diálogo e intercambio de saberes, posibilitando el conocimiento de las experiencias existentes y estimulando la creación de una agenda común de discusiones y nuevas posibilidades de cooperación.

II. Fortalecer a los Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares miembros de la Red, comprendiendo los desafíos de cada uno y los desafíos comunes, buscando promover procesos de perfeccionamiento e innovación del instrumento y la ampliación de los impactos de los resultados del diálogo.

III. Producir debates sobre temas nacionales e internacionales y sus imactos sobre los países de América Latina y el Caribe, involucrando a los representantes de la sociedad civil que componen la Red. Viabilizar para que los resultados de esos debates lleguen como recomendaciones y propuestas a los gobiernos y a la sociedad.

IV. Estimular y dar soporte a la constitución de organismos similares tanto en el ámbito de los estados nacionales como, también, en nivel subnacional, en los estados, municipios y provincias de los países del grupo.

En Madrid, también se propuso la celebración de un nuevo encuentro en Brasilia, Brasil, en 2013, con el objetivo de discutir temas de interés común y para presentar una plataforma virtual con varias informaciones de los consejos, incluyendo el marco jurídico de cada institución, composición, funcionamiento, instrumentos, productos del diálogo etc. El portal de CESALC[2] es un espacio virtual para facilitar el intercambio de información sobre las acciones y actividades de cada consejo participante en la red. El CDES Brasileño creó el portal y elaboró su manual de uso, compartiéndolo con los miembros de la red. En este proceso de construcción del portal, el CDES mantuvo con el apoyo del Programa para la Cohesión Social en América Latina-EUROsociAL, de la Unión Europea (UE), y del Consejo Económico y Social de España, diálogo e intercambio de experiencias con el CESlink, la red de consejos de los países europeos coordinada por el Comité Económico y Social Europeo (CESE).

Como ha sido deliberado en el encuentro realizado en el 2012 en Madrid, el texto de la propuesta inicial de red fue sometido a los Consejos Económicos y Sociales interesados. Además de la posibilidad de revisar el proyecto inicial y enviar sugerencias de cambios o adiciones, los consejos también recibieron un formulario titulado "Carta de Adhesión". La intención del formulario fue agregar las informaciones generales sobre cada CES, como lo son los datos sobre legislación de creación y otras informaciones

2. El portal de Cesalc está en funcionamiento desde 2013, en los idiomas portugués, inglés y español: http://www.cesalc.org

para dejarlas disponibles en el portal de la red. El CDES y el CDES-RS se harán cargo de recibir y sistematizar las sugerencias de reformulación, como también las cartas de adhesión, que confirman la entrada de los consejos a la red. Desde entonces, se han recibido nuevas adhesiones de Consejos Económicos y Sociales nacionales y subnacionales, enumerados en la Figura 2.

Figura 2. Países con Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares participantes de la CESALC

En julio de 2013, se llevó a cabo en Brasilia una nueva actividad para avanzar en la creación de la red. La red pasó a ser llamada CESALC ãred de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe. El encuentro fue organizado por el CDES de Brasil, con el apoyo del Consejo de Rio Grande do Sul (CDES-RS) y del Distrito Federal (CDES-DF), además del Programa EUROsociAL de la UE. La actividad tuvo lugar en paralelo al Seminario Internacional sobre Desarrollo, que celebró el décimo aniversario del Consejo Brasileño, a fin de que los invitados internacionales conocieran parte de la dinámica del diálogo del CDES.

El encuentro de CESALC en Brasilia tuvo como objetivo aumentar la interacción y el diálogo entre los consejeros, secretarías técnicas y profesionales de diferentes instituciones que participan en la red; profundizar en el tema de la sociedad en red, lo que implica la movilidad del conocimiento, la cooperación, el intercambio y las oportunidades para el desarrollo integrado de América Latina y el Caribe; y discutir los ejes prioritarios de acción para la red, teniendo en cuenta las oportunidades potenciales y las cuestiones relacionadas con la organización y la gestión de esta iniciativa innovadora. La actividad resultó en la Carta de Brasilia, un documento que resume los logros y compromisos establecidos. En la ocasión, el Consejo Económico y Social de la ciudad autónoma de Buenos Aires se ofreció a acoger una nueva reunión de la red en 2014, en Buenos Aires.

La lucha contra la pobreza como cuestión prioritaria

Tras la realización de estos primeros encuentros para tratar de la consolidación de la red ha sido necesario avanzar en la discusión sobre el modelo de gobernanza y los ejes prioritarios. Los consejos también decidieron iniciar el debate y el intercambio temático, reuniéndose en Madrid, España, en los días 3 y 4 de diciembre de 2013, por ocasión de la conferencia internacional de AICESIS y OIT "El papel y el impacto de los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares como respuesta a la crisis financiera, económica y del empleo mundial". Los representantes de los Consejos de Brasil, Buenos Aires, Curaçao, El Salvador y Honduras eligieron el desafío de reducir la pobreza en la región como tema del próximo encuentro de CESALC. La elección está en consonancia con los debates celebrados en Brasilia, donde los consejos han destacado las políticas sociales como eje prioritario de intercambio de informaciones y experiencias.

La lucha contra la pobreza no es un tema reciente y presente sólo en la agenda contemporánea de América Latina y Caribe, que durante décadas han discutido caminos para el desarrollo con inclusión social. La pobreza sigue en las agendas de los gobiernos y de la sociedad civil, así como en la agenda de las organizaciones y foros regionales de América Latina y Caribe. Según la publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama Social de América Latina 2013", en 2012, el 28,2% de la población de América Latina era pobre y la pobreza extrema alcanzaba el 11,3%. Esto significa que 164 millones de personas son pobres, de los cuales 66 millones son extremadamente pobres. De acuerdo a ese estudio, se verifica una disminución acumulada en los índices de pobreza en América Latina y el Caribe, en un promedio de 15,7 puntos porcentuales desde 2002. La pobreza extrema también registra una caída significativa, de ocho puntos porcentuales, aunque el ritmo de desaceleración disminuyó en los últimos años.

La lucha contra el hambre, la pobreza y las desigualdades en América Latina y Caribe fue, no por casualidad, el tema de la II Cumbre de la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada el 28 de enero de 2014, en La Habana, Cuba, que reunió a los jefes de Estado y de Gobierno de la región. CELAC es un mecanismo de concertación política e integración que tiene como base el total respeto por la democracia y por los derechos humanos. Alberga treinta y tres países de América del Sur, América Central y Caribe y fue creada en 2010 por histórica decisión de los jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y Caribe.

Por lo tanto, en este mismo contexto regional de superación de las desigualdades, los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares participantes de CESALC han decidido promover, en su segundo encuentro celebrado en Buenos Aires en abril de 2014, la discusión y el intercambio de informaciones y experiencias exitosas, así como los avances y desafíos de las políticas sociales, especialmente en materia de lucha contra el hambre y la pobreza en la región.

El segundo encuentro fue organizado por el Consejo Económico y Social de la ciudad autónoma de Buenos Aires y ha contado con la participación de representantes de los consejos de Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana. También asistieron representantes del Comité Económico y Social Europeo (CESE), del Consejo Económico y Social de España/Programa EUROsociAL, y de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS), entre otros.

Los participantes del encuentro de Buenos Aires discutieron la importancia de un enfoque multidimensional de la pobreza. La Carta de Buenos Aires[3], el documento final del II Encuentro y resultado de las discusiones en mesas de diálogo, incorpora los temas prioritarios para la lucha contra la pobreza, entre ellos: a) el acceso y calidad de la educación, b) el acceso y la vivienda, c) el acceso a la salud y la calidad de los servicios, coordinando la gestión pública y privada, d) las políticas de equidad social que aborden las particularidades culturales de las regiones y la participación de los gestores públicos de más alto nivel, y e) las políticas para fomentar el trabajo formal y de cooperación basadas en el respeto a los derechos humanos.

La Carta de Buenos Aires también se compromete a fortalecer el diálogo sobre la lucha contra la pobreza y las cuestiones conexas en América Latina y Caribe, en el contexto de los CES e instituciones similares, así como en diversos sectores de la sociedad, además del compromiso de contribuir a la formulación de políticas públicas de promoción de la inclusión social, la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible a nivel nacional y subnacional en América Latina y Caribe.

La gobernanza y el funcionamiento de la red

Con respecto a la gobernanza de la red, los representantes de los consejos debatieron y aprobaron un Marco de Gobernanza y Funcionamiento para CESALC, preparado de manera preliminar por el Consejo Económico y Social de El Salvador. Según el documento, "La gobernanza de la red se caracterizará por la flexibilidad y por basarse en principios, más allá de las reglas. Su administración estará a cargo de un Comité de Gestión, compuesto por un máximo de cinco miembros de Consejos de la red, siendo que uno de ellos será el coordinador y los demás lo apoyarán. El Comité de Gestión será elegido durante reuniones presenciales llamadas Encuentros, para un mandato de dos años". Los principios de gobernanza de la red definidos en Buenos Aires son los siguientes:

a) *Rendición de cuentas:* implica que los encargados de tomar decisiones en el Comité de Gestión y los demás participantes de la red asuman responsabilidad por los

3. La Carta de Buenos Aires está disponible en el portal de la CESALC: http://www.cesalc.org.

resultados de las decisiones adoptadas y respondan por el hecho de no haber sido posible implementar tales decisiones. Deben respetar los estándares, normas y objetivos acordados.

b) *Transparencia*: en apoyo a la rendición de cuentas, la transparencia literalmente significa que los participantes de la red deberán tener a su disposición la información relativa al quehacer de la red y que los procedimientos aplicados en la administración también sean transparentes.

c) *Equidad e inclusión*: relacionada de manera estrecha con la inclusión, la equidad se refiere específicamente al derecho de cada miembro a tener voz en igualdad de condiciones en los procesos de gobernanza y a beneficiarse equitativamente de los resultados de éstos. Significa asegurar que las voces de todos miembros sean incluidas sin excepción.

d) *Sensibilidad:* en la gobernanza de la red. La sensibilidad significa que el Comité de Gestión deberá actuar a partir de la información recabada por medio de procesos participativos, en maneras que beneficien al conjunto de los participantes, buscando cumplir una agenda que refleje las demandas y necesidades colectivas.

e) *Defensa de derechos humanos*: los miembros de la red deben promover el respeto y la protección plena de los derechos humanos —en particular los de las personas vulnerables o marginadas— tal como lo establecen los diversos elementos del marco de derechos humanos de la ONU.

f) *Solidaridad y cooperación*: la red estará basada en los principios de la solidaridad y cooperación entre los representantes de la sociedad civil de los distintos países. Es esperado que todos sus participantes colaboren activamente para el éxito de su agenda de debates y que solidariamente asuman el compromiso de colaborar para su constante fortalecimiento.

g) *Colaboración internacional*: la red priorizará la colaboración entre los países de América Latina y Caribe sobre temas políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Además, promoverá la Cooperación Sur-Sur para el intercambio de conocimiento, tecnología y recursos entre los países en desarrollo, en base a los principios básicos de solidaridad, complementariedad, igualdad, no condicionalidad y respeto de la soberanía.

En cuanto a la gobernanza y administración de la red, también ha sido aprobado en Buenos Aires un plan de trabajo para el periodo 2014-2016 y la composición del Comité de Gestión. En la ocasión, se decidió ampliar la propuesta del Comité de Gestión para incluir a cinco miembros. Los consejos elegidos para dicho comité fueron el CDES de Brasil, el Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires, el Consejo Económico y Social de Guatemala, el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (México) y el Consejo Económico y Social de El Salvador. Los dos últimos también fueron elegidos como sedes de las reuniones CESALC que se celebrarán en 2015 y 2016, respectivamente.

Consideraciones finales

La red CESALC es una iniciativa que ya nace fuerte y en 2014 reúne consejos procedentes de nueve países de la región. Sin embargo, aun se trata de un espacio en construcción, en permanente debate entre instituciones que hasta hace poco tiempo no se conocían, no habían tenido cualquier oportunidad de diálogo. CESALC significa precisamente la consolidación de lazos de cooperación, más allá de las instancias gubernamentales, incluyendo actores que igualmente comparten desafíos comunes, siendo que el más grande de ellos es el reto del desarrollo con inclusión social.

Fortalecer los vínculos entre instituciones similares de diálogo social en América Latina y Caribe también significa contribuir al éxito de una opción estratégica de los gobiernos regionales: ampliar y mejorar cada vez más los procesos de integración regional de América Latina y Caribe. Compartimos, como latinoamericanos, el desafío de fortalecer cada vez más la democracia, reduciendo la pobreza y las desigualdades sociales, males que, a pesar de los avances recientes, siguen afectando fuertemente a toda nuestra región.

Creemos en la importancia de mejorar los consejos como instancias fundamentales y contemporáneas de diálogo entre el Gobierno y la sociedad. Fortalecer los Consejos Económicos y Sociales y facilitar la interacción entre ellos en red significa, en nuestra opinión, contribuir al fortalecimiento de la democracia.

Recapitulación de las experiencias de los CES

Recapitulación de las experiencias de los CES

Introducción
Estudio de casos, identificación de prácticas, búsqueda de ejemplos

El objetivo de este trabajo es sintetizar y ordenar la información facilitada por los CES que contienen los capítulos anteriores de esta publicación, de forma que facilite un mejor conocimiento del perfil y funcionamiento de los Consejos. Las aportaciones de los CES ofrecen un panorama de su situación en los distintos países participantes en EUROsociAL, y precisamente por tratarse de una información elaborada por los propios Consejos, orienta respecto de su valoración de los aspectos principales de su actividad.

De alguna forma, este trabajo tiene una orientación que remite a la técnica del estudio de casos a partir del intercambio de experiencias, lo que permite identificar buenas prácticas. Pero identificar buenas prácticas en el caso de los CES no es tarea fácil, ni probablemente deseable, entre otras razones porque la diversidad de situaciones económicas y marcos institucionales de los países hace difícil aplicar la técnica de la revisión entre iguales que está en la base de las buenas prácticas, y más si se busca su codificación.

Sin embargo, es precisamente esta diversidad de situaciones, que favorece la aparición de una diversidad de experiencias, la que puede enriquecer el trabajo, ofreciendo, precisamente, diversidad de prácticas para diversidad de circunstancias. Adoptando y adaptando, como hace Javier Gomá en sus reflexiones sobre la ejemplaridad, expresiones clásicas de la ciencia jurídica en un trabajo como este, resulta más importante la vis atractiva que la vis directiva. Es más importante la fuerza que tiene el ejemplo atractivo que la prescripción de pautas de actuación. Por eso este trabajo no entra en la identificación de buenas prácticas para el funcionamiento del CES, pero sí ofrece materiales para que sean sus lectores, y en particular los diferentes CES, los que puedan realizar un ejercicio de identificación de buenas prácticas. Los ejemplos están en esta publicación; la virtud de la ejemplaridad la decidirán sus lectores.

Hablando de diversidad, conviene subrayar que esta publicación se refiere a Consejos Económicos y Sociales de la Unión Europea y de América Latina, Consejos de reciente creación y a Consejos con décadas de experiencia, y a unos CES que a veces ni tan siquiera se llaman así, como expresión de una diversidad de modelos, en composición y en funciones. Esto es compatible con que la diversidad de situaciones socioeconómicas se produzca en contextos como el de la globalización, en los que, en mayor o menor medida, las grandes tendencias de cambio socioeconómico ejercen su influencia de manera generalizada.

Leyendo las aportaciones de los CES se observa un fondo común de principios o criterios en la orientación de su actividad y una diversidad de fórmulas organizativas, que por no ser excesivamente amplia, es reconducible a su ordenación en torno a determinados modelos o tipologías. Y cabe decir que, si partimos de la diversidad socioeconómica e institucional de los contextos en los que operan los CES que protagonizan EUROsociAL, el margen de coincidencias es bastante considerable.

Este margen de coincidencias facilita la ordenación de la información sobre la actividad de los Consejos. Esta ordenación parte de una idea general: los Consejos son organismos formados por los interlocutores sociales y las representaciones de la sociedad civil organizada, a través de los cuales estos sujetos expresan sus criterios en materia socioeconómica a fin de influir en los procesos de toma de decisiones políticas. En esta configuración del CES aparecen así elementos subjetivos, objetivos y procedimentales, que son los que se van a tratar de sintetizar en la primera parte de este trabajo.

La información que han aportado los CES puede calificarse en unos casos como estable o estática, al referirse a los distintos modelos de CES, su composición, estructura y funciones. Es esta la información que se contiene en el siguiente apartado de marco institucional, referida al marco regulador de los Consejos, a su composición. A los temas en los que actúan y a sus modos de actuación. En otros casos la información sería calificable de dinámica, al referirse a ejemplos concretos de cómo han actuado los CES en estos últimos años, qué temas han tratado, en qué circunstancias se ha producido su funcionamiento y qué orientación general ha tenido este funcionamiento.

Esta última información parece importante por el hecho en sí de conocer los temas que han tratado los CES y también porque permite profundizar en las razones que pueden llevar a que los CES actúen de una determinada manera, tengan un determinado perfil, o incluso para poder reflexionar sobre el alcance o efectividad reales de esta actividad. Más allá de que su actuación venga determinada por su perfil legal e institucional, los CES operan en una realidad socioeconómica cambiante y en contextos políticos también sometidos a variaciones. Y no se olvide de que los CES están formados por agentes económicos y sociales, y en su caso Gobiernos, que de una forma u otra son actores de este entorno socioeconómico y político.

A fin de valorar conjuntamente estos dos tipos de informaciones en la segunda parte de este trabajo, además de sintetizar esa que hemos llamado información estática, se ha intentado extractar rasgos del contexto de la actuación de los CES descritos por éstos y los aspectos más relevantes observados en la actuación de los CES en este periodo.

Las dos partes de este trabajo se introducen con unos cuadros en los que se recogen frases extraídas de las aportaciones de los CES, que se consideran significativas de los criterios expresados por éstos.

I. Marco institucional de los CES

- Se hacía sentir la necesidad de un diálogo asentado en aspectos concretos y en particular en intereses comunes de los participantes, por diversas que fueran sus posiciones sobre cómo alcanzar las metas. Asimismo se percibía que el diálogo debía ser permanente y acotado, para que los dialogantes pudieran adentrarse y especializarse en los temas y evitar una excesiva dispersión. Fue en esas circunstancias que surgió la idea de un CES en Guatemala.
- El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil nació de una premisa constante del programa de Gobierno presentado por el entonces candidato a la Presidencia de la República con el objetivo de construir un nuevo contrato social en el país. Para emprender este esfuerzo fue preciso el establecimiento de interlocuciones, envolviendo un mosaico representativo de la sociedad que absorbiese el concepto de búsqueda común de una nueva realidad brasileña.
  La creación del Consejo Brasileño era un intento de identificar puntos comunes para crear un nuevo bloque de apoyo político y social para el presidente. El contencioso ideológico y político debía seguir en la esfera de la lucha partidaria.
  El CDES usa una fórmula de trabajo y discusiones cuya síntesis es presentada en forma de dos tipos de documentos: 1. documentos de orientación estratégica, y 2. documentos coyunturales.
- Con la institución del CNEL (de Italia) no solo se quería crear un nuevo organismo, sino que, ante todo, se quería subrayar la importancia de las diversas partes sociales en el proceso democrático nacional. Se afirmaba la idea de una sociedad pluralista y dinámica, unida a la idea de un Estado basado en los principios de subsidiariedad vertical y horizontal.
- El CES de Honduras es una instancia de diálogo y concertación que tiene su origen en el Acta Única y Definitiva de Concertación firmada por los representantes de los tres sectores (Gobierno, empleadores y trabajadores), el 30 de octubre del año 2000, con ocasión de la negociación del salario mínimo.

- Hablamos de diálogo social institucionalizado para referirnos al CES de España, como un espacio institucional consultivo del Gobierno, sin presencia directa de éste y con pleno protagonismo de los interlocutores sociales. Un espacio en el que no se desarrolla la concertación social que produce acuerdos con resultados directos, aunque comparte con ella sujetos, los agentes sociales, y técnicas de funcionamiento, el diálogo orientado a los consensos.
- Bulgaria creó su Consejo Económico y Social siguiendo el modelo del Comité Económico y Social Europeo, un "Parlamento Civil" independiente sin participación de representantes del Legislativo y el Ejecutivo u otras instituciones gubernamentales. El hecho de que el CES sea una institución no politizada es una gran ventaja para la actividad del Consejo, permitiéndole trabajar con éxito con cada Gobierno, Parlamento y presidente búlgaro hasta la fecha.
  En Bulgaria, el diálogo social está muy bien desarrollado e institucionalizado con la forma del Consejo Nacional para la Cooperación Tripartita. El CES, de manera diferente al citado Consejo, aborda asuntos de diálogo civil que son desarrollados después en el diálogo social.
- La Ley 01/12 sobre Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 pone a cargo del CES de la República Dominicana acompañar desde la veeduría social las diferentes etapas de cumplimiento de los objetivos generales, específicos y líneas de acción contenidos en los cuatro ejes estratégicos que componen la visión de nación que a largo plazo desean construir.
- El Consejo Consultivo para Asuntos Económicos y Sociales Austriaco se estableció en 1963 sobre la base de un acuerdo informal entre los cuatro grandes organismos de ambas partes de la industria austriaca: la Cámara Económica Federal, la Cámara Federal del Trabajo, la Confederación Sindical y la Cámara de Agricultura. Dicho acuerdo se enmienda y se actualiza de vez en cuando en función de las circunstancias. El Consejo no tiene por tanto personalidad jurídica. No se basa en ningún texto legislativo, pero como ocurre con el sistema global para organizar a los interlocutores sociales en Austria, se basa en un planteamiento informal y voluntario.
- En los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo se establecen las acciones a ejecutar para lograr el desarrollo integral de la nación panameña y se constituye un Mecanismo de Verificación y Seguimiento del cumplimiento de dichos acuerdos, teniendo entre sus responsables al Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, cuya creación surge como un resultado del diálogo, y que posteriormente fue establecido por Ley de la República.
- El art. 45 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el cuál establecía que, el Consejo Económico y Social, integrado por asociaciones sindicales de trabajadores, organizaciones empresariales, colegios profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social, y presidido por un representante del Poder Ejecutivo, debe ser reglamentado por ley. Tiene iniciativa parlamentaria.
- Es precisamente en ese marco de incremento sustancial de la participación ciudadana en asuntos públicos, que un grupo de representantes de algunas organizaciones de la sociedad civil jalisciense y legisladores locales, impulsaron la creación del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, CESJAL.

I.1. Regulación

En la mayoría de los casos, la regulación de los CES se encuentra en normas de rango legal, aunque existe algún supuesto de regulación a través de normas emanadas del Poder Ejecutivo.

Existen varios casos en los que la ley reguladora del CES supone un desarrollo de un mandato constitucional, al estar prevista la figura del Consejo en la propia Constitución. En otros supuestos, el origen de los CES es el cumplimiento de acuerdos en procesos de concertación social o en el ámbito político.
Es bastante frecuente que la regulación legal se complete con una norma reglamentaria, emanada del Poder Ejecutivo, orientada fundamentalmente a regular los aspectos de funcionamiento interno del Consejo.

La opción por la regulación de rango legal da una idea de valoración del papel institucional de los Consejos, que de esta forma entran a formar parte del aparato institucional estable de los correspondientes países. Lógicamente, esta institucionalización y estabilidad del régimen jurídico de los CES trae consigo que los eventuales procesos de reforma del perfil o composición de los Consejos tengan una cierta complejidad, particularmente en el caso de que el marco jurídico de éstos venga ya configurado desde la Constitución.

En todo caso, parece claro que llevar a las normas reglamentarias los aspectos más vinculados a la organización interna de los Consejos proporciona un mayor margen de flexibilidad a las reformas referidas a estos aspectos organizativos.

No han sido infrecuentes en los últimos años, cambios en el régimen jurídico de los CES, motivados en un número considerable de casos por cambios en la composición de los Consejos, para dar entrada a nuevos grupos de representación social. Es este un tipo de cambio relacionado con los factores de cambio en el entorno socioeconómico y político en el que operan los CES, y que a su vez puede guardar relación con ampliaciones de las materias sobre las que los Consejos pueden actuar.

También se puede ver como una dimensión de la regulación de los CES el que su creación, y con ello su regulación, provenga de poderes públicos estatales o subestatales. Existen varios casos de Consejos de ámbito local o regional, en este último caso relacionados con las estructuras de poder territorial en Estados de corte federal.

Con las lógicas diferencias en cuanto al tipo de materias tratadas, que se corresponden con las políticas desarrollables en el nivel de poder territorial correspondiente, la composición y el perfil de actuación de estos Consejos territoriales no difieren mucho de los CES de ámbito estatal.

Y con la perspectiva de un trabajo de análisis comparativo como éste, sí habría que destacar dos características de estas instituciones territoriales. Una sería la de su coexistencia en varios casos con CES estatales, mientras que en otros supuestos son estos últimos los únicos existentes. La otra sería prácticamente el reverso de la situación anterior, la de su existencia en supuestos en los que no existen CES a nivel estatal.

I.2. Composición

Dentro de la diversidad de fórmulas de composición de los CES se puede decir que un elemento común en ellos es la presencia de las organizaciones empresariales y sindicales. Esta presencia puede venir establecida en la correspondiente regulación de manera general o con un desglose en función de características empresariales o laborales. Tal desglose puede ser de tipo sectorial, por ejemplo, con la inclusión específica de las organizaciones del sector agrario; en otros casos, por tipologías de empresas, por ejemplo, con una representación específica de las Pymes; y en otros casos, por características de la actividad laboral o económica, por ejemplo con representaciones específicas del trabajo autónomo o de la economía social.

Los casos en los que la inclusión de las organizaciones empresariales y sindicales se produce de forma genérica serían los que en el cuadro se definen como Modelo laboral de Consejo. Cuando la inclusión de organizaciones empresariales y sindicales se produce de forma más desglosada o específica, es frecuente que varias de estas organizaciones integren un grupo específico de representación, con lo que estaríamos en lo que en el cuadro se denomina Modelo de intereses socioeconómicos.

A partir de esta representación empresarial y sindical, más genérica o más detallada, es frecuente que los CES cuenten también con representaciones de lo que se suele denominar la sociedad civil organizada. Dentro de estas representaciones se podría a su vez distinguir entre aquellas que tienen una relación con la actividad socioeconómica en su sentido más estricto y aquellas que representan intereses sociales sin una conexión directa con la actividad económica. En el primer caso, seguiríamos estando dentro del Modelo de intereses socioeconómicos, mientras que la inclusión del otro tipo de organizaciones nos llevaría al Modelo de intereses sociales. Este modelo puede incluir representaciones de grupos sociales específicos, como los jóvenes, organizaciones de tutela de bienes o intereses definidos por su objeto, como la protección del medio ambiente, o una combinación de ambos, como las organizaciones no gubernamentales de acción social. En algunos casos, esta representación de la sociedad civil en sentido amplio incluye el mundo académico, bien directamente, o a través de la incorporación de expertos como Consejeros.

Al margen de esta tipología de CES definida por la presencia de los interlocutores sociales y las representaciones de la sociedad civil organizada, la otra variable de estructura de los CES sería la definida por la presencia o no del Gobierno en el Consejo. Se puede hablar así de dos modelos de CES, el modelo de composición exclusiva por representaciones sociales (Modelo de representación social) y el modelo de composición mixta de representaciones sociales y Gobierno, en algunos casos también con presencia del Legislativo (Modelo de representación social más poderes públicos). En este último caso, lo más frecuente es que la estructura del Consejo no sea por mitades, (mitad Gobierno, mitad representaciones sociales), sino por tercios, con dos grupos de representaciones sociales, y un grupo de representantes gubernamentales.

Composición de los CES: Tipologías

Por tipos de representación social

1. Modelo laboral: organizaciones sindicales, organizaciones empresariales.
2. Modelo de intereses socioeconómicos: organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, organizaciones sociales relacionadas con la actividad económica.
3. Modelo de intereses sociales: organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, organizaciones sociales relacionadas con la actividad económica, organizaciones representativas de intereses sociales.

Por presencia del Gobierno

1. Modelo de representación social
2. Modelo de representación social más poderes públicos

Algunos ejemplos de los diferentes modelos

Modelo laboral

CES de Austria

- Cámara Económica Laboral
- Cámara Federal del Trabajo
- Confederación Sindical
- Cámara de la Agricultura

Modelo de intereses socioeconómicos

CES de España

• Organizaciones sindicales	• Organizaciones empresariales	• Organizaciones agrarias • Organizaciones sector pesquero • Economía laboral • Organizaciones de consumidores y usuarios • Expertos

Modelo de intereses sociales

CESE de Francia

• Organizaciones sindicales • Organizaciones empresariales • Agricultura • Artesanado • Ultramar • Cooperativas • Mutualidades	• Asociaciones • Asociaciones de la familia • Organizaciones de la juventud • Grupos medioambientales • Autónomos • Profesiones liberales • Personalidades cualificadas

Modelos de representación social más poderes públicos

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Panamá

• Asamblea nacional • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Partidos políticos • Sistema público de Salud • Gobiernos locales • Instituciones de Educación superior	• Organizaciones empresariales • Organizaciones de pequeños y medianos productores • Organizaciones sindicales • Colegios profesionales	• Organizaciones de Derechos Humanos • Organizaciones de mujeres • Organizaciones juveniles • Organizaciones de promoción de desarrollo social • Organizaciones medioambientales • Iglesias • Pueblos indígenas • Etnia negra

Para completar este panorama de la composición de los Consejos, que nos muestra la estructura interna de éstos desde la perspectiva de las organizaciones que los forman y los intereses por ellas representados, sería interesante valorar aspectos de la actividad de los Consejos hacia el exterior.

Podríamos así hablar de una dimensión externa de tipo territorial, para referirnos a las relaciones de los CES con otros ámbitos institucionales de representación de intereses socioeconómicos en niveles territoriales distintos de aquéllos en los que operan los Consejos. En el caso de los CES que actúan en ámbitos subestatales, se observan fórmulas de colaboración con los estatales mediante técnicas de intercambio de experiencias, con carácter general o en torno a temas concretos y también a algunas fórmulas de cooperación con un mayor grado de institucionalización.

Respecto de la cooperación entre Consejos de diferentes Estados, en el ámbito europeo se contaba ya con la experiencia de CESLink como ámbito para compartir la información en red, y CESALC ha generado una dinámica de cooperación del mismo tipo. En ambos casos parece que la utilización de las nuevas tecnologías que favorecen el trabajo en red y el interés por compartir información sobre la actividad de los Consejos, muestran una primera línea de trabajo con posibilidades aún por explorar.

Otra dimensión externa de la actividad de los CES es la que pondría a estos en contacto con otros ámbitos de representación de intereses socioeconómicos que pueden no estar presentes de forma directa en los Consejos. Este sería el caso de las diferentes

fórmulas de relación de los CES con organizaciones de la sociedad civil no representadas en los Consejos, fórmulas que pueden tener un grado de institucionalización más o menos intenso (comités de enlace, audiencias públicas), pero que son significativas de los cambios que se están produciendo en la definición de las fórmulas de democracia participativa. En todo caso, parece que la apertura de estas fórmulas y su alcance estarán muy relacionados con la amplitud de la composición de los Consejos y con el campo de actuación que se quiera proporcionar a éstos.

I.3. Los temas del CES

Algunos ejemplos de materias de competencia de los CES

CNEL

• Mercado de trabajo • Sanidad • Emigración • Desarrollo local • Políticas UE	• Mujer • Dimensiones del bienestar • Reforma de la Administración • Seguimiento de la concertación • Observatorio de la criminalidad socioeconómica

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (Panamá)

• Verificación del cumplimiento de los acuerdos de concertación. • Orientaciones para el cambio constitucional.

Consejo Económico y Social de España

• Economía • Fiscalidad • Relaciones laborales, Empleo y Seguridad Social • Asuntos Sociales • Agricultura y Pesca • Educación y Cultura • Salud y Consumo	• Medio Ambiente • Transporte y Comunicaciones • Industria y Energía • Vivienda • Desarrollo Regional • Mercado Único Europeo • Cooperación al Desarrollo

Consejo Económico y Social de la República Dominicana

- Institucionalidad, Transparencia y Estado de Derecho.
- Educación Salud y Protección Social.
- Economía, Productividad y Empleo.
- Medio Ambiente.
- Asuntos Emergentes y Coyunturales.

Consejo Económico y Social Nacional de Irlanda

- Calidad y estándares en Servicios Educativos, para las personas con discapacidad y para los mayores.
- Cambio climático.
- Servicios de empleo.
- Política para las Pymes.
- Vivienda.
- Energía eólica.
- Informes estratégicos sobre situación socioeconómica para preparar procesos de concertación.

Consejo Económico y Social de Portugal

- Competencia consultiva sobre Anteproyectos de Grandes Opciones y Planes de Desarrollo Económico y Social.
- Utilización de Fondos Comunitarios.
- Desarrollo Regional.
- Competencia sobre concertación social, como base de las negociaciones tripartitas.

Al analizar las materias tratadas por los CES puede hablarse de la presencia de una serie de elementos comunes centrados, por un lado, en el empleo, las condiciones de trabajo y los sistemas de protección social y, por otro lado, en la ordenación de la actividad económica. Junto a estos temas también aparecen en un número considerable de CES, temas como la sanidad, la educación, la vivienda y las políticas de protección e integración social no directamente relacionadas con los sistemas de Seguridad Social. Y, cada vez con mayor frecuencia pero con menor intensidad que los temas ya señalados, aparecerían cuestiones como las medioambientales o las relacionadas con la promoción de la igualdad, particularmente la igualdad de género. Junto a ellas vemos

también ejemplos de un mayor detalle en la delimitación del tipo de políticas económicas tratadas por los CES, como serían las políticas fiscales, aunque el grado de profundización de la actividad de los CES en estos ámbitos parece menor.

En los casos mencionados podríamos hablar de políticas sectoriales, en la medida en la que están relacionadas con sectores o ámbitos específicos de la vida socioeconómica. Y podemos encontrar también ejemplos de actuación de los CES en ámbitos de las políticas económicas o sociales menos sectorializados, con una orientación más general y relacionada con actuaciones públicas que constituyen grandes orientaciones o ámbitos de actuación más transversales. Ejemplos de esto serían las políticas específicas de la UE, las acciones dirigidas al desarrollo local, la reforma de la administración o, más en general, los grandes planes de fomento del desarrollo económico; estos últimos aparecen relacionados con frecuencia con procesos de concertación social y política, desarrollando, por ejemplo, tareas específicas de evaluación y seguimiento.

Muchas de las observaciones efectuadas respecto de la composición de los Consejos podrían repetirse al analizar el tipo de temas tratados por éstos: el elemento común de los temas más estrictamente sociolaborales, la inclusión muy generalizada de otros temas socioeconómicos, desde los sistemas de protección social a la problemática medioambiental y la diversidad de experiencias en cuanto al tratamiento de otras cuestiones sociales y económicas. Esto no tiene que extrañar, precisamente porque al tratarse de órganos de participación social que incorporan organizaciones representativas de una diversidad de colectivos e intereses, la incorporación de estas organizaciones se producirá en función de que estos intereses que representan se puedan ver afectados por el tipo de materias tratadas por los Consejos.

Algunos ejemplos de actividades de los CES

- Guatemala. *Informe del CES 2013-2014. El Diálogo Social y las Políticas Públicas.*
- Francia. *Informe sobre la Unión Europea en la encrucijada.*
- Portugal. *Acuerdo sobre actualización de la retribución mínima mensual garantizada, competitividad y promoción del empleo.*
- Brasil. *Enunciados estratégicos para el desarrollo.*
- Italia. *Informe sobre el mercado de trabajo: demanda y oferta de trabajo, perspectivas a medio plazo, análisis de los trabajadores con bajas remuneraciones.*
- Honduras. *Mecanismo de fijación del salario mínimo.*
- Panamá. *Proceso de verificación del cumplimiento de los Acuerdos de la Concertación.*
- España. *Informe sobre la situación sociolaboral de las personas de 46 a 64 años de edad.*
- República Dominicana. *Pacto Nacional para la Reforma Educativa.*

I.4. Modos de actuación

Los modos de expresarse los criterios de los CES pueden encuadrarse en dos grandes grupos. El primero sería el que, con una u otra denominación (una de las más habituales es la de Dictamen), incluye la expresión de los criterios de los Consejos respecto de proyectos de normas legales o reglamentarias. Esta sería la dimensión de la actividad de los CES que se identificaría más claramente con la noción jurídica de órgano consultivo, como institución que participa de manera formal en el procedimiento de elaboración de normas. Lógicamente, en este caso, aunque los criterios de los CES sean expresión de los intereses concertados de los agentes sociales, la actividad de los Consejos tiene un más marcado matiz jurídico que puede incluir un análisis pormenorizado del articulado de un proyecto de norma.

El segundo grupo sería el que, con una u otra denominación (una de las más habituales es la de Informe) agruparía los trabajos de los Consejos que recogen descripciones y valoraciones de la situación socioeconómica, en general, o de algunos determinados aspectos o sectores de ésta. Lógicamente, es en pronunciamientos de este tipo en los que aparece más clara la dimensión de los CES de expresión de criterios de los intereses socioeconómicos representados en los Consejos.

Una distinción que sería importante subrayar es la que se refiere a la actuación de los CES a solicitud del Poder Ejecutivo o por propia iniciativa del Consejo, siendo bastante frecuente que ambas posibilidades de actuación coexistan en los distintos modelos de Consejos. En todo caso, parece que la actuación por propia iniciativa puede ser vista como una expresión más de la autonomía de los CES, al proporcionar un más amplio campo de autonomía a sus iniciativas.

Un importante factor a considerar al analizar la actividad de los CES es el de las relaciones entre esta actividad y la concertación social. Existen modelos de clara separación entre el terreno de la concertación y el de los CES. En ellos, a la concertación le corresponde la actividad que podría denominarse como más ejecutiva: adopción de decisiones concertadas entre los agentes sociales destinadas a producir efectos directos en el ámbito de sus relaciones, o concertadas entre estos interlocutores sociales y el Gobierno, cuyos efectos se darían tanto en el terreno de estos interlocutores como en el de las políticas públicas. En este tipo de modelos a los CES les corresponde la función consultiva en su sentido más estricto, de exteriorización del criterio de los interlocutores sociales para influir en unos procedimientos de toma de decisión en los que la función ejecutiva corresponde en exclusiva al Gobierno.

En otros casos, el CES actúa como una base o punto de partida para la concertación, explorando los contenidos de posibles temas para ella, de forma que sería en el ámbito de la concertación en el que se abrirían las vías de negociación respecto de tales

temas. Y también hay experiencias de otorgar a los CES un papel de seguimiento y evaluación de los resultados de la concertación.

Se podría así hablar de modelos de diferenciación y modelos de relación, aunque la considerable identidad de sujetos y materias en ambos terrenos relativizaría bastante esta distinción.

II. La actividad de los CES

- Para cumplir una tarea tan compleja como la de promocionar el diálogo social, trabajar en la reducción de divisiones en la sociedad y participar en los procesos de toma de decisión gubernamentales para contribuir al desarrollo económico y social de un país, hay que reunir un cierto número de criterios en materia de representatividad, de conocimientos, de independencia y de inserción institucional en los procesos legislativos y reglamentarios. Estas cuatro dimensiones forman un conjunto complejo y a veces contradictorio… Es pues un juicio su balance entre estas dimensiones el que permite a la institución del CES contribuir a construir una cultura política basada en los valores democráticos y el diálogo social. (CESE de Francia).
- La legitimación política viene del sufragio, pero puede ser reforzada o debilitada en función de que los actores políticos sean o no capaces de construir puentes con otros centros de poder. (CES de Portugal).
- En una época en la cual el capital concentra una enorme fuerza y en la cual surgen potencias emergentes que cuestionan las hegemonías tradicionales, las grandes empresas se ven presionadas hacia el empleo digno y las potencias rivales tienen profundas contradicciones, pero también profundos intereses en común. Esto y más determina una de las particularidades del mundo actual: es necesario lograr acuerdos entre el capital y el trabajo, y entre los países. (CES de Guatemala).
- Edgar Morín mostró inquietud por la impotencia de nuestros sistemas políticos de cara a este dilema: a fuerza de sacrificar lo esencial a lo urgente, se acaba por olvidar la urgencia de lo esencial. En un reciente informe llamado: "Por una economía positiva", el economista y escritor Jacques Attali lamentaba que las instituciones políticas no permitieran abordar estas cuestiones como carentes del poder de interesarse por el largo plazo. Él sugería que el CESE francés viera redefinida su misión como la de la reflexión a largo plazo. (CESE de Francia).
- En la descripción de la evolución del Consejo Nacional Económico y Social de Irlanda podemos encontrar elementos de continuidad, de cambio significativo y un cierto grado de incertidumbre acerca de cómo el Consejo participará en el sistema político en los últimos años.

Podemos identificar tres desafíos conexos. Uno es plantear una deliberación y una actividad consultiva respecto del Gobierno que vaya más allá del mínimo común denominador de lo que pueden acordar los intereses diversos, y de esta forma facilitar una auténtica solución de problemas. El segundo, situar el trabajo del CES en el nivel correcto, entre la estrategia de alto nivel por un lado y el trabajo duro de los agentes sociales con el Gobierno por otro lado. El tercer reto, y quizás de carácter subyacente, es mantener la relevancia del CES en el contexto de la nueva gobernanza y de los cambios relacionados con ella en la naturaleza de las organizaciones empresariales, sindicatos y ONGs.

- Para afrontar los problemas estructurales es imprescindible una visión de medio plazo. Después es preciso tiempo. Y también es preciso gradualismo y capacidad de corrección de algunos aspectos de la trayectoria que va a ser definida. Y además es preciso un gran e inevitable compromiso entre las principales fuerzas políticas.

  El diálogo estructurado no se agota en la información y en la consulta. Por diálogo estructurado se entiende un proceso con reglas definidas y aceptadas por todas las partes, que busque la concertación y el compromiso y que responsabiliza a sus participantes. (CES de Portugal).
- El CES ha identificado un vínculo entre una comprensión analítica acordada de los problemas sociales y económicos, la puesta en práctica de un enfoque consensual respecto de los asuntos distributivos y la habilidad del Gobierno de adoptar un enfoque estratégico en vez de una perspectiva a corto plazo. Se pone de relieve que el enfoque concertado depende en gran medida de una comprensión compartida de los mecanismos clave y las relaciones de cada área política, y se caracteriza por un enfoque de resolver problemas diseñado para producir consensos, en el que intereses diversos abordan problemas conjuntos. (CES de Irlanda).
- Otra de las características de la función consultiva del CES de España relacionada con la amplitud de las materias socioeconómicas tratadas, es el carácter general u horizontal de los enfoques con los que se produce este tratamiento. Con estos adjetivos se quiere poner de relieve cómo los enfoques amplios y generales de los temas socioeconómicos permiten poner de relieve las conexiones entre los distintos aspectos de la realidad socioeconómica y, con ello, entre las distintas políticas aplicables a ellos.
- Las reformas legislativas más cruciales se someten al Parlamento Griego por el procedimiento acelerado, conforme a las orientaciones de los diferentes memorándums de la UE, lo que significa infinitamente poco tiempo para las concertaciones públicas, el diálogo con y entre los agentes sociales.
- Los ciudadanos europeos perciben la Unión Europea como incapaz de asumir los retos a los que se enfrenta actualmente. Esta desconfianza respecto a la Unión Europea se hizo patente en las últimas elecciones europeas al confirmarse el ascenso de la abstención y de los euroescépticos. En este contexto, muchos piensan que la Unión Europea vive su última oportunidad y que su continuidad dependerá del acercamiento de sus ciudadanos y de su identificación con ella. El Comité Económico y Social Europeo (CESE), como representante de la sociedad civil organizada a nivel europeo, es portadora de una respuesta para recuperar la adhesión popular desempeñando su papel de "motor ciudadano".

II.1. Algunos elementos para contextualizar la actividad de los CES

Creación, desarrollo o transformación de los CES en función de:

- La situación política, y más concretamente, de procesos de consolidación de la democracia, en varios casos con posterioridad a situaciones de grandes tensiones sociales o incluso de violencia.
- Las situaciones en las que se abren expectativas de desarrollo económico, crecimiento o, en general, cambios importantes en la orientación del modelo económico.
- El impulso de los procesos de concertación social, que en un número significativo de casos aparecen relacionados con las situaciones políticas, sociales o económicas antes señaladas.
- Existencia de debates, (muchas veces en el origen de los CES), sobre el tipo de intereses que han de estar representados en ellos o centrados en la relación entre CES, concertación social, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Respecto de los dos últimos, especialmente en los casos de los CES de nueva creación, se observa con frecuencia una primera fase en la que se busca conciliar los criterios de ampliación de la participación social con la necesidad de respetar la legitimación democrática derivada de los procesos electorales que legitima a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Hay experiencias que muestran cómo la definición institucional de los CES permite compatibilizar ambos principios, a partir de lo cual la relación entre acción política y participación social se produce con una diversidad de dimensiones, pudiéndose incluso hablar de procesos de retroalimentación. Precisamente por la relación de los CES con procesos políticos de refuerzo democrático, o con coyunturas económicas que pueden favorecer el crecimiento y la cohesión social, pueden surgir estos procesos de retroalimentación entre acción política y participación social, pudiendo ser los propios gobiernos los impulsores de ellos.

Por la experiencia de creación de Consejos en el contexto de procesos de consolidación democrática, aquéllos pueden constituir una oportunidad para consolidar el papel de los agentes sociales más allá de los propios CES, como sujetos protagonistas de la concertación social y de las relaciones laborales. La base de la concertación social es la existencia de sujetos representativos de intereses socioeconómicos dispuestos a ejercer la interlocución con otros sujetos de esta misma naturaleza, con un reconocimiento mutuo de la condición de interlocutor y una disposición para que la negociación sea el terreno de esa interlocución. La creación de un marco institucional como el de los CES, en el que los interlocutores sociales van a trabajar conjuntamente, puede ser una oportunidad para sentar las bases de una interlocución hasta entonces insuficiente, o para consolidar esta interlocución precisamente por medio del ejercicio cotidiano de la negociación.

Las grandes tendencias de cambio socioeconómico aparecen como retos, y a veces también como oportunidades para los CES. El ejemplo más significativo sería la globalización y

sus efectos en el surgimiento de un nuevo escenario económico en el que el protagonismo de las economías emergentes cambia las percepciones de evolución de la economía en los distintos países. Otras tendencias de cambio, que pueden converger con la globalización, como el cambio tecnológico y el desarrollo de las nuevas formas de comunicación en red, producen variaciones en el entorno socioeconómico en el que operan los CES.

No se trata de cuestiones que afecten directamente a los CES, pero sí inciden en elementos que configuran su marco de actuación: el papel de los agentes sociales en la gobernanza económica, la adaptación de la acción de los poderes públicos a las limitaciones de su actividad derivadas del desfase entre actividad económica global y poderes políticos estatales, o los nuevos movimientos sociales y sus efectos en la redefinición de las fórmulas para hacer efectiva la democracia.

Particularmente en el caso europeo, la crisis económica que comenzó en 2008 es probablemente el ejemplo más claro de los cambios socioeconómicos recientes que incide en el funcionamiento de los CES. En unos casos, este impacto de la crisis en los CES aparece como un elemento más de los efectos de la crisis en el diálogo social. En la medida en la que los CES son vistos como fórmulas de diálogo social institucionalizado, el efecto de la crisis sobre el diálogo social se traduce también en un efecto para los CES. Aunque no sea fácil generalizar sobre los efectos en el diálogo social de la crisis, la impresión general es negativa, en la medida en que la intensidad y los resultados del diálogo social han sido menores durante la crisis. Las razones de ello incluirían desde la dificultad para obtener consensos sociales respecto de políticas marcadas por la austeridad, hasta la urgencia en la adopción de las medidas anticrisis que hace difícil el desarrollo de los procesos de concertación, por la reducción de los márgenes de maniobra negociadora en la relación entre limitaciones y contrapartidas.

En el caso de los CES, la urgencia en la adopción de decisiones se ha traducido en bastantes casos en que no se hayan producido las consultas con los Consejos que habitualmente se producen en la elaboración de las normas.

Factores como los grandes cambios socioeconómicos y el impacto de la crisis, llevan también a la incorporación de nuevos temas para la agenda del diálogo social, con efectos también para los CES. Así, se observa una creciente preocupación por el ascenso de las desigualdades, que puede ser compatible incluso con la reducción de las situaciones de pobreza. Por otro lado, y en gran medida relacionado con efectos de la globalización como la movilidad de la mano de obra, surge el interés por lo que se suele denominar Gestión de la diversidad. Hablar de diversidad desde esta perspectiva puede tener un sentido directamente laboral, cuando se habla de la gestión de la diversidad del capital humano en las empresas, y también un sentido social más amplio, cuando se piensa en sociedades con estructuras complejas y también diversidad de intereses entre los ciudadanos.

Este contexto de cambios visto desde la perspectiva de instituciones como los CES lleva a la preocupación, por lo que se podría llamar la crisis institucional. Es esta una idea que se relaciona, tanto con las grandes tendencias de cambio socioeconómico, como con los efectos más directos de la crisis económica en espacios regionales como la Unión Europea. Se percibe una sensación de que los ámbitos institucionales que nacieron en determinados contextos socioeconómicos y se diseñaron para gestionar estos se ven afectados por estas transformaciones. En este sentido, la idea de democracia participativa expresa una búsqueda de renovación institucional que renueve la legitimación democrática a través de la participación social. Y lógicamente surge la cuestión del papel que pueden desempeñar los CES para desarrollar la democracia participativa.

Con esta perspectiva, la noción de gobernanza puede ser aplicada a los CES como expresión de nuevas formas de ejercicio del poder que cuenten con un mayor grado de participación ciudadana. Y esto, que podría ser visto como una oportunidad para los CES, también aparece como un reto de adaptación para éstos. Una adaptación respecto de las tareas de los CES y también una adaptación respecto de las fórmulas de representación de los intereses de los ciudadanos. En este sentido, hay diversos ejemplos de cambios en la composición de los CES mediante los cuales se busca integrar en ellos problemáticas como la medioambiental o dar entrada a nuevos grupos de representación. En todo caso, este tipo de cambios están relacionados con el propio planteamiento o perfil de la actividad de los CES y con la composición correspondiente a éste. En la medida en que se opte por modelos más relacionados con lo socioeconómico y en los que la representación de intereses en este terreno sea lo suficientemente amplia, la necesidad de cambios disminuirá.

II.2. Algunos rasgos significativos en la descripción de actividades de los CES

- La visión de los CES como elementos o instituciones de la gobernanza democrática o de la democracia participativa, dos conceptos que cobran especial relieve en el contexto de fenómenos como la globalización o en el ámbito de los debates en torno a las crisis institucionales que se han potenciado a partir de la crisis.
- La importancia de identificar intereses comunes entre las organizaciones sociales representadas en los CES, y también respecto de la posición del Gobierno en relación a la concertación social.
- La identificación de dos prerrequisitos para la legitimación institucional de los CES y para la efectividad de su funcionamiento: la acreditación de la representatividad de los interlocutores sociales y la actitud del Gobierno respecto de la incorporación de los agentes sociales a la gobernanza socioeconómica.
- La importancia de definir la relación entre la actividad de los CES y los procesos de concertación social, que en muchos casos puede ser vista como una relación de complementariedad.

- La importancia de que los CES traten una diversidad de temas socioeconómicos, más allá de los estrictamente laborales, para favorecer enfoques generales y que permitan establecer conexiones entre los distintos aspectos de la realidad socioeconómica. Esto es compatible con la importancia que se da en un número considerable de casos a los temas sociolaborales, y con que estos temas sean un elemento relevante o estable también en los Consejos que actúan más allá de estos ámbitos.
- La importancia de que los CES tengan una composición amplia que sirva para reflejar la diversidad de dimensiones de los temas socioeconómicos.
- La importancia del factor consenso, como valor añadido específico de los CES, que va más allá de los procesos de consulta en los que las diferentes organizaciones expresan sus puntos de vista más específicos. En bastantes casos la propia regulación de los procedimientos de actuación de los Consejos promueve el consenso, al exigir mayorías reforzadas para la adopción de acuerdos.
- El valor añadido de actuar con una perspectiva, no solo de corto, sino de medio y largo plazo. Este sería un enfoque complementario del de la perspectiva general y transversal respecto de los temas socioeconómicos.
- La importancia de que los criterios de los CES tengan su apoyo en una base de rigor técnico, que proporciona también un valor añadido al valor del consenso. A estos efectos se recuerda la importancia de que los CES cuenten con una infraestructura técnica que dé soporte al trabajo de los Consejeros, y también se destaca el papel de Consejeros que tengan la condición de expertos, por ejemplo, por su vinculación con el mundo académico.
- En gran medida, guardando relación con características como el enfoque general de la actividad de los CES o la base técnica de ésta, se destaca la capacidad de los CES de actuar en una línea de exploración de temas que podrían ser tratados en los procesos de concertación social, y también de proporcionar una base de diagnóstico u orientación para el tratamiento de estos temas en la concertación social.
- La importancia del establecimiento de metodologías de trabajo internas en los Consejos, para asegurar la fluidez de su funcionamiento y también para racionalizar el contenido de los debates.
- Los problemas de visibilidad de la actividad de los Consejos, que en algunos casos se puede relacionar con las características de esta actividad que puede no ofrecer resultados en el corto plazo o directamente ejecutivos.
- La importancia de clarificar las relaciones entre Consejos y concertación social. Para ello es importante tener en cuenta la diversidad que pueden tener estas relaciones: los Consejos como foros de la concertación, la preparación de las bases para la concertación desde los Consejos o la atribución a éstos de funciones de seguimiento y evaluación de los acuerdos de concertación.
- La relativa frecuencia con que se detecta una percepción de que las posibilidades de actuación de los CES no siempre se aprovechan plenamente. Esto puede tener que ver con factores más coyunturales: la incidencia de la crisis en el diálogo social y la repercusión de ello en la actividad de los CES, los efectos de la crisis en los procedimientos de actuación de los gobiernos, marcados por la urgencia en la adopción de

decisiones, que reducen la importancia de las perspectivas más allá del corto plazo. En otros casos, esta percepción de no aprovechamiento de posibilidades puede guardar relación con la distribución de espacios entre diálogo social y la actividad de los CES, para la cual, como se ha visto, es importante la atribución al CES de una actividad más centrada en el medio y largo plazo y en los enfoques generales o transversales.

- La constatación de la incidencia de un entorno socioeconómico y político cambiante en la actividad de los CES, como de oportunidad.
- La observación de que en función de los cambios socioeconómicos y del papel de la concertación social en la gobernanza, aparecen experiencias de evolución en el papel y composición de los CES, o planteamientos de la necesidad de esta evolución.
- La constatación de que, por la incidencia de los cambios socioeconómicos en la aparición de nuevas formas de expresión de los intereses sociales, se observan experiencias como los cambios en la composición de los CES o la aparición de fórmulas de relación de éstos con otros ámbitos de representación social.

Anexos

Anexo 1. Listado de actuaciones de EUROsociAL II en la línea estratégica 'Diálogo social. Fortalecimiento de los Consejos Económicos y Sociales' en 2012-2014

- Taller formativo para el fortalecimiento de las metodologías de trabajo del CES de Honduras/asistencia técnica para el diseño de un plan estratégico 2013-2017. Tegucigalpa, 1 a 4 de octubre de 2012.
- Visita de intercambio del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil al Comité Económico y Social Europeo, 22 y 23 de enero de 2013, relativa al diseño y gestión de la red CESlink europea.
- Taller sobre los Consejos Económicos y Sociales y la construcción de consensos en fiscalidad y educación, 21 y 22 de febrero de 2013, Santo Domingo, sede del Consejo Económico y Social de la República Dominicana.
- Asistencia técnica al Consejo Económico y Social de Honduras para la elaboración de una propuesta de nuevo marco regulatorio. Tegucigalpa, del 2 al 5 de abril de 2013.
- Visita al Consejo Económico y Social de España de una delegación del Consejo Económico y Social de Guatemala para conocer el proceso de elaboración de una Memoria Socioeconómica y Laboral en España. Madrid, sede del Consejo Económico y Social, 19 a 22 de marzo de 2013.
- Taller sobre el funcionamiento de las Secretarías Generales o Secretarías Técnicas de los Consejos Económicos y Sociales, con la participación de las Secretarías Generales o Técnicas de los Consejos Económicos y Sociales de Brasil, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Irlanda y Panamá. Madrid, sede del Consejo Económico y Social de España, 9 a 12 de abril de 2013.
- Taller institucionalizado sobre el papel del diálogo social institucionalizado en las democracias participativas. Ciudad de Panamá, 12 y 13 de junio de 2013.
- Asistencia especializada al III Foro Internacional de Consejos Económicos y Sociales y lanzamiento de la iniciativa CESARCO. Guadalajara (México), 24 y 25 de junio de 2013.
- Taller de formación sobre búsqueda de consenso para la cohesión social en formación profesional, dirigido al Consejo Económico y Social de Honduras. Tegucigalpa, 8 a 9 de julio de 2013.
- Asistencia Técnica sobre la elaboración de una Memoria Socioeconómica y Laboral en Guatemala. Ciudad de Guatemala, 10 y 11 de julio de 2013.

- Reunión de la Red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (CESALC). Palacio Itamaraty - Brasília (Brasil), 17 a 19 de Julio de 2013.
- Visita de intercambio al Consejo Económico y Social de los Países Bajos de delegaciones del Consejo Económico y Social de Guatemala, Consejo Económico y Social de El Salvador, Consejo de Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá y México. Los Consejos Económicos y Sociales en la Unión Europea: Países Bajos (SER), España (CES) e Italia (CNEL). La Haya (Países Bajos), 24 a 26 de septiembre de 2013.
- Taller de diálogo para búsqueda de consensos sobre seguridad social, dirigido al Consejo Económico y Social de Honduras. Tegucigalpa, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2013.
- Taller regional de alto nivel sobre los Consejos Económicos y Sociales y la formación de consensos en Europa y América Latina. Sede del Centro de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo. Antigua, Guatemala, del 18 al 20 de noviembre de 2013.
- Reunión preparatoria II Encuentro Red Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (CESALC). Buenos Aires, Argentina, 20 de febrero de 2014.
- II Encuentro de la Red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y El Caribe (encuentro regional). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 9 a 11 de abril de 2014.
- Asistencia técnica para la formulación de la ley y reglamento del futuro Consejo Económico y Social de Panamá. Ciudad de Panamá, 22 a 25 de abril de 2014.
- Jornadas de trabajo para el logro de consensos en torno al documento "Primer Informe Socioeconómico" del Consejo Económico y Social de Guatemala y las estrategias para su divulgación. Ciudad de Guatemala, 29 a 31 de julio de 2014.
- Taller de diálogo para la búsqueda de consensos sobre seguridad social. 5 y 6 de agosto de 2014, Tegucigalpa (Honduras).
- Seminario con motivo de la presentación de la publicación sobre los Consejos Económicos y Sociales en la Unión Europea y en Latinoamérica. Sede del Comité Económico y Social Europeo, Bruselas (Bélgica), 16 y 17 de diciembre de 2014.

Anexo 2. Internet

www.eurosocial-ii.eu	Programa EUROsociAL II
www.fiiapp.org	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
www.europa.eu	Unión Europea
www.eulacfoundation.org	Fundación Unión Europea – América Latina (EULAC)
www.ilo.org	Organización Internacional del Trabajo (OIT)
www.consejo.gob.ar	Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires (Argentina)
www.cdes.gov.br	Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil
www.esc.bg	Consejo Económico y Social de Bulgaria
www.ces.es	Consejo Económico y Social de España
www.lecese.fr	Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia
www.oke-esc.eu	Consejo Económico y Social de Grecia
www.ces.gob.gt	Consejo Económico y Social de Guatemala
www.ceshonduras.hn	Consejo Económico y Social de Honduras
www.nesc.ie	Consejo Nacional Económico y Social de Irlanda
www.cnel.it	Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia
www.cesjal.org	Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (México)
www.concertacion.org.pa	Consejo para la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá
www.ces.pt	Consejo Económico y Social de Portugal
www.ces.org.do	Consejo Económico y Social de la República Dominicana
www.eesc.europa.eu	Comité Económico y Social Europeo
www.cesalc.org	Red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe

EUROsociAL es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

Consorcio Liderado por

FIIAPP | COOPERACIÓN ESPAÑOLA

PROGRAMA FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA

Socios Coordinadores

APC Colombia | ENAP | FEI | giz | iila

Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

El propósito de este libro es poner a disposición de toda persona interesada en la materia información sobre buenas prácticas, experiencias positivas, desafíos y dificultades de los Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares de América Latina y de la Unión Europea que han participado en EUROsociAL. En estos dos últimos años se han producido avances y resultados específicos en la mejora de la capacidad técnica, operativa y organizativa de los Consejos, la modernización de sus marcos normativos y el fortalecimiento de su capacidad de consenso e incidencia social.

Pensamos que esta información puede servir de referencia, reflexión o inspiración en los propios procesos de promoción de las instituciones de consulta a los agentes económicos y sociales, de refuerzo del diálogo social y en definitiva, del papel que los agentes económicos y sociales pueden desempeñar en los procesos de toma de decisiones en las democracias participativas.

Han contribuido a esta publicación los Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares de Austria, Brasil, Bulgaria, España, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Irlanda, Italia, Panamá, Portugal, República Dominicana, Unión Europa, Buenos Aires y Jalisco, CESALC, así como la Fundación FIIAPP, la Fundación EULAC y la Organización Internacional del Trabajo.

El libro está disponible en inglés, en español y en versión electrónica.

www.eurosocial-ii.eu