



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

La participación de los agentes sociales en la formulación de las políticas públicas a través del diálogo social. Una evaluación del caso argentino a través del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires

Autor: Matías Campoamor

DNI: 33.272.197

Director de Tesis: Dr. Mario Luis Gambacorta

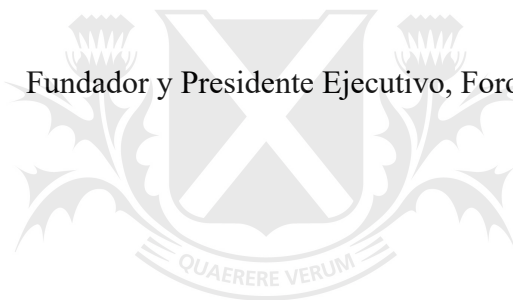
Buenos Aires, 31 de Julio de 2019

“El gran desafío es combatir la pobreza y la desigualdad con los instrumentos de la democracia para crear las bases de cohesión y estabilidad social, que son los requisitos del crecimiento económico”.

Informe sobre la Democracia en América Latina
“Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. PNUD, 2004

“Vivimos en una era de complejidad, y el buen liderazgo demanda un cambio radical en nuestra visión del involucramiento colaborativo de cara al futuro. Si queremos evitar las distopías que la tecnología puede producir muy fácilmente, debemos imaginar juntos el futuro que queremos crear”.

Klaus Schwab
Fundador y Presidente Ejecutivo, Foro Económico Mundial, 2016



Universidad de
SanAndrés

Resumen

El presente trabajo se orienta a producir conocimiento en el área de la participación de los agentes sociales en la formulación de las políticas públicas a través del diálogo social. Nuestro interés se centra en analizar cuáles son las principales características del diálogo social y la influencia que este proceso ejerce en la política económica y social.

A los fines del presente trabajo se ha organizado un marco teórico que nos permita acercarnos al estado actual de la cuestión, yendo desde lo general a lo particular y respondiendo a los aspectos específicos. Para el presente trabajo de tesis se recorre la bibliografía más relevante en la materia, haciendo un preciso recorte por las fronteras de los campos de nuestro interés.

El estudio busca hacer un análisis que, partiendo de la teoría, indague en la práctica del diálogo social, a fin de determinar qué tipo de relaciones son las que predominan en los sistemas democráticos modernos y con qué grado de formalismo. Los aspectos que se profundizan desde ambas perspectivas son la noción de diálogo social, las diversas concepciones del tripartismo, sus características y clasificaciones, presupuestos, quiénes lo impulsan y operan, que efectos trae aparejado y cuáles son las consecuencias de la institucionalización de su práctica.

Se realiza un breve recorrido por las principales experiencias en materia de diálogo social, a los fines de determinar las características de aquellos procesos desde la perspectiva de la política pública. Para ello se ha diseñado un modelo de análisis que consiste en contemplar el fenómeno a través de dos variables, el contexto y los actores. La investigación se completa con el abordaje de las experiencias de diálogo social en nuestro país, realizando un estudio preciso y detallado sobre el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires como instancia institucionalizada de diálogo social.

Nuestro principal interés se centra en estudiar las características del complejo proceso de diálogo social en los sistemas democráticos modernos y sus consecuencias en la política económica y social, buscando verificar la existencia de una relación directa entre los mayores grados de institucionalización y el crecimiento económico con justicia social.

Palabras clave: diálogo social, consejo económico y social, agentes sociales, políticas públicas, formulación.

Glosario de acrónimos y siglas

- BID – Banco Interamericano de Desarrollo
- BUSINESSEUROPE – Patronal Europea de las Grandes Empresas
- CDS – Comité de Diálogo Social
- CEEP – Confederación de Empresas Públicas
- CECA – Comunidad Europea del Carbón y del Acero
- CES – Confederación Europea de Sindicatos
- CESBA – Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires
- CGE – Confederación General Económica
- CGT – Confederación General del Trabajo
- CS – Consejo Social de la Ciudad de Buenos Aires
- COPE – Consejo de Planeamiento Estratégico
- DSM – Declaración Sociolaboral del Mercosur
- GCBA – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- GMC – Grupo Mercado Común
- OIT – Organización Internacional del Trabajo
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- SGT10 – Subgrupo de Trabajo N° 10
- SGT11 – Subgrupo de Trabajo N° 11
- TUE – Tratado de la Unión Europea
- TFUE – Tratado Fundamental de la Unión Europea
- UE – Unión Europea
- UEAPME – Organización de las Pequeñas y Medianas Empresas
- UNICE – Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa

Resumen	3
Glosario de acrónimos y siglas	4
1. Capítulo primero: Introducción	8
1.1. El problema de investigación	8
1.2. Justificación	8
1.3. Estado de la cuestión	10
1.3.1. Resignificando el sentido del diálogo social	11
1.3.2. La necesidad de un nuevo contrato social	13
2. Capítulo segundo: Planteamiento del problema	16
2.1. Estructura	16
2.2. Formulación del problema	16
2.3. Hipótesis de investigación	17
2.3.1. Hipótesis general	17
2.3.2. Hipótesis específica	18
2.4. Variables	19
2.5. Objetivos de investigación	19
2.5.1. Objetivo general	19
2.5.2. Objetivos específicos	20
2.6. Limitaciones	21
3. Capítulo tercero: Metodología	22
3.1. Tipo y nivel de investigación	22
3.2. Población y muestra	23
3.3. Técnicas para la recolección de datos	23
4. Capítulo cuarto: Marco teórico	24
4.1. El diálogo social	24
4.1.1. Amplitud e imprecisión del concepto	24
4.1.2. La noción de diálogo social	25
4.1.3. La definición con la que trabaja la OIT	27
4.1.4. Distinción entre diálogo social, concertación y negociación colectiva	29
4.1.5. El concepto amplio o político de diálogo social	30
4.1.6. Fundamentos del diálogo social	31
4.1.6.1. Diálogo social y democracia	32
4.1.6.2. Diálogo social y economía	34
4.1.6.3. Diálogo social y desarrollo social	34
4.1.7. Carácter instrumental de la gobernabilidad democrática	35
4.1.8. Formas del diálogo social	35
4.1.9. Clases de diálogo social	38
4.1.9.1. El diálogo social en materia de relaciones laborales	40
4.1.9.1.1. El diálogo social “restringido”	40
4.1.9.2. El diálogo social en materia de cuestiones económicas y sociales	40
4.1.9.2.1. El diálogo social “amplio”	40
4.1.9.2.2. El diálogo social “extendido”	40
4.2. Los presupuestos del diálogo social	41
4.2.1. Las condiciones básicas	41
4.2.1.1. La libertad sindical	42

4.2.1.2.El contexto democrático.....	43
4.2.1.3.Sujetos representativos.....	44
4.2.1.4.La voluntad y el compromiso político.....	46
4.2.1.4.1.La función del gobierno.....	47
4.2.1.5.La aceptación del diálogo tripartito.....	48
4.2.1.6.La competencia técnica.....	49
4.2.1.7.La capacidad de cumplir con lo pactado.....	49
4.3. Los factores que obstaculizan el diálogo social.....	50
4.3.1. Los intereses ideológicos.....	51
4.3.2. La falta de responsabilidad y legitimidad democrática.....	52
4.3.3. Los actores del diálogo social.....	52
4.3.4. Apertura a diversos sectores de la sociedad civil.....	53
4.3.5. Derecho a la información y consulta previa.....	54
4.3.6. El diálogo social como factor del trabajo decente.....	56
4.4. Las fuentes normativas del diálogo social en la Argentina.....	57
4.5. La 4ta revolución industrial y los desafíos del diálogo social.....	58
5. Capítulo quinto: El diálogo social como política pública.....	61
5.1. Diálogo social y políticas públicas.....	61
5.2. El diálogo social en la OIT.....	62
5.3. Los organismos del diálogo social.....	63
5.4. El diálogo social en la UE.....	63
5.5. El diálogo social en América Latina.....	67
5.5.1. El diálogo social en el Mercosur.....	67
5.5.1.1.Los órganos sociolaborales del Mercosur.....	68
5.5.1.1.1.El Subgrupo de Trabajo N° 10.....	68
5.5.1.1.2.El Foro Consultivo Económico Social.....	69
5.5.1.1.3.Convenio Colectivo Regional.....	69
5.5.1.2.El diálogo social en la Declaración Sociolaboral.....	70
5.5.1.2.1.La Comisión Sociolaboral.....	70
5.5.2. El diálogo social en los Estados miembros del Mercosur.....	71
5.6. El diálogo social en la práctica nacional.....	72
5.6.1. La influencia del paradigma tripartito.....	72
5.6.2. Las experiencias de diálogo social en la Argentina.....	73
5.6.2.1.El diálogo social en la argentina industrial.....	73
5.6.2.2.El diálogo social en la argentina peronista.....	74
5.6.2.3.El diálogo social durante los gobiernos de facto.....	75
5.6.2.4.El diálogo social en la década del '90.....	76
5.6.2.5.El diálogo social en el año 2000.....	77
5.6.2.6.El diálogo social luego de la crisis del 2001.....	77
5.6.2.7.El diálogo social durante la recuperación del año 2002.....	78
5.6.2.8.Las experiencias recientes.....	78
6. Capítulo quinto: El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.....	81
6.1. Introducción.....	81
6.1.1. El Consejo Económico y Social como paradigma de institucionalización.....	82
6.2. Antecedentes normativos e institucionales.....	83
6.2.1. El art. 45 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	83
6.2.2. El Consejo Social de la Ciudad como antecedente al CESBA.....	85

6.2.3. La demora en la constitución del CESBA.....	86
6.2.4. El caso “CGE c/ GCBA s/ amparo”	87
6.2.5. La sanción de la ley 3.317	88
6.3. El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.....	89
6.3.1. Características	89
6.3.1.1.El Consejo de Planeamiento Estratégico.....	91
6.3.2. Funciones	92
6.3.3. Composición.....	93
6.3.4. Mecanismo de conformación de la voluntad.....	95
6.3.5. Régimen administrativo	96
6.4. La experiencia desde la perspectiva de los Presidentes CESBA.....	96
6.5. Conclusiones sobre el CESBA.....	98
7. Capítulo sexto: Conclusiones y recomendaciones	100
7.1. Conclusiones	100
7.1.1. Conclusiones generales	100
7.1.2. Conclusiones particulares.....	101
7.1.3. Las ventajas del diálogo social.....	102
7.2. Recomendaciones	107
7.2.1. Principales desafíos del diálogo social.....	107
7.2.2. Los retos y las oportunidades de los actores sociales.....	108
7.2.3. Propuesta de intervención	109
8. Anexo	111
9. Bibliografía	115

1. Capítulo primero: Introducción

1.1. El problema de investigación

Ante la insuficiencia del poder del Estado para enfrentar los problemas que plantea la economía global, el continuo y rápido avance de las tecnologías, y evitar sus consecuencias sobre las variables del crecimiento económico, los gobiernos democráticos comienzan a ceder soberanía y convocan a representantes de diferentes sectores sociales en la búsqueda de consensos y compromisos que aseguren la eficacia de sus políticas públicas.

A nivel constitucional, los Estados emprendieron un proceso de institucionalización de la representación de los intereses colectivos, que se materializa en órganos de naturaleza consultiva sobre asuntos económicos y sociales que se propagan y ajustan a la medida de los sistemas políticos democráticos.

A partir de las normas y recursos técnicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la experiencia en la Unión Europea (UE), los sistemas políticos latinoamericanos iniciaron progresivamente la puesta en práctica del diálogo social, cada uno con su mayor o menor grado de formalismo, siendo pocos todavía los que pueden exhibir un considerable grado de avance.

Los bajos niveles de cohesión y estabilidad necesarios para el desarrollo social, productivo y económico de nuestro país, requiere de instancias institucionalizadas de diálogo que permitan arribar a acuerdos marcos capaces de renovar nuestro contrato social y *aggionarnos* a los retos y desafíos que nos impone la nueva revolución tecnológica.

1.2. Justificación

Las exigencias actuales de un mundo globalizado atravesado por un profundo avance tecnológico que ha modificado sustancialmente el paradigma de producción de bienes y servicios, han impuesto retos importantes a los Estados que exigen asumir nuevas funciones, modalidades y ajustes, así como renovados arreglos en los modos de regulación social para hacer efectivas el desarrollo de sus políticas públicas.

En la experiencia de los países latinoamericanos destaca la escasa promoción que han realizado del diálogo social los distintos gobiernos durante el siglo pasado, optando por

recurrir a dichas instancias sólo en momentos de crisis, y no concebidas como instrumentos para el desarrollo.

Las razones por las cuales se realiza la investigación, y sus posibles aportes desde un punto de vista tanto teórico como práctico, se vinculan con desarrollar, comprender y sistematizar el diálogo social como proceso fundamental y necesario de legitimación política y cohesión social que incide de manera directa en la conformación de la política pública económica y social y su eficacia.

Los beneficiarios directos de esta investigación, que justifican y hacen oportuno nuestros aportes, lo constituyen de manera preferencial los gobiernos democráticos por cuanto a partir de la institucionalización de las diversas instancias de diálogo se promueve el desarrollo de una política pública con mayores grados de legitimación, calidad y eficacia. Los distintos actores sociales que forman parte de la instancia de diálogo también se constituyen en beneficiarios directos por cuanto ocupan un lugar de privilegio en la formulación de la política pública. Por lo demás, los ciudadanos son los beneficiarios indirectos de esta investigación por cuanto son ellos los destinatarios de la política pública o, sobre los que se espera que aquella haga sus efectos.

El diálogo social consiste en un mecanismo primordial de los sistemas democráticos modernos a través de la participación directa de los diversos agentes sociales –*gobierno, empleadores y organizaciones sindicales, al menos*– en la toma de decisiones, mediante mecanismos de diálogo y consenso.

El principal desafío que plantea el diálogo social es el de poder obtener consensos, e impulsar acuerdos con la participación democrática de todos los agentes sociales intervinientes. Se deben abordar acuerdos sociales y productivos que den respuesta a la situación económica, social y de empleo, que acompañen los ajustes necesarios en nuestro modelo de producción, tecnológico y sus relaciones sistémicas.

El diálogo social debe considerarse como el método fundamental y especialmente idóneo de los sistemas democráticos modernos no sólo para hacer frente a los problemas económicos y sociales de los países, sino como una herramienta de los gobiernos que garantice la eficaz proyección de las políticas públicas a través de sus representantes de intereses.

1.3. Estado de la cuestión

La OIT se constituyó con la firma del Tratado de Versalles de 1919 que dio por finalizada la 1ra Guerra Mundial, dando paso al tripartismo en las relaciones laborales, como forma de compensar los mecanismos del mercado y reflejando la convicción de que la justicia social deviene esencial para alcanzar una paz universal y permanente.

El diálogo social cumple un rol primordial en tanto principio institucionalizador del conflicto y estructurador de los mecanismos de control, configurando los límites de la acción para los actores sociales a partir de la implementación de estructuras jurídicas-formales creadas con este fin. El diálogo resulta funcional a la regulación de un capitalismo propio de los sistemas democráticos modernos sumado a la consolidación de una teoría pluralista de las relaciones laborales que lo impulsa bajo la idea de un imperativo moral, como obligación a comprometerse en la negociación, en la limitación de las partes y del poder del Estado.

El diálogo social tiene hoy una dimensión política que lo convierte en un componente básico de la democracia pluralista y en instrumento de un “nuevo contrato social”. Sin embargo, la experiencia latinoamericana permite afirmar el escaso desarrollo que este instituto tiene en la práctica política a la que se encuentra asociado como efecto de una situación de crisis, no siendo concebible en etapas de crecimiento económico en las que la negociación directa tiene un ámbito mucho más amplio. La mirada del diálogo social como una herramienta de la democracia, útil para el desarrollo económico, parece una perspectiva no desarrollada en la región.

Las exigencias actuales del entorno han impuesto importantes desafíos para los agentes sociales, incluidos los gobiernos, quienes se ven exigidos a asumir nuevas funciones, modalidades y ajustes en torno a los modos de regulación social. Los Estados, se encuentran constreñidos a liderar este proceso, tanto al interior de sus territorios como en el marco de una economía global.

Finalmente, sostenemos que, junto a estos aspectos que reconfiguran la dinámica propia del diálogo social, toda construcción que tome en cuenta estos cambios deviene esencial para que los distintos actores hagan frente al nuevo escenario estimulando a la redefinición de un nuevo “contrato social”, entendido éste no en un sentido *rousseauiano*,

sino como la articulación democrática de los diferentes intereses presentes en la sociedad;¹ en especial los intereses específicos de los diversos actores sociales, en el que queden implícitos valores como solidaridad, respeto, equidad, justicia y paz “como base del reconocimiento de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”².

Este nuevo contorno que redefine las fronteras del diálogo social, toca no sólo a los contenidos de este contrato, también modifica las fronteras nacionales, realizando una articulación aún más profunda entre lo local y lo global. La importancia de una regulación social regional y, aún mundial, aparece claramente en la actualidad.

1.3.1. Resignificando el sentido del diálogo social

El Tratado de Versalles dio lugar a la construcción de la OIT como la primera organización internacional de naturaleza tripartita y como fuente de regulación capaz de establecer estándares para la normativa laboral. Las transformaciones a las que se veía sometido el trabajo, atravesado por las distintas revoluciones industriales, conllevaron necesariamente a la transformación de las instituciones vinculadas a éste.

La disminución de los sindicatos de oficios y la emergencia de asociaciones sindicales de actividad, junto con la homogeneización de la mano de obra –*los tiempos, las condiciones de trabajo, etc.*–, propios de esta etapa *taylorista* de las relaciones del trabajo, exigieron la existencia de interlocutores colectivos unificados para negociar y ordenar el modo en que las relaciones de trabajo se desarrollaban. En la construcción de esta idea moderna de trabajo, el diálogo social cumple un papel central, en tanto instancia institucionalizadora del conflicto. Bajo esta noción, el diálogo social resulta funcional a la regulación de un capitalismo organizado, administrado y racionalizado³.

El contrato social del Estado keynesiano de bienestar adquiere relevancia al corregir las desigualdades sociales que produce el mercado de trabajo y resulta, de este nuevo rol del

¹ QUIÑONES, Mariela (2005) “*Las nuevas dimensiones del diálogo social*”, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional Trabajo (CINTERFOR). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

² Como señala el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948 en París mediante Resolución 217 A (III).

³ DUNLOP, John T. (1958) “*Industrial Relations Systems*”, en Harvard Business School Press Classics.

Estado, su papel como institución social cohesionadora y redistributiva que legitima y preserva el orden institucional del sistema capitalista⁴.

Será en este marco, que la teoría de las relaciones laborales se resignificará y comenzará a ver al diálogo, las instituciones vinculadas al trabajo y las normativas laborales como una condición necesaria para la cohesión social e imperativo moral; afirmando su utilidad como método de formulación de normas en las sociedades democráticas y pluralistas⁵ y como procedimiento dinámico de adaptación de las instituciones a un entorno siempre cambiante.

Los cambios del escenario actual en materia de trabajo están reconfigurando un cambio de paradigma en el diálogo social. Las transformaciones que se producen en el mundo del trabajo, cada vez más veloces y profundas, preparan a los actores sociales para hacer frente a lo imprevisible, constituyendo aquello que Beck (2006) caracterizó como verdaderas “sociedades de riesgo” que “se encuentran sometidas por la incertidumbre sobre cómo se distribuyen los daños en una situación de constante exposición a riesgos difíciles de anticipar y frente a la que los actores responden con un pronunciado aumento de la reflexividad, cuestionando las normas o por lo menos revisándolas de forma permanente”⁶.

Esta resignificación de carácter permanente, ha otorgado un mayor peso a las regulaciones acordadas entre los agentes sociales, ampliando los espacios de la autonomía colectiva y reduciendo los espacios de heteronomía que se encontraban destinados exclusivamente a la ley, lo que ha sido descrito por algunos autores como un “nuevo marco de reflexividad para la acción”⁷. La expansión de los participantes en el diálogo social y la

⁴ En la etapa de *posguerra* se consolida la teoría pluralista de las relaciones laborales en donde el diálogo social será vislumbrado bajo la idea de un imperativo moral, como obligación a comprometerse en la negociación, en la limitación del poder de las partes y en limitar el poder del Estado; ARTILES, Martín A. (2003) “*Teoría de las Relaciones Laborales*”, Universitat Oberta de Catalunya. (UOC), Barcelona, España

⁵ Se podrá ampliar la lectura en este sentido siguiente los desarrollos de la denominada Escuela de Oxford, quienes refieren al pluralismo como reconocimiento de intereses diferentes y en conflicto y, como perspectiva analítica entiende a las relaciones laborales como relaciones económicas basadas en la negociación, como forma de regulación conjunta; WEBB, Sidney (1987) “*Industrial Democracy*”, Longsman, Londres.

⁶ El autor sostiene que en estas sociedades, denominadas por él como “postradicionales”, el orden normativo deja de ser una acumulación de saberes verdaderos que dan lugar a un mundo lleno de incertidumbres en donde las decisiones no resultan posibles de descansar en opiniones sobre las que haya acuerdo, debiendo caer toda alternativa en el riesgo de elegir; GIDDENS, Anthony (1991) “*Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*”, Stanford University Press, Estados Unidos.

⁷ Supervielle y Quiñones distinguen el concepto de “flexibilidad” del de “desregulación”, en donde el primero, y en forma general, es entendido como una “reordenación de las diversas fuentes que concurren a la regulación de la relación de trabajo y que tiene que ver con una nueva distribución del poder normativo del Estado y los actores sociales ampliando los espacios de la autonomía colectiva y reduciendo los espacios que antes estaban destinados a la ley”, mientras que la “desregulación”, es entendida como “imposición unilateral vía contrato de trabajo de las reglas en beneficio exclusivo de una de las partes”; SUPERVIELLE, M. y QUIÑONES, M. (1999)

innovación en las formas que éste debe adoptar, aparecen como un reflejo incuestionable de los cambios de paradigma en que debe situarse una discusión actual sobre la implementación de instancias de diálogo social.

Por otro lado, en paralelo con los cambios antes enunciados, se da lugar también a una reconfiguración de las identidades de los sujetos, su autonomía y la defensa de sus derechos subjetivos, caracterizando a este individuo cada vez más como un individuo “fragmentado” en donde se propicia “la reducción a relaciones individuales, sin sindicato, ni negociación colectiva, ni derecho de huelga, ni derecho laboral” como así también “su reducción a las relaciones individuales y privadas, regidas por el Derecho Civil y Comercial” en contraposición a la noción clásica de trabajo prestado en relación de dependencia⁸. El nuevo paradigma de *uberización* de la economía –o también llamada *economía circular o colaborativa*–, que será abordado próximamente dentro del marco teórico, nos permite entender mayormente el nuevo contexto como así también los retos y desafíos vigentes de la época actual.

Por último, resta señalar que otros de los cambios significativos que trae aparejada la globalización y la revolución tecnológica es la idea de desterritorialización de los Estados, dimensión por más estudiada por Giddens (1990), quien se orienta a describir la configuración social contemporánea y *posmoderna* en términos de una articulación espacio-temporal global.

Son todos éstos algunos de los núcleos conceptuales que dan cuenta de la transformación en las sociedades actuales, aun de aquellas que se insertan desde una posición periférica⁹, como la región latinoamericana. Son también aquellos, los elementos que determinan hoy la profunda transformación de los significados ligados al diálogo social y respecto de cómo los actores sociales perciben y dan cuenta del mismo.

1.3.2. La necesidad de un nuevo contrato social

Los procesos actuales ocurren dentro de un escenario lleno de aparentes contradicciones, que algunos autores tradicionales refieren como “el fin de la sociedad de

“La instalación de la Flexibilidad en el Uruguay”, Documento de Trabajo N° 45, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

⁸ ERMIDA URIARTE, Oscar (2009), Op. Cit., p.224.

⁹ ROBLES, Fernando (2000) “El Desaliento Inesperado de la Modernidad: Molestias, Irritaciones y frutos amargos de la sociedad del riesgo”, Ediciones Sociedad de Hoy, Chile.

empleo” (Rifkin:1996) u otros más modernos como la “*gig economy*”¹⁰, y a la apertura de una época marcada por la exclusión social. Mientras por un lado se reducen los espacios de libertad de los sujetos trabajadores, por el otro se innova en formas de organización que dan lugar a nuevas posibilidades de participación y niveles de autonomía. La flexibilización de las normas laborales busca imponerse como una solución válida frente a la insuficiencia actual de muchas de aquellas en otorgar respuestas a las nuevas realidades, en lugar de elaborar nuevas soluciones que permitan adecuarse a los cambios, sin por ello significar una pérdida o disminución de derechos.

En paralelo con ello, y como resultado de éstas y otras políticas complementarias, aparecen y se desarrollan más formas *atípicas* de vinculación laboral que empiezan a dar relevancia a la relación civil por sobre la laboral¹¹ en una creciente *uberización* de la relación de trabajo. En este contexto, se produce un considerable incremento del caracterizado como “trabajo autónomo”, aunque las notas distintivas de dependencia económica continúan concurrentes, junto a la prestación de un servicio que por flexible no pierde continuidad en lo profundo de su vinculación.

Asimismo, el desarrollo de nuevas tecnologías digitales lleva a la configuración de nuevas profesiones (y reconfiguración de las pre-existentes) conformando espacios de trabajo en donde las fronteras entre uno y otros se presentan mayormente “difusas”, y transforman los ámbitos de representación de los sujetos trabajadores. Todas estas situaciones se traducen, para las organizaciones sociales, en un fuerte debilitamiento de sus bases y fragmentación del colectivo al que representan; mientras que, para el Estado, se trata de una redistribución de su poder normativo, extendiendo los espacios de autonomía colectiva y reduciendo los que antes se encontraban delimitados por la ley.

Todas estas manifestaciones de flexibilidad y desregulación, generan una desigualdad y desprotección en niveles cada vez más crecientes, como así también una fuerte disfuncionalidad económica que aumenta la falta de empleo y disminuye su calidad¹². Estos desafíos que se presentan en la sociedad actual, impulsada por el desarrollo de nuevas

¹⁰ *Gig economy* o economía de los pequeños encargos, es un término acuñado recientemente en el marco de la economía colaborativa, que refiere a una forma de relación laboral en la que se contratan trabajadores aparentemente autónomos para el desarrollo de una tarea puntual y esporádica, en la que dichos trabajadores aportan todo lo necesario para el desarrollo de la actividad.

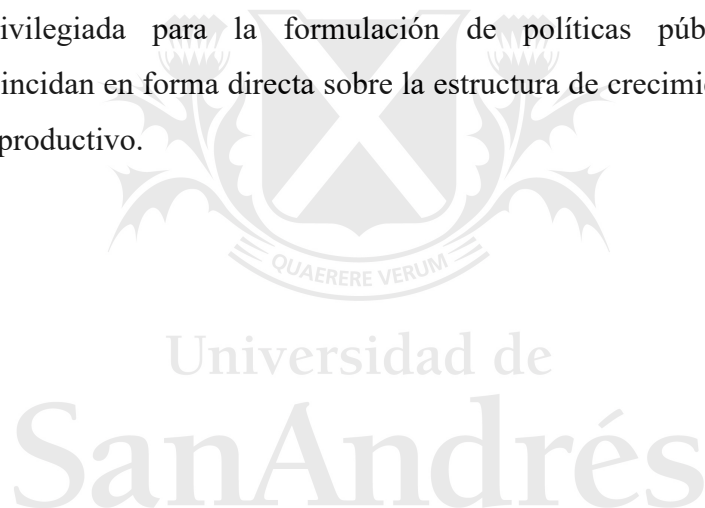
¹¹ RACCIATTI, O. (2005) “*Riesgo, flexibilidad laboral, transformaciones y derecho laboral. Las transformaciones en el mercado de trabajo y en el derecho laboral*”, Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Montevideo.

¹² ERMIDA URIARTE, Oscar (2009), Op. Cit.

tecnologías digitales, hacen imperiosa la necesidad de encontrar un justo equilibrio en donde el diálogo social se vislumbra como una herramienta imprescindible para llevar a cabo estrategias de desarrollo en un marco de equidad y justicia social.

De aquí, la necesidad de un nuevo contrato social que otorgue una resignificación de los agentes sociales, en primer lugar al Estado, para que los distintos grupos participen en la toma de decisiones; fije reglas de juego y desarrolle instituciones supranacionales; impulse una reconstrucción del Estado social de Derecho para que se promueva, proteja y esté al servicio de la ciudadanía con el fin de recuperar la equidad y la justicia social; que promueva el trabajo decente; y fortalezca a las organizaciones sociales, dotándolas de autonomía y de los medios para que logren representación.¹⁹

Todo ello será posible a través de considerar al diálogo social como la herramienta principalmente privilegiada para la formulación de políticas públicas, ampliamente consensuadas, que incidan en forma directa sobre la estructura de crecimiento económico y el desarrollo social y productivo.



2. Capítulo segundo: Planteamiento del problema

2.1. Estructura

Esta tesis procura precisar el “*status questionis*” sobre el diálogo social y las características de la participación de los agentes sociales en las políticas públicas a partir de una valoración acabada de los aportes doctrinales habidos en la tradición histórica de dicho tema y su consideración actual.

Se trata de un tema conflictivo, en donde las apreciaciones académicas respecto del asunto han logrado un cierto grado de consenso y, sin embargo, dichas valoraciones teóricas no cuentan con un correlato eficaz en la práctica política.

Desde el punto de vista teórico, este trabajo de investigación genera la reflexión y discusión tanto sobre el conocimiento existente del área investigada, como dentro del ámbito de las ciencias sociales y jurídicas. Se ha revisado la abundante literatura existente en relación con esos conceptos. Se ha utilizado un enfoque crítico, partiendo de los grandes cambios ocurridos en esas dinámicas contemporáneas y de la necesidad de renovar un pensamiento complejo que interprete esas nuevas, ambivalentes y heterogéneas realidades sociales. Desde una perspectiva metodológica, que será abordada próximamente, se pretende aportar y generar un conocimiento válido y fiable dentro del área de las políticas públicas y las relaciones laborales.

2.2. Formulación del problema

El problema es abordado desde dos perspectivas diversas que nos permitan entender globalmente el asunto bajo investigación de manera sistémica como un conjunto de elementos relacionados.

La formulación del problema podrá ser planteada en términos *interrogativos* como ¿Los mayores grados de institucionalización inciden en forma directa en los grados de crecimiento económico y desarrollo social y productivo? ¿Cuán de cierto existe en que la institucionalización del diálogo genera políticas públicas con mayores niveles de legitimación? Mayores niveles de legitimación, ¿Inciden en los niveles de cohesión y estabilidad social? ¿Cuáles son los factores que inciden en una escasa práctica política del diálogo social? ¿Por qué la práctica política latinoamericana asocia su utilización a

situaciones de crisis? ¿Cuáles son las exigencias actuales del entorno que en una democracia pluralista se reclaman como necesarias?

En forma *declarativa* el problema se plantea como la determinación de las principales características del diálogo tripartito en los sistemas democráticos modernos, sus consecuencias y la influencia que este proceso –y sus actores sociales– ejercen en la formulación de las políticas públicas. Y, por otro lado, a partir de la determinación respecto de cómo aquellas políticas públicas consensuadas inciden en la sociedad, el crecimiento económico y el desarrollo social y productivo.

Los tópicos que integran la temática tratada, como de las variables que serán analizadas, se pueden organizar sobre un conjunto de conceptos y proposiciones que permiten estructurar un esquema de bases teóricas para la investigación. La estructura del capitulado del presente trabajo de tesis se organiza teniendo en cuenta las áreas del conocimiento que se pretenden priorizar.

2.3. Hipótesis de investigación

2.3.1. Hipótesis general

La hipótesis general del presente trabajo de investigación que pretendemos verificar, afirma que los mayores niveles de *institucionalización del diálogo social* inciden en forma directa sobre los niveles de cohesión y estabilidad necesarios para el *desarrollo social, productivo y el crecimiento económico*.

Existe un escaso desarrollo del diálogo social en la práctica política latinoamericana que lo encuentra asociado como efecto de una situación de crisis, no siendo concebible en etapas de desarrollo productivo, a pesar de demostrarse que sus experiencias han conducido a niveles significativos de crecimiento económico y estabilidad social (Monereo:1999). Desde esta perspectiva, el diálogo social se constituye como una herramienta fundamental de la democracia en su carácter instrumental.

El diálogo social tripartito en la formulación de políticas económicas y sociales cumple una función fundamental en la mejora de la democracia, la justicia social y la economía productiva y competitiva. La cooperación de los actores interesados en el diseño e implementación de las políticas económicas y sociales facilita la creación del consenso mediante el equilibrio entre las demandas del desarrollo económico y la cohesión social.

También ofrece el mejor escenario posible para una aplicación efectiva y viable de dichas políticas, minimizando el riesgo de que se produzca un conflicto laboral y social.

La hipótesis de partida sitúa al dialogo social como una herramienta propia de los sistemas democráticos modernos, que se manifiesta a través de distintas variantes de acuerdo con la intensidad en que se desarrolle el diálogo, y mediante el cual se busca aportar soluciones a situaciones de crisis económica o necesidades de desarrollo productivo, con la implementación de políticas públicas basadas en una fuerte legitimación de origen.

La hipótesis de esta investigación no se limita a orientar solo la compilación de datos, sino además, y fundamentalmente, establecer relaciones significativas apoyándose en el conjunto de conocimientos organizados y sistematizados.

Las teorías planteadas han sido detalladas, definiendo los conceptos empleados, de una forma clara y precisa, libre de ambigüedades y vaguedades. Explicitar las operaciones necesarias para su contrastación, contener la mínima cantidad de supuestos auxiliares, así como la independencia de los mismos para su análisis y cotejo.

2.3.2. Hipótesis específica

La hipótesis planteada como general versa sobre la existencia de otras hipótesis específicas tales como: motivaciones económicas como causas del diálogo social, la existencia de efectos sobre los grupos de interés intervinientes, la influencia de dichos procesos sobre las políticas públicas, el crecimiento económico sobre la base de una sociedad cohesionada y estable, y la irrupción de un nuevo modelo teórico de las relaciones laborales.

En este sentido, una hipótesis específica que se sostiene es que la “cuarta revolución tecnológica”¹³ y todos los cambios sociales y económicos claramente identificados que han acarreado estos procesos, así como sus impactos sobre el mundo del trabajo, han impuesto retos importantes a las modalidades clásicas de acción, tanto de las organizaciones de trabajadores, de los empleadores y sus organizaciones, como del gobierno, actores principales de las relaciones laborales¹⁴. Cada uno de los actores sociales se ve exigido de asumir nuevas

¹³ La “cuarta revolución industrial”, también conocida como “industria 4.0”, es un término acuñado por Klaus Schwab fundador del Foro Económico Mundial, referido a la cuarta etapa industrial importante que se ha verificado desde el inicio de las revoluciones industriales en el S. XVIII a partir de un conjunto de cambios tecnológicos que inciden profundamente en la forma de producción de los bienes y servicios.

¹⁴ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define al diálogo social como aquel que comprende todo tipo de negociaciones y consultas –e incluso el mero intercambio de información– entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales; ISHIKAWA, Junko (2004) “Aspectos clave del Diálogo Trabajo Social Nacional: un documento de

funciones, así como renovadas formas de comunicación, de diálogo social, a la luz de estos acontecimientos. Nuevos problemas exigen nuevos arreglos en los modos de regulación social como forma de adaptación a esos procesos.

2.4. Variables

Las variables con las que se trabajará en el presenta trabajo serán el *contexto* y los *actores sociales*. El diálogo social no puede ser analizado de manera desvinculada del pensamiento sobre el tipo de sociedad en la que se construye, por lo que tanto el contexto en el que se desenvuelven como los agentes sociales que se encuentra involucrados, influyen directamente en la dinámica de los procesos de diálogo social.

Algunos de los factores que serán considerados a la hora de analizar el contexto serán aspectos tales como los niveles de industrialización, los cambios en la agenda política de los gobiernos, la situación económica y de empleo existente en cada momento y el nivel de institucionalización del diálogo social.

En lo que respecta a los actores, los niveles de representatividad de los agentes sociales, sus posturas ideológicas y culturales, como los grados de responsabilidad y voluntad de acordar, constituyen factores claves para el análisis y la evaluación de los resultados en los procesos de las relaciones tripartitas.

2.5. Objetivos de investigación

2.5.1. Objetivo general

El presente proyecto de investigación cuenta con un objetivo general que consiste en describir los elementos y características particulares de los procesos de diálogo social y, a partir del estudio de caso de la experiencia argentina, determinar en qué medida han sido relevantes estos procesos para la cohesión, estabilidad social y si estos factores son capaces de impulsar el desarrollo económico.

El trabajo de investigación propuesto pretende:

referencia sobre el diálogo social". Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

- a. Establecer un marco teórico del diálogo social con el objeto de poder conocer qué condiciones necesarias y/o suficientes existen o deben existir para que, una vez reconocida su existencia, determinemos cómo se debe producir y con qué finalidad.
- b. Identificar las características y etapas de los procesos formalizados en Europa, Latinoamérica y particularmente en nuestro país, a partir del estudio del caso del CESBA.
- c. Evaluar, desde la perspectiva de la eficiencia, los resultados obtenidos por los procesos de diálogo social, de manera que logremos determinar qué acuerdo o acuerdos han presentado un resultado socialmente valioso y económicamente productivo.
- d. Comprender la dinámica de relaciones que se establecen entre los diversos actores sociales durante todo el proceso.
- e. Alcanzar conclusiones que permitan una mejor comprensión del hecho e identificar nuevas líneas de investigación.
- f. Recomendar una propuesta de acción que permita hacer frente a los principales desafíos, retos y oportunidades que se presentan en el contexto actual.

2.5.2. Objetivos específicos

Con la finalidad de alcanzar el objetivo general, se han perseguido ocho objetivos específicos ineludibles, para el logro del propósito esencial de esta investigación, y que a continuación se detallan. La intención del análisis propuesto consiste en poder encontrar respuestas a preguntas tales que nos permitan conocer:

- a. ¿Cuál es el concepto y la apreciación de diálogo social que subyace en la comunidad internacional y en nuestra sociedad?
- b. ¿Qué factores resultan determinantes para establecer las condiciones de un diálogo social constructivo?
- c. ¿Qué tipo de experiencias de diálogo social han sido implementadas, bajo que formas y clases?
- d. ¿Por qué se introdujeron dichas experiencias, con qué fin, y que factores dificultaron su desarrollo?
- e. ¿Qué características propias tuvieron los procesos?
- f. ¿Quiénes los impulsaron?

- g. ¿Cómo fue la participación los agentes sociales en dicho proceso y de qué manera influenciaron sobre las políticas públicas?
- h. ¿Cuáles fueron los resultados de dichos procesos en materia de política económica y social?

2.6. Limitaciones

El diálogo tripartito constituye un elemento esencial para lograr niveles de cohesión y estabilidad social que permitan sentar las bases de un crecimiento económico sostenible. Sin embargo, no es una solución exenta de problemas u obstáculos, puesto que en cada momento histórico las relaciones laborales de cada país imponen el camino a seguir.

Las tensiones ideológicas y culturales de los diversos contextos y actores, la falta de responsabilidad y legitimidad democrática, como las heterogéneas concepciones de la tríada de actores sociales debilitan esa buena intención en una sociedad dividida. La concreción de políticas de Estado en temas trascendentales, que van más allá de los períodos de gobierno, es una meta necesaria pero tristemente escasa en nuestra historia reciente.

El interés por promover el diálogo social, no se ha visto traducido en instancias que perduren en el tiempo y que den cuenta de una profundización en el diálogo entre los actores.

Todos estos elementos se presentan como limitaciones para la implementación sostenida de un proceso de diálogo social, como la predisposición de los actores al sometimiento de tales prácticas, y las posibilidades de un abordaje teórico más extensivo.

3. Capítulo tercero: Metodología

3.1. Tipo y nivel de investigación

La metodología utilizada en este trabajo de investigación es de tipo cualitativa, a partir del estudio de las características generales de los procesos de diálogo social como política pública y el estudio de caso del CESBA como instancia institucionalizada de diálogo social en la experiencia argentina, de manera tal que nos permita centrarnos en la perspectiva de las relaciones tripartitas, su definición, sus objetivos, condiciones y requisitos esenciales para su instauración, funcionamiento y significación.

Se analiza la experiencia de nuestro país a través de una mirada holística que nos permita describir y comprender acabadamente el complejo proceso del diálogo entre los agentes sociales y la influencia del mismo en las políticas públicas.

El carácter del estudio es exploratorio, ya que la problemática es abordada en el contexto de los actores –*gobierno, empresarios y trabajadores, al menos*– y desde la significación que éstos le asignan al diálogo social. Se estudia la realidad en su contexto natural, intentando otorgar sentido e interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para los actores involucrados.

No obstante sustentar la presente investigación en las “teorías preexistentes” sobre el diálogo social, se procura a partir de la observación de las distintas experiencias –*método inductivo*–, construir una teoría del diálogo social que sea explicativa del fenómeno en nuestro país y Latinoamérica.

El estudio de caso se completa con la entrevista a los presidentes del CESBA –*desde su creación*– a los efectos de indagarlos sobre la experiencia, y contar con la perspectiva de quienes tuvieron la oportunidad de gestionar el organismo, buscando precisar sus concepciones, las fortalezas y debilidades del diálogo social. A tales efectos, hemos entrevistado a Sergio Abrevaya (1er Presidente), Federico Saravia (2do Presidente) y Matías Tombolini (3er y actual Presidente), de acuerdo a una guía de preguntas que bajo la denominación de "Cuestionario único realizado a Presidentes del CESBA", forman parte del “Anexo” del presente trabajo. En cuanto a las grabaciones de las entrevistas, las mismas

forman parte del presente trabajo en formato digital, quedando a disposición de quien requiera ampliar la investigación o remitirse directamente a las fuentes¹⁵.

3.2. Población y muestra

Se realiza un examen general de las principales experiencias de diálogo social para posteriormente pormenorizar sobre las experiencias desarrolladas en nuestro país buscando poner de relieve a los diversos actores sociales involucrados en las relaciones tripartitas y el contexto en que dichas instancias fueron llevadas a cabo.

Posteriormente, y a los efectos de circunscribir el presente trabajo a una delimitación específica y concreta que nos permita estudiar al diálogo social como una política pública a partir del desarrollo de una experiencia concreta, pasaremos a estudiar el caso del CESBA como instancia institucionalizada de diálogo social en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del mandato constitucional de la Carta Magna Local en su art. 45 y su posterior reglamentación mediante la Ley N° 3.317, deteniéndonos específicamente en la composición colegiada de dicho organismo que asigna una representación diferenciada a los diversos actores sociales.

3.3. Técnicas para la recolección de datos

La técnica de obtención, análisis y tratamiento de los datos constituye una parte importante en el proceso de investigación para la consecución de los fines del presente trabajo a partir de un buen análisis y la correcta interpretación de la información que contienen esos datos.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas son el análisis documental y de contenido, las entrevistas y la información directa. La información recogida es sistematizada y ordenada a partir de las diversas categorías de análisis.

Para garantizar el rigor de la investigación se tiene en cuenta los criterios de suficiencia y adecuación de los datos obtenidos. Sin perder de vista las tendencias ideológicas y culturales de los actores, se busca conducir los asuntos y la información de modo que resulten de interés para la investigación. De esta manera, se busca aportar la profundidad, el detalle y la perspectiva, permitiendo la interpretación de los significados y sus acciones.

¹⁵ A tales efectos podrán escribirme a matiascampoamor@gmail.com

4. Capítulo cuarto: Marco teórico

4.1. El diálogo social

Los intentos por precisar la noción de diálogo social han implicado una gran cantidad de esfuerzo por parte de académicos y especialistas. Como señalara Quiñones (2013) “definir el diálogo social es una tarea que no puede quedar desvinculada del pensamiento sobre el tipo de sociedad en la que se está construyendo”.

El diálogo social constituye una dimensión fundamental del modelo de desarrollo que va a caracterizar la dinámica social y económica en un lugar y momento histórico determinado, en donde los distintos actores vinculados al mundo de la producción y el trabajo confrontan sus intereses para alcanzar “consensos básicos” sobre cómo construir este modelo de desarrollo y ciudadanía, y cómo generar normas e instituciones para “gobernar” la democracia.

No existe un consenso general sobre la definición de diálogo social. En efecto, hay una amplia gama de usos distintos del término. A los fines de delimitar las fronteras conceptuales de la expresión diálogo social, se abordará la noción a partir de considerar su amplitud e imprecisión, como así también su ubicación y función en el sistema de relaciones laborales y en el sistema político, distinguiendo las clases o tipos de diálogo social y los presupuestos, requisitos o condiciones del mismo. A los efectos del presente trabajo utilizaremos el concepto amplio que utiliza la OIT, y que posteriormente pasaremos a desarrollar.

El diálogo social es una modalidad de participación que también es instrumental para el logro de ciertos objetivos. Las funciones que se le asignan son variadas y diversos los requisitos y condiciones que se identifican como necesarios para que pueda cumplir los objetivos propuestos en su institucionalización.

4.1.1. Amplitud e imprecisión del concepto

El dialogo social ha vivenciado una gran expansión en las últimas tres décadas, lo que le ha permitida acumular una gran cantidad de experiencia por parte de los sistemas de las relaciones laborales, aumentando notablemente las expectativas puestas en sus potencialidades como instrumento de gobernabilidad y de apoyo a la política económica y social.

No obstante ello, aún no se cuenta con un concepto preciso de diálogo social que contribuya a un significado unívoco, utilizable tanto por técnicos y académicos cuanto por los sujetos titulares de las relaciones del trabajo, entendiendo por tales a los gobiernos, los empleadores –y sus organizaciones– y las organizaciones de trabajadores. La noción de diálogo social, es utilizada en el lenguaje común, en el político y en diversos documentos internacionales suponiéndose su contenido, que no es definido con precisión.

En esa relativa indefinición del diálogo social, de acuerdo a Ermida (2009), se encuentra parte de su utilidad, al “permitirle abarcar diversas instituciones y práctica, sin incluir ni excluir a otras, dadas sus fronteras difusas”¹⁶. Es como consecuencia de la amplitud e indefinición del vocablo que se dice que el diálogo social es un término indefinido y abierto, que dice mucho y compromete poco¹⁷.

Aun así, parece verificarse cierto grado de consenso en torno a la idea de que abarca “a una diversidad de relaciones entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen necesariamente que llegar a actos jurídicos concretos”¹⁸, pudiendo “consistir sencillamente en un cambio de impresiones”¹⁹. No obstante, en alguna ocasión se ha sostenido también que “el diálogo social no es simplemente una conversación sino un intercambio con pretensiones de cierre”, lo que en todo caso deja en pie la posibilidad de que tal “cierre” no llegue a concretarse por falta de acuerdo²⁰.

4.1.2. La noción de diálogo social

La definición de diálogo social que se intente construir no puede quedar desvinculada del pensamiento sobre el tipo de sociedad en que se desarrolla. Por esta razón, Ermida (2009) señala que “son muchas las dificultades con las que se han encontrado los analistas cuando han querido dotar de precisión a un concepto que por su naturaleza se les vuelve escurridizo y, dada su amplitud y lábiles fronteras, muchas veces impreciso”²¹. Sin embargo, y a pesar de

¹⁶ ERMIDA URIARTE, Oscar (2009), Op. Cit. pág. 1473-4.

¹⁷ RODRIGUEZ PIÑERO, Miguel (1998) “La institucionalización de la representación de intereses: los Consejos Económicos y Sociales” en Diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica, Federico Durán López (coord.), CES, Madrid, p. 80.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ VALVERDE, Martín (1998) “Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa”, en AAVV: El dialogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica”, coord.. F. Durán López, CES, Madrid, pág. 105.

²⁰ GRANA, Gonzalo (2002) “Políticas de empleo, formación y diálogo social”, Cinterfor/OIT, Serie Aportes para el Diálogo Social y la formación N° 8, Montevideo, pág. 28.

²¹ ERMIDA URIARTE, Oscar (2009), Op. Cit.

aquella precisión de la que el concepto parece carecer, el mérito obtenido luego de la acumulación interdisciplinaria fruto de tanta experimentación e investigación ha sido la de otorgar a su definición una connotación de carácter dinámica, que conducen a que la valoración de este instituto descansa en su carácter de proceso contingente y dialéctico

En este marco de imprecisiones y fronteras “grises” sobre los que la noción de diálogo social parece delimitarse, las acepciones que el término posee son múltiples. Podría decirse que en el marco de las *relaciones laborales*, el diálogo social incluye a *todas las formas de relación entre los actores, distintas al conflicto abierto*²². Desde esta perspectiva, la noción de diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo que, por supuesto, se distinguen del conflicto abierto²³.

Sin embargo, existen diversas opiniones en los intentos por alcanzar un concepto preciso de diálogo social, que incluyen los distintos matices en que todas las formas de relación entre los actores se pueden manifestar. En un *sentido amplio* el término se utiliza para referirse a un tipo de relaciones horizontales entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, las que consideran comprendidas en esta noción a todas las formas de diálogo bipartito o tripartito, tales como negociaciones y consultas que se celebran en todos los ámbitos de la sociedad –país, sector o empresa–, en las que participan los gobiernos, los empleadores (o sus organizaciones) y las organizaciones de los trabajadores con el fin de abordar conjuntamente los problemas sociales y contribuir a elaborar soluciones fundadas en el consenso. En *sentido estricto*, la definición de diálogo social se reserva a un campo de acción más acotado, referido a un proceso que se lleva a cabo en una esfera relativamente alta, como la regional o sectorial, excluyéndose del mismo al que tiene lugar en la empresa²⁴, entendiéndose por diálogo social las relaciones de comunicación, consulta y negociación entre gobiernos, empleadores y sindicatos sobre cuestiones de interés común²⁵.

En el presente trabajo, y de acuerdo a las convicciones de quien suscribe, se atribuirá a la voz de diálogo social un significado en sentido amplio, que incluya a todas las formas de

²² En efecto, como se sabe, el sistema de relaciones laborales esta compuesto por tres sectores principales (el Estado, los empleadores y sus organizaciones, y las de los trabajadores) que se relacionan entre sí por el conflicto y la negociación –*en sentido amplio o diálogo*–.

²³ El conflicto está siempre latente en las relaciones laborales y subyace, con mayor o menor intensidad, en todas las formas de diálogo social. El diálogo social puede incluir aquellos medios de solución como la conciliación, la mediación y el arbitraje –*en los cuales las partes interactúan*–, como así también, el conflicto puede ser una forma de alcanzar el diálogo social.

²⁴ En este marco, la noción precisa para expresar esa instancia de diálogo lo constituye la “negociación colectiva”, la que se inserta dentro de las posibles manifestaciones del diálogo social.

²⁵ OZAKI, Muneto y RUEDA, Marleen (2000) “*Diálogo social: un panorama internacional*” en OIT, “Sindicatos y diálogo social: situación actual y perspectivas”, Educación Obrera, N° 120, Ginebra, pág. 1.

encuentro bipartito, tripartito o multisectorial, que incluyan instancias de negociación, intercambios o consulta para su influencia sobre las políticas públicas de ámbito social, económico y político.

4.1.3. La definición con la que trabaja la OIT

La OIT tiene una definición amplia del diálogo social que refleja la extensa variedad de procesos y prácticas que se encuentran involucradas y que forman parte de la práctica política de los distintos países miembros.

De acuerdo con esta definición, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los actores sociales, representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, sobre cuestiones de interés común vinculados a la política económica y social²⁶. El grado de intensidad en que se desarrolla el diálogo social en un momento y lugar determinado, se manifestará de diversas maneras.

El intercambio de información constituye el proceso más básico o de menor intensidad del diálogo social. No implica ninguna discusión ni acción sobre los temas tratados, pero es fundamental para el desarrollo de un diálogo social duradero.

La consulta, como instancia más intensa del diálogo social, no es únicamente un instrumento para que los interlocutores sociales compartan información, sino también para que se comprometan a un diálogo más profundo. Hay una interacción entre aquél que pregunta y otro que responde, que puede dar lugar a una toma de decisiones, o pueden ser el resultado de dichos procesos.

Por otro lado, la negociación colectiva y la concertación política son los dos tipos predominantes de negociación en donde se presente la mayor intensidad.

La negociación colectiva es una de las formas más extendidas de diálogo social y se encuentra institucionalizado en muchos países. Consiste en las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o representantes de empleadores y los representantes de los trabajadores, con el fin de pactar los temas vinculados con las condiciones de trabajo. Una negociación colectiva satisfactoria tiene como resultado la suscripción de un acuerdo colectivo denominado “convenio colectivo de trabajo”, y puede estar estructurado en distintos ámbitos territoriales de representación. La negociación

²⁶ ISHIKAWA, Junko (2004) Op. Cit.

colectiva, como una de las manifestaciones más genuinas de diálogo social en el marco de las relaciones laborales, puede ser considerada como un indicador útil en la capacidad de un país para implementar el tripartismo a nivel nacional. Mientras más expandida esta la práctica política de la negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales, más apto resulta el contexto para la implementación de instancias tripartitas de diálogo a nivel nacional

En los países en donde la práctica de la negociación colectiva se encuentra institucionalizada, y su desarrollo resulta frecuente, se encuentran dadas las condiciones básicas necesarias para la implementación de prácticas tripartitas de diversa índole.

La concertación política, en cambio, se define como “la codeterminación de las políticas públicas por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las confederaciones sindicales” (Compston:2002). La concertación política tripartita o “concertación social” es el nivel de mayor intensidad de diálogo social, por medio del cual los representantes de los empleadores, trabajadores y gobiernos, crean una instancia formal o informal, por medio del cual se determinan “planes de acción” de un modo concertado y multifacético con el fin de buscar el consenso para abordar todos los grandes problemas de política económica y social (Trebilcock:1994). Una concertación política satisfactoria, puede dar como resultado un “pacto social”. Para que la concertación política se desarrolle resulta fundamental que los gobiernos reconozcan plena legitimidad a los interlocutores sociales que participan en la formulación de políticas nacionales.

Cualesquiera de estas manifestaciones de diálogo social pueden ser informal y *ad hoc* o formal e institucionalizado. Sin embargo, resulta muy común que ninguna de estas dos manifestaciones aparezca en forma “pura”, sino que suelen tener lugar como una combinación de ambas formas. Asimismo, puede adoptar la forma de un proceso tripartito, en el que el gobierno es parte o actor de dicho diálogo, o consiste en relaciones de carácter exclusivamente bipartito entre trabajadores y empleadores, con o sin intervención del gobierno como facilitador. Respecto del ámbito territorial en donde se desarrollan, pueden ser de escala nacional, regional, sectorial o de empresa, pudiendo ser interprofesional, intersectorial o una combinación de todas ellas. En cuanto a su contenido, el diálogo social puede comprender una extensa variedad de cuestiones, desde las relaciones laborales hasta problemas sociales y económicas más generales.

En materia de fundamentación jurídica, el diálogo social es promovido enérgicamente, a través de diversos pactos y declaraciones tales como la Declaración Universal de los

Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional, la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, los Convenios y Recomendaciones de la OIT, y los acuerdos adoptados por Ministros de Trabajo, entre otros.

El tripartismo y el diálogo social es recogido en uno de los principios fundamentales de la OIT reflejados en la Declaración de Filadelfia²⁷, adoptada en 1994, y que forma parte integrante de la Constitución de la OIT. La OIT aplica el diálogo social tripartito a nivel internacional por medio de la Conferencia Internacional del Trabajo y de su Consejo de Administración. La cuestión del tripartismo y del diálogo social fue objeto de debate en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1996, durante la celebración del debate general sobre la “Consulta tripartita a nivel nacional sobre política social y económica” y, nuevamente, en 2002, cuando se adoptó la resolución sobre tripartismo y diálogo social. Fortalecer el papel del tripartismo y del diálogo social es uno de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT.

Otra definición al diálogo social fue la declarada por el Grupo de Alto Nivel de la UE sobre Relaciones Laborales, que definió el diálogo social como “un proceso en el que los interlocutores se comunican sus intenciones y capacidades, elaboran la información que se ha puesto a disposición y clarifican y explican sus hipótesis y expectativas²⁸”.

4.1.4. Distinción entre diálogo social, concertación y negociación colectiva

El diálogo social, en sentido amplio y propiamente dicho, no puede ser identificado en forma absoluta ni con la concertación social ni con la negociación colectiva, las que en sus diversas graduaciones, constituyen una subespecies de aquél.

De acuerdo a la distinción realizada por Martín Valverde (1998), el diálogo social no comprende necesariamente la obtención de un acuerdo conjunto, sino el objeto más limitado

²⁷ En el art. 3 se reconoce que la Oficina Internacional del Trabajo “tiene la obligación solemne de fomentar” “programas que permitan” “la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas”.

²⁸ Esta definición, surge de la conceptualización realizada previamente por Visser, quien había sugerido un concepto de diálogo social diferenciado de la negociación colectiva, en donde el diálogo social “no es lo mismo que negociar, pero ofrece un marco para una negociación más eficaz al ayudar a diferenciar una negociación sobre la *situación actual de las cosas* de una negociación sobre la distribución de los costes y los beneficios”; VISSER, Jelle (2001) “*Industrial Relations and Social Dialogue*”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

de encauzar adecuadamente la información sobre planes, proyectos, análisis y datos, entre los actores sociales que participan de este proceso. Mientras que, tanto la concertación social como la negociación colectiva, consisten en actividades de negociación de decisiones estratégicas cuyo fin ulterior es la obtención de acuerdos ²⁹.

Se le atribuye a Ermida Uriarte (2009) una noción de diálogo social “abarcativa de una diversidad de relaciones que tienen lugar entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen necesariamente que llegar a actos jurídicos concretos, pudiendo sencillamente consistir en un intercambio de impresiones”. En este mismo sentido, y conforme la descripción realizada por Menoreo (1999) la noción de diálogo social “comporta un intercambio de informaciones, ideas y opiniones entre las partes sociales y, al mismo tiempo, un intento de búsqueda de posiciones convergentes sobre cuestiones de interés común, no necesariamente formalizadas mediante pactos sociales o acuerdos colectivos”³⁰.

Otro aspecto importante para distinguir la concertación social de la negociación colectiva, reside en la intervención del Estado. Mientras la concertación social supone la existencia de un proceso de negociación política a tres partes, en la que el Estado es parte fundamental del proceso, en la negociación colectiva el proceso es llevado a cabo en forma bilateral por trabajadores y empleadores³¹.

4.1.5. El concepto amplio o político de diálogo social

Mientras el concepto *restringido* de diálogo social es aquel que lo circunscribe a una instancia propia del sistema de las relaciones laborales, con su carácter impreciso y polivalente, la noción posee una *dimensión mayor y más extendida*, de contenido político y relacionada con la ciudadanía, el gobierno y el sistema democrático en su conjunto. En efecto, la democracia presupone la coexistencia de grupos autónomos con intereses diferenciados y muchas veces contrapuestos, que deben ser articulados en forma participativa y mediante el diálogo, como instrumentos esenciales de la democracia pluralista³².

²⁹ VALVERDE, Martín (1998) “*Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa*”, en AAVV: *El dialogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, coord.. F. Durán López, CES, Madrid, pág. 18.

³⁰ MENOREO PÉREZ, José Luis (1999) “*Concertación y diálogo social*”, Lex Nova, Valladolid, págs.19 y 20.

³¹ GARCÍA ARCE, M.C (2002) “*Diálogo social sobre formación profesional en España*”, Cinterfor, Montevideo, pág. 144.

³² ERMIDA URIARTE, Oscar (1999) “*La flexibilización de la huelga*”, Cuadernos de Fundación N°2, Ed. FCU, Montevideo, pág. 13.

En este marco, pero centrándose más en el específico aspecto social de la cuestión, se ha sostenido que la *inseguridad social* es, cada vez más una de las principales preocupaciones de los ciudadanos por cuanto buena parte de los “incluidos” se sienten inseguros ante el riesgo del desempleo y sus consecuencias. Esta situación, que exige la intervención activa del Estado requiere, como fuera señalado anteriormente, de “un nuevo contrato social” al cual sólo podría apuntarse a través del diálogo social³³, que adquiriría así una dimensión *extra laboral*, de carácter político.

4.1.6. Fundamentos del diálogo social

El diálogo social se construye sobre la concepción de que, en ciertas oportunidades, para una sociedad en su conjunto resulta ventajoso que el Estado ceda parte de su *imperium* para comportarse como un actor social más, con la finalidad de negociar y alcanzar un consenso compartido entre los diferentes actores sociales, que legitime el eficaz desarrollo de una política pública.

De esta manera, los actores sociales y el propio Estado quedan obligados, no por una Ley, sino por un “acuerdo social” que representa genuinamente los intereses de todos los involucrados y construye dicho *arreglo*³⁴ sobre una base de sustentación mucho más fuerte.

El diálogo social está inspirado filosóficamente en las “teorías sobre el conflicto y la negociación” desarrolladas a partir de la 2da Guerra Mundial, que tuvieron como eje la estrategia *win-to-win*.

El diálogo social es una dimensión fundamental del modelo de desarrollo que va a caracterizar la dinámica social y económica de un espacio social en un momento histórico determinado; se construye en la propia vida social y sobre sus símbolos culturales³⁵, emana de la propia naturaleza de toda acción dialógica sobre la idea de que los actores sociales pueden “poner en común” sus intereses, muchas veces contrapuestos, para alcanzar consensos básicos sobre cómo construir este modelo de desarrollo y ciudadanía, y cómo generar normas e instituciones para trabajar sobre la “gobernanza” en nuestros sistemas democráticos.

³³ SEPÚLVEDA-MALBRÁN, Juan Manuel y VEGA RUIZ, María Luz (2000) “*El diálogo social en los países andinos ¿nuevo camino para los sindicatos?*”, OIT, Lima, págs. IX-X.

³⁴ La noción de “arreglo” surgirá en el marco de las entrevistas a los Presidentes del CESBA, a partir de la visión compartida de entender las instancias de diálogo social como espacios generadores de “arreglos generales” que delimiten el marco necesario para el desarrollo de “acuerdos parciales”.

³⁵ ROBERTSON, R. (1992) “*Globalization: Social Theory and Global Culture*”, Sage, Londres.

El diálogo social tiene como finalidad lograr coordinar los intereses diferenciados de los actores sociales, por lo que es un medio idóneo que permite alcanzar ganancias económicas y sociales de manera equitativa y democrática, a la vez que asegura la legitimidad y fortalece la implementación de políticas públicas consensuadas³⁶.

En efecto, el diálogo social no debe ser considerado solamente como un método para abordar cuestiones sectoriales, sino también como una herramienta eficaz que contribuye a la gobernabilidad del proceso de cambio (Campero:2003). La funcionalidad del diálogo social es determinada, en parte, por los propósitos políticos, económicos, sociales y laborales que justifican la convocatoria y los resultados de cada experiencia.

Se destacan las funciones del diálogo social en relación con la democracia, la gobernabilidad y paz social; en relación con los cambios económicos, tecnológicos y referidos al trabajo; junto con aquellos vinculados con el desarrollo social, inclusión y participación.

4.1.6.1. Diálogo social y democracia

La participación de los actores sociales en el proceso de formulación de políticas públicas resulta útil para reforzar la legitimidad de aquellas políticas. Cuando las organizaciones de empleadores y trabajadores participan en el diálogo a escala nacional sobre cuestiones sociales y económicas de interés general, la profundidad y el alcance de la representación les permite proyectar sus intereses más allá del ámbito de su lugar de trabajo y de las relaciones laborales, específicamente.

Una cultura política es democrática cuando las relaciones entre gobiernos, ciudadanos y organizaciones, se sustenta en valores como la participación, la igualdad, la legalidad, la coexistencia y el diálogo. Fortalecer y promover una cultura política democrática implica consolidar el ejercicio del diálogo como forma de hacer política.

En este sentido, las posibilidades del diálogo se encuentran determinadas por la capacidad de los distintos interlocutores para enfrentar situaciones conflictivas mediante la negociación³⁷. La democracia organiza a la sociedad y conduce la solución de sus conflictos a través de dos supuestos: la participación y la representación. El diálogo social y la

³⁶ Este concepto también es recogido por la COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DISCRIMINACIÓN SOCIAL EN LA GLOBALIZACIÓN (2004) *“Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos”*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

³⁷ OLAMENDI, Laura Baca (2014) *“Diálogo y democracia”*, en Trece Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral.

democracia, son entonces, dos componentes inseparables que se interrelacionan. No existe democracia sin participación y tampoco hay diálogo sin tomar la representación como forma social de toma de decisiones. El diálogo social es la expresión de esa participación en todos sus niveles y en todas sus posibles manifestaciones.

La participación, según nos dice Ermida Uriarte (2009), es un medio y un fin en sí mismo. Es medio cuando significa incrementar la eficacia, y el carácter duradero de lo que persigue; y fin cuando ello fortalece la capacidad de los agentes sociales, en especial los trabajadores, para mejorar sus propias condiciones de vida.

En la medida en que podamos desarrollar más democracia y más ciudadanía podremos construir la paz social³⁸. En una democracia, el diálogo social contribuye a “equilibrar las diferentes posiciones, y a evitar la ruptura de reglas y de los procedimientos a través de los cuales se desarrolla la convivencia pacífica entre ciudadanos con iguales derechos y obligaciones”³⁹.

En democracia coexisten consensos y disensos que contribuyen al logro de mayores y mejores niveles de gobernabilidad. El diálogo social favorece la buena gobernanza, cuyo propósito final es acercar los gobiernos a los ciudadanos para así contribuir a la obtención de un desarrollo económico, social e institucional duradero (Casale y Arrigo:2006)

El diálogo y los posibles acuerdos sociales resultantes facilitan la existencia de niveles apropiados de paz social al permitir la preeminencia de relaciones concertacionistas y no confrontacionales, canalizando tensiones y conflictos. En este contexto cabe recordar que la paz no suprime el conflicto, sino que lo regula y ordena, a la vez que resulta potenciada en la medida en que existen medios y métodos idóneos para prevenirlos y solucionarlos. Así entendida, la paz es principalmente una herramienta para la creación de los espacios y ordenamientos que la hacen posible, la consolidan y la potencian (Morgado:2002)

Asimismo, el diálogo social puede cumplir funciones de legitimación social de las decisiones de políticas públicas adoptadas, cumpliendo funciones de promoción al apoyo de su adopción e implementación. Sin duda, mediante todas estas dimensiones el diálogo social contribuye significativamente a la profundización, extensión y consolidación de la democracia.

³⁸ La paz social puede definirse como “el compromiso de los grupos socioeconómicos a respetar ciertas reglas de acción en vistas de permitir la producción de bienes y de servicios”; CEDROLA SPREMOLLA, Gerardo (1998) *“Del conflicto a la paz laboral. Ensayo sobre la paz social”*, en Perspectivas teóricas y análisis comparativos Internacional, Fundación de Cultura Universitaria.

³⁹ OLAMENDI, Laura Baca (2014) Op. Cit.

4.1.6.2. Diálogo social y economía

Nuestras sociedades actuales enfrentan numerosos y variados desafíos derivados de los importantes y vertiginosos cambios económicos y tecnológicos que vivimos en el marco de la llamada “cuarta revolución industrial”. En este sentido, se destaca la necesidad del compromiso de diálogo social para la formulación de políticas económicas y sociales especialmente aquellas relacionadas con la reforma del mercado laboral y la protección social.

Asimismo, el diálogo social constituye un componente contemplado en los actuales procesos de integración, tratados de libre comercio y en los correspondientes acuerdos complementarios de cooperación laboral. En ello, se reconoce e incorporan dimensiones y espacios laborales que incluyen el diálogo social.

Adicionalmente, el tránsito “desde una ciudadanía más pasiva hacia una más activa” fortalece “el compromiso social con el proyecto estratégico de una sociedad y las relaciones de confianza entre los actores y de éstos con las instituciones. Este es el capital social que se requiere para competir en el mundo globalizado y fortalecer la sustentabilidad del desarrollo” (García:2002).

De esta forma el diálogo social contribuye a la viabilización y perdurabilidad de las reformas económicas y del mercado de trabajo, a la vez que permite alcanzar mejores niveles de gobernabilidad. Al trasladarse los principios de buena gobernanza al campo de lo social se da lugar a la participación de representantes de empleadores y trabajadores en las decisiones económicas y sociales (Casale y Arrigo:2006).

4.1.6.3. Diálogo social y desarrollo social

Mediante el diálogo social como modalidad de participación se es parte de procesos en los que se tiene la condición de sujeto y no sólo de objeto. Tal función permite intervenir en la adopción de decisiones referidas a la selección y asignación de prioridades y recursos así como en la determinación y desarrollo de vías de acción para alcanzar ciertas metas. Asimismo, permite intervenir en la adopción de decisiones atinentes al disfrute de los resultados de lo actuado y en la evaluación de lo decidido, actuado y distribuido.

Desde esas dimensiones, el diálogo social es un instrumento eficaz para alcanzar niveles apropiados de inclusión y participación de la sociedad civil, a la vez que permite el logro de mejores y mayores niveles de cohesión.

4.1.7. Carácter instrumental de la gobernabilidad democrática

De acuerdo con Mouffe (1998), la idea de diálogo social remite a una dimensión mayor, de contenido político, relacionada con la ciudadanía, el gobierno, la democracia y la sociedad en su conjunto⁴⁰.

En este contexto, el diálogo social cumple una función doble: a) por un lado, constituye un método de *legitimación social* de las decisiones del Estado que construye gobernabilidad sobre la base de la participación ciudadana y el consenso con los actores sociales, compensando así los déficit de democracia que padece el sistema político aisladamente; b) por otra parte, desempeña una *función de pacificación* entre los actores sociales y considerando sus intereses muchas veces contrapuestos, matizando los efectos de aquellas decisiones en el contexto social y político⁴¹.

La participación de los actores sociales que involucra el diálogo social, resulta efectiva a los fines de la composición de los conflictos como en la búsqueda de la justicia social. Constituye un medio para el fomento del empleo, la defensa de los derechos y la “estabilidad” para la sociedad en su conjunto.

4.1.8. Formas del diálogo social

El diálogo social es una modalidad de participación que resulta instrumental para el logro de ciertos objetivos. El diálogo social comprende un intercambio de informaciones acerca de las visiones, aspiraciones y proposiciones de quienes participan en él, respecto de las materias objeto de ese intercambio. También puede comprender consultas –*voluntarias u obligatorias*– a los participantes acerca de su opinión respecto de lo informado. Puede comprender, también, la búsqueda de acuerdos y compromisos mediante negociaciones entre las partes.

Se advierte, entonces y de acuerdo a lo desarrollado precedentemente, la presencia de tres intensidades básicas en el diálogo social: información, consulta y negociación. En cada una de ellas existen modalidades que dan diversa fisonomía a las manifestaciones del diálogo en tanto proceso formal o informal; institucionalizado o no; permanente o transitorio;

⁴⁰ MOUFFE, Chantal (1998) “*Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia*”, en *Desconstrucción y pragmatismo*, Paidós, Argentina, págs. 69 y 73.

⁴¹ BAYLOS GRAU, Antonio (2002) “*Diálogo social y negociación colectiva: una narración*”, en RDS, N° 17, Ed. Bomarzo, Albacete, págs. 203-204.

bipartito, tripartito o multipartita; centralizado o descentralizado; monotemático o pluritemático.

El diálogo social, en su más alta expresión, es un fenómeno fundamentalmente político-social y no de naturaleza jurídica. Consiste en una práctica de carácter informal, *extra legem* que, generalmente no se encuentra reconocido por el ordenamiento normativo siendo, mayoritariamente, precario en su grado de institucionalización⁴², fundamentalmente en la experiencia latinoamericana. Las formas de diálogo social difieren según el modelo de relaciones laborales en un país, está arraigado con el contexto cultural, histórico, económico y político.

Las partes son invitadas por el Estado a participar en la toma de decisiones para la configuración de una determinada política pública, la que no forma parte de sus ámbitos de competencia. Por lo tanto, no es posible concebir, al menos en la configuración actual de los sistemas políticos, una formalización del diálogo social equiparable a la negociación colectiva⁴³.

Como consecuencia de esa indeterminación jurídica, los consensos obtenidos en el marco de un diálogo social marco o concertación social, pueden ser considerados *fuentes del derecho en sentido material*, pero carecen del valor de *fuentes formales* –al menos en la Argentina y el Mercosur– que sí poseen los Convenios Colectivos de Trabajo⁴⁴.

El diálogo social adquiere importancia como *procedimiento o actividad*, con independencia de la producción de resultados concretos los que puede o no alcanzar. En tanto procedimiento, el diálogo social presente un carácter tripartito, en donde se reconoce la participación de: las organizaciones de trabajadores, los empleadores –y sus organizaciones– y el Estado. No obstante, esta conformación definitoria, el diálogo social admite la participación de otros actores sociales de relevancia política que no forman parte de esta representación núcleo. En cuanto a los tipos de relaciones que se entablan entre estos sujetos y de acuerdo a lo que fuera precisado con anterioridad, la noción de diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores sociales con excepción del conflicto abierto⁴⁵. A partir de la relevancia creciente que demuestra el diálogo social en contraposición a la menor

⁴² VALVERDE, Martín (1998) Op. Cit., pág. 105.

⁴³ VALVERDE, Martín (1998) Op. Cit., pág. 106.

⁴⁴ A diferencia de la Unión Europea, donde el diálogo social puede ser fuente formal de Derecho de dos formas: a) dando lugar a convenios Colectivos Comunitarios; y b) a través de las Consultas a los actores sociales previos a la elaboración de directivas.

⁴⁵ ERMIDA URIARTE, Oscar (2009) Op. Cit., pág. 69.

conflictividad abierta que se aprecia en los actuales contextos productivos, Durán López (2006) afirma con gran precisión la tendencia de los sistemas de relaciones laborales a ser cada vez menos conflictivos y más cooperativos⁴⁶.

Entre los principales *tipos o formas* de relaciones que abarca el diálogo social, en sentido amplio, corresponde destacar: a) la información y consulta; b) los mecanismos de solución de conflictos; c) la participación en la empresa o en instancias sectoriales; d) la negociación colectiva intersectorial o interprofesional; y e) la concertación social o diálogo tripartito.

Por otro lado, algunos actores clasifican los modelos de diálogo social en función de dos categorías, vinculadas con la *representación* y las *cuestiones debatidas*. En cuanto a la representación del diálogo social, y de acuerdo a lo que se expresara más adelante, el diálogo social puede ser: *bipartito*, *tripartito* o *tripartito plus*. Por lo que se refiere a las cuestiones que abordan en las consultas tripartitas, no existe límite para el número de las mismas. Allí en donde los actores sociales encuentren un marco común para establecer algún tipo de cooperación, puede entablarse el diálogo social relevante.

En la siguiente enumeración no taxativa se abordan algunos de los temas fundamentales que se tratan en el diálogo social:

- Cuestiones en materia de política social y económica:
 - Cuestiones en materia de trabajo y relaciones laborales
 - El avance tecnológico y la reclasificación de puestos de trabajo;
 - El bienestar social y los mecanismos de protección sociales;
 - El cambio estructural y su transformación económica;
 - El marco de las políticas macroeconómicas;
 - El régimen fiscal y tributario;
 - La educación y formación profesional;
 - La igualdad y perspectiva de género;
 - La legislación del trabajo;
 - La política de empleo;
 - La política monetaria;
 - La política salarial y el impacto inflacionario;

⁴⁶ DURÁN LÓPEZ, F. (2000) “La participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el Consejo Económico y Social Español”, Responsa Iurisperitorum Digesta Vol. II, España.

- La productividad y la competitividad económica;
- La resolución de conflictos laborales;
- La seguridad, salud e higiene en el trabajo;
- Las estrategias económicas y sociales para hacer frente a las presiones procedentes del exterior para emprender reformas, como son:
 - La integración a una economía de mercado;
 - La integración regional;
 - Los programas de ajuste estructural;
 - Las estrategias para la reducción de la pobreza.
- Las condiciones del mercado laboral;
- Políticas de desarrollo productivo y crecimiento económico;

4.1.9. Clases de diálogo social

El diálogo social puede adoptar muchas clases. Es un proceso dinámico con una estructura y unas instituciones que a menudo surgen durante el proceso del propio diálogo.

De esta forma, el diálogo social puede ser clasificado de acuerdo con diversos criterios:

- Según el *nivel o ámbito*: se distingue el de a) *alto nivel o centralizado* (que abarca el ámbito nacional e internacional), b) el de *nivel medio o relativamente descentralizado* (que comprende a la rama o sector de actividad) y el de *nivel inferior o descentralizado* (que se ubica en el nivel de la empresa)⁴⁷.
- Según con la *modalidad*: el diálogo social se denomina a) *institucionalizado o formal*, cuando se encuentra previsto en la normativa jurídica; y b) *no institucionalizado o informal*, cuando no se encuentra regulado y se lleva a cabo mediante prácticas espontáneas de los actores⁴⁸.
- Según por la *existencia o no de la intervención del Estado*: el diálogo social podrá ser a) tripartito en cuyo caso se denomina *concertación*, o bien, b) *bipartito o*

⁴⁷ DURÁN LÓPEZ, F. (2000) “La participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el Consejo Económico y Social Español”, Responsa Iuris peritorum Digesta Vol. II, España, pág. 69.

⁴⁸ A modo de ejemplificar ambas modalidades, podemos destacar como ejemplo de una modalidad institucionalizada de diálogo social aquella prevista en el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur, previsto en el Protocolo de Ouro. Mientras que, la negociación colectiva que en 1997 llevaron adelante los directivos de Volkswagen de Argentina y Brasil con los sindicatos metalúrgicos de ambos países de manera autónoma y espontánea.

bilateral, en cuyo caso hay una ausencia en la participación del Estado. Asimismo, algunos autores reconocen también, c) *tripartita plus* cuando implica la actuación de otros actores, tales como organizaciones de la sociedad civil, la Iglesia, etc.

- Según la *frecuencia temporal*: se distingue el diálogo a) *social permanente o continuo*, que marca una suerte de estabilidad en el sistema de relaciones laborales, del b) *intermitente o esporádico*, cuando su concreción se da en ciertos momentos y lugares históricos dados.
- Según al *objeto*: se puede distinguir entre a) el que tiende a incidir en la política social o económica del Estado, que puede denominarse genéricamente *legislativo*, cuando está destinado a que el acuerdo tenga efecto normativo de alcance general, y b) *consultivo*, cuando el consenso alcanzado por las partes no se concreta en normas jurídicas ni en acuerdos imperativos entre los actores sociales.

Esta diversidad de manifestaciones de diálogo social no ocurre sólo entre distintos sistemas nacionales sino que también resulta un fenómeno de evolución histórica que pueden aparecer no sólo en el análisis de los sistemas comparados sino también en el examen diacrónico histórico de la experiencia de un mismo país⁴⁹.

En la experiencia de la Argentina, el diálogo social se ha dado con mayor frecuencia, bajo la modalidad tripartita, con representación concentrada de alto nivel, con carácter no institucionalizado –o *informal*– y no permanente, sobre materias de índole mayoritariamente sociales, aunque insertas en un contexto económico de crisis y, al menos, con vocación legislativa.

En la experiencia del Mercosur, en cambio, si bien el diálogo social comenzó a constituirse de manera espontánea y no reglada, por el impulso de los actores sociales, actualmente se encuentra institucionalizado, con carácter permanente y predominio de la forma tripartita –*sin exclusión del diálogo bilateral y multisectorial*–, dotado de eficacia meramente consultiva.

Para que el diálogo social sea idóneo, se requiere que también resulten idóneas las materias que serán abordadas, los sujetos que intervendrán, los niveles en que tiene lugar y los procedimientos para desarrollarlo. Igualmente idóneos, deben ser los correspondientes entornos institucionales, políticos y económicos.

⁴⁹ VALVERDE, Martín (1998) Op. Cit., pág. 104.

Existe otra clasificación, de diálogo social, según la caracterización realizada por Casey y Gold (2000) y Compston (2002), en donde se contempla la variedad de formas y modelos, de acuerdo con un eje que utiliza tres variantes básicas que sirven de marco de debate de las cuestiones en materia laboral.

4.1.9.1. El diálogo social en materia de relaciones laborales

4.1.9.1.1. El diálogo social “restringido”

En este modelo de diálogo social la representación es bipartita o tripartita según el Estado forme parte o no de la instancia de diálogo. Por el otro lado, los empleadores y sus organizaciones, junto con las organizaciones sindicales, determinan el conjunto de la representación.

Las cuestiones planteadas a discusión son de índole “laboral”, se tratan temas propios de los trabajadores, tales como salario, condiciones de trabajo, derechos laborales o de seguridad social, mediante los procedimientos de consulta o negociación colectiva.

Se dice que forman parte inexcusable de esta instancia de diálogo los denominados *insiders* y que los temas abordados en la discusión también poseen esa característica propia.

4.1.9.2. El diálogo social en materia de cuestiones económicas y sociales

4.1.9.2.1. El diálogo social “amplio”

Este modelo de representación específica también puede adquirir la forma de bipartita o tripartita. Las cuestiones planteadas son asuntos de índole económicos y sociales de carácter más bien general. Es decir, los asuntos planteados en este foro no se circunscriben únicamente a temas de índole laboral.

Esta forma de diálogo tiene lugar en instancia en donde los representantes de los trabajadores –*beneficiarios directos del acuerdo*– (*insiders*) dialogan sobre cuestiones que afectaran a los no representados por ellos (*outsiders*).

4.1.9.2.2. El diálogo social “extendido”

En este modelo de diálogo social la representación es de carácter tripartita más otros grupos de intereses que son convocados para el tratamiento del tema bajo discusión.

Las cuestiones planteadas son asuntos de índole económicos y sociales de carácter más bien amplios. Esta forma tiene lugar en instancia en donde tanto los trabajadores, como organizaciones ajenas a las entidades sindicales, debaten sobre cuestiones sociales y económicas en las todas las partes se encuentran interesadas.

En este tipo de experiencias, junto al gobierno, las organizaciones de empleadores y trabajadores participan, además, las organizaciones sociales más representativas, el culto mayoritario, los desempleados, pensionistas y consumidores, entre otros.

4.2. Los presupuestos del diálogo social

4.2.1. Las condiciones básicas

La existencia de un diálogo social genuino supone la presencia de una serie de factores determinantes. Siempre sobre la base de que nos encontramos frente a sociedades organizadas democráticamente, ya que no es posible el diálogo en otras formas donde el pluralismo no es constitutivo o tomado en su dimensión real. De no estar presentes, algunos de estos elementos, tal diálogo no existiría, sería carente de contenido real, o encubriría la imposición de la voluntad de una de las partes por sobre la otra.

Por un lado, la necesidad de actores sociales representativos sólidos, independientes y con una fuerte incidencia en la vida política. Por otro lado, y siendo que el diálogo social se desarrolla en la dinámica de las relaciones laborales, esos presupuestos se refieren a los principios de libertad sindical, autotutela y autonomía colectiva para la negociación, los que darán las condiciones habilitantes del desarrollo de un diálogo social verdadero, sustantivo y fluido⁵⁰.

Asimismo, el dialogo social involucra un entorno comunicativo y deliberativo libre, como ambiente propicio para el desarrollo del diálogo, en donde los actores sociales puedan conocerse libremente, intercambiar información, consultas, y construir confianza. El diálogo social, de esta manera, implica más que la negociación y el acuerdo, aunque los supone como premisas básicas⁵¹.

La base del diálogo social es la información que los distintos actores sociales proveen mutuamente casi como la consulta con los interlocutores previa a la realización de actos que

⁵⁰ VILLASMIL, Humberto (2001) *“Diálogo, tripartismo y concertación social: una introducción a los Consejos Económicos y Sociales”*, San José, Costa Rica, pág. 20.

⁵¹ HABERMAS, Jürgen (1992) *“Teoría de la acción comunicativa”*, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.

pudieran afectarlos. Obtener información de los actores sociales y ser consultado por ellos es un derecho básico en que todos los participantes acuerdan.

4.2.1.1. La libertad sindical

La libertad sindical es un derecho que nace luego de la 2da Guerra Mundial y como consolidación del proceso político por el cual los trabajadores y sus asociaciones sindicales se sumaban a la reconstrucción y reconciliación de la sociedad. La participación de los actores sociales resultaba fundamental para la estabilidad política y el crecimiento económico en democracia.

El diálogo social se construye sobre la base del respeto a la libertad sindical y el ejercicio de este derecho. Sin embargo, tal como se verá a continuación, la libertad sindical posee un concepto multifacético.

La Declaración de Filadelfia (1944) determina que: “La Confederación reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes; (...) b) la libertad de asociación y la libertad de expresión es esencial para el progreso constante”.

La libertad sindical es uno de los derechos humanos fundamentales, y por tal es inescindible de todos los demás derechos de esa categoría. Es un derecho con contenidos complejos, y en su ejercicio también se expresan otros derechos como la libertad de asociación, la libertad de expresión y el derecho a la negociación colectiva, así también el derecho a no ser perseguido por estos actos.

La libertad sindical, ha sido definido de distintas maneras y todas ellas de un modo amplio y con cierto grado de ambigüedad, de modo tal que su definición no aporta una utilidad práctica de mayor trascendencia, aunque si relevante para dar un marco referencial que nos permita delimitar el contenido concreto con el que se manifiesta. Asimismo, el contenido de la libertad sindical suele estar condicionado, desde el punto de vista jurídico, a las decisiones en materia de política legislativa de cada país, según los distintos momentos históricos por los que atraviesa cada sociedad.

En este marco, se ha definido a la libertad sindical como “un derecho fundamental de los trabajadores a agruparse establemente para participar del ordenamiento de las relaciones productivas”. También se la ha definido como “el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección, así como el derecho de los sindicatos al ejercicio

libre de las funciones que le son atribuidas constitucionalmente para la defensa de los intereses del trabajo asalariado” (Recalde:2017).

En nuestro país, la doctrina mayoritaria ha optado por considerar a la libertad sindical como “un conjunto de poderes individuales y colectivos que aseguran la independencia de sus respectivos titulares en orden a la fundación, organización, administración, gobierno y actividades externas sindicales de las asociaciones profesionales de trabajadores”⁵². Ahora bien, estas definiciones no especifican de manera precisa cuáles son esos poderes (o derechos) y ello obedece a que, como también fuera señalado, la concreta delimitación de los alcances que el ordenamiento jurídico reconoce a esta libertad varía según la etapa histórica de la que se trate, por lo que debe recurrirse, a los fines prácticos, a las definiciones plasmadas en nuestro derecho positivo y en el derecho internacional.

La libertad sindical no sólo constituye un requisito fundamental, sino “el requisito principal e ineludible” para que el diálogo social y la democracia se puedan desarrollar. Implica la participación y representación de los intereses del colectivo de trabajadores, pues la libertad sindical se identifica con la tutela de estos intereses y con la autonomía de ese grupo social.

Los gobiernos desempeñan un papel crucial en la promoción y desarrollo efectivo de la legislación nacional y su reglamentación, en materia de instancias de diálogo social. Así, deben garantizar la protección de la independencia y los derechos fundamentales de las organizaciones de trabajadores y sus empleadores, promulgando el diálogo social, sea como actor o facilitador del mismo.

Allí, donde no existe el pleno respeto por la libertad de asociación, el proceso de diálogo adolece de falta de legitimidad y, por consiguiente, no puede ser sostenible en el tiempo.

4.2.1.2. El contexto democrático

El diálogo social consiste en la herramienta principal de la llamada democracia participativa, a través de la cual y mediante mecanismos de diálogo y consenso, se concibe a la democracia como una forma de participación directa de las diversas organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones.

⁵² LOPEZ, Justo (1998) “*Libertad sindical*”, en ÁLVAREZ, Eduardo, y otros, “*Derecho colectivo del trabajo*”, Ed. La Ley, Buenos Aires, pág. 81.

El diálogo social requiere para su desarrollo la existencia de un entorno democrático y, a su vez, puede constituir un mecanismo eficaz de participación. Aunque el diálogo social puede prosperar exclusivamente en una sociedad democrática, también puede constituir una importante contribución para la transición a la democracia.

Para implementar estos mecanismos de participación, los países organizan *consejos participativos*, conformado por diversos grupos de interés representativos de la sociedad y de acuerdo al sistema de relaciones que se quiera regular, a los fines de que intercambien información y establezcan acuerdos concertados.

Las condiciones que contribuyen a un ambiente democrático, que haga posible y fructífero el diálogo social, además de un imprescindible contexto político-jurídico democrático son todos aquellos presupuestos que son motivo de exposición en el presente apartado. Asimismo, resulta conveniente sumar otras condiciones, para la obtención de los mejores resultados: a) el involucramiento de los partidos políticos, a fin de asegurar la continuidad en caso de cambios de gobierno; b) el sometimiento a cuestiones económicas y sociales concretas; y c) que las partes involucradas compartan una visión estratégica de los problemas del país⁵³.

4.2.1.3. Sujetos representativos

La efectividad del diálogo social, depende fundamentalmente de la legitimidad de los actores sociales involucrados. Las organizaciones de empleadores y trabajadores necesitan ser lo más representativos posibles y reflejar los intereses de sus miembros en forma genuina.

El diálogo social, al desarrollarse entre los agentes participantes de los distintos sectores de la sociedad, aumenta el apoyo a las políticas públicas concertadas y la legitimidad de las mismas.

Por lo general, los interlocutores sociales que participan en las instancias de diálogo social han sido los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, donde el gobierno ha desempeñado funciones de facilitador, mediador, regulador o garante del cumplimiento de la ley. Los actores fundamentales en el diálogo social a nivel nacional son los interlocutores sociales y de gobierno. Esto ha sido así porque el diálogo social tiene sus orígenes en los temas relativos al mundo del trabajo, los derechos del trabajo y las condiciones de producción.

⁵³ OZAKI, Muneto y RUEDA, Marleen (2000) Op. Cit. pág. 9.

Los interlocutores sociales deben ser capaces de aglutinar el apoyo adecuado para sostener sus puntos de vista en los temas que abordan. Cuando se considera el diálogo social nacional, la presencia de organizaciones capaces de representar al más alto nivel a sus miembros, otorga consistencia y coherencia a las distintas organizaciones de niveles inferior, y por lo tanto contribuye a influir en forma determinante en las negociaciones.

La existencia de un diálogo social *real* presupone la existencia de actores sociales fuertes, representativos o independientes. Este presupuesto, en términos de derecho del trabajo y relaciones laborales, se identifica con los principios de libertad sindical y autotutela colectiva⁵⁴. El art. 1 del Convenio N° 144 de la OIT (1976), sobre consultas tripartitas para la aplicación de las normas internacionales del trabajo, promueve la implementación de mecanismos efectivos de consulta entre aquellas “organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que gocen del derecho a la libertad sindical”.

Sin embargo, como se destacara con anterioridad, estos factores no resultan condiciones fáciles de reunir en América Latina como consecuencia de: la *crisis de representatividad* que afecta principalmente a partidos políticos y organizaciones sindicales; la pérdida de autonomía del Estado para diseñar la política laboral; la disminución del peso específico de las autoridades administrativas de trabajo; y la dificultad para unificar la representación de intereses de las organizaciones de empleadores que van desde la gran empresa transnacional hasta la microempresa⁵⁵.

El art. 14 bis de la Constitución Nacional garantiza el derecho fundamental a la libertad sindical a partir de proteger al trabajo en sus diversas formas mediante leyes protectorias que posibiliten una “organización sindical libre y democrática”.

En lo que respecta a la Declaración Sociolaboral del Mercosur (DSM), su art. 8° sobre libertad de asociación se declara que “Los Estados Partes se comprometen a asegurar, mediante dispositivos legales, el derecho a la libre asociación, absteniéndose de cualquier injerencia (...)”. Mientras que el arts. 9° y 10° contemplan los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, respectivamente. Por su parte, el art. 13 reglamenta específicamente sobre diálogo social, al determina que “Los Estados Partes se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al

⁵⁴ ERMIDA URIARTE, Oscar (2009) Op. Cit. pág. 73.

⁵⁵ ERMIDA URIARTE, Oscar (2009) Op. Cit. pág. 74.

crecimiento económico sostenible y con justa social de la región y la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos”.

Tal como fuera señalado anteriormente, aunque los interlocutores sociales y los gobiernos, siguen siendo los actores más relevantes en el diálogo social de ámbito nacional, en algunos países se ha ampliado la participación en el diálogo a otros interlocutores. El diálogo social en el que intervienen los interlocutores sociales habituales, los gobiernos y otros actores destacados se ha denominado diálogo social “extendido” o *tripartito plus*.

4.2.1.4. La voluntad y el compromiso político

Para que el diálogo social resulte fructífero, las partes deben tener un marco de referencia y un entendimiento común sobre el propósito de la instancia de diálogo. Las partes intervinientes deben contar con un cierto grado de confianza en el proceso, y de lealtad y compromiso con el mismo. Resulta importante que todos los participantes avancen hasta alcanzar un *consenso amplio* sobre la organización política, económica y social de la sociedad en la cual les gustaría vivir. Esto no implica despojarse de miradas particulares sino, comprender los fenómenos en que se desarrolla la sociedad, y ponerse de acuerdo con los objetivos fundamentales que resultan deseables alcanzar.

Para aceptar esta finalidad resulta necesario aceptar previamente el pluralismo social y la reconciliación mutua de intereses. La falta de creencia o convicción sobre este proceso y los valores que lo guían, resultarán indefectiblemente en una experiencia insatisfactoria.

Si bien el Convenio N° 144 hace referencia a las organizaciones sindicales “más representativas”, nada impide que participen del diálogo social representantes de organizaciones que no alcancen dicha calificación⁵⁶. La medida de la representación estará definida, y será importante, en relación con la problemática tratada. Si el asunto que es llevado a discusión de una instancia de diálogo social revise un carácter amplio, de injerencia nacional, sin lugar a dudas la participación de las organizaciones más representativas dotará de mayor legitimidad a la decisión abordada. En cambio, si lo que se discute será de aplicación en un territorio precisamente delimitado, dentro de los espacios mayores del

⁵⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2000) “*Consulta Tripartita*”, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”, Informe III (Parte IB), Estudio general de las memorias relativas al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (Núm. 144), y relativas a la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la OIT), 1976 (Núm. 152), Ginebra, págs. 22-25.

territorio nacional, consideramos que no es necesario que dichas organizaciones alcancen la calificación de mayor representatividad. Lo mismo ocurre, para aquellos casos que como se verá más adelante, la instancia de diálogo convoca a participar a distintos actores sociales de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, centro de investigaciones, manifestaciones religiosas, etc.

Por otra parte, dado que las materias abarcadas por el diálogo social adquieren cada vez mayor complejidad y amplitud, presenta un carácter *abierto* que trasciende al tripartismo. Implica mucho más que presentar los tres roles clásicos del tripartismo –*estado, empresarios y sindicatos*– y da lugar a otros actores presentes en la sociedad civil⁵⁷. Pueden participar otros actores, no siempre *secundarios*, como ha sido el caso de la Iglesia Católica y de asociaciones representativas de diversos intereses, principalmente económicos y sociales, como las de consumidores o medioambientalistas, pasando por organizaciones de jóvenes, personas con discapacidades, desempleados, representantes de partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil.

También adquieren significativa importancia actores del ámbito internacionales que intervienen como patrocinadores del diálogo, como es el caso de la OIT, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que, a través de la cooperación, la asistencia técnica o el financiamiento, promueven el encuentro entre los sujetos sociales.

4.2.1.4.1. La función del gobierno

En algunos países, por lo general, el diálogo social se acepta y promueve como una herramienta fundamental de los sistemas democráticos modernos. Sin embargo, en otros, los procesos de diálogo dependen en gran medida de las actitudes del gobierno de turno en el poder.

Los gobiernos desempeñan un papel clave en la viabilidad, avance y desarrollo del diálogo social a nivel nacional. Resulta más probable que el diálogo social prospere allí en donde los gobiernos tienen confianza en el proceso tripartito, y fomenta la participación activa de los agentes sociales en los procesos de formulación de políticas públicas, que en aquellos países en donde los gobiernos no cuentan con esta convicción.

⁵⁷ GOSTNER, Karl, y EDIGHEJI, Omano (2000) “Diálogo social: la experiencia sudafricana”, en OIT (2000) “Sindicatos y diálogo social: situación actual y perspectivas”, Educación obrera, N° 120, Ginebra, pág. 90.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de fomentar y aplicar el marco jurídico adecuado para garantizar la independencia de criterio y los derechos fundamentales de los agentes sociales, como son la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva tal como lo estipula el Convenio N° 87 sobre libertad sindical y protección de derecho de sindicación (1948) y el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949).

El gobierno desempeña un doble papel en el diálogo social, la de promotor y la de protagonista⁵⁸. En su condición de promotor los gobiernos tienen la responsabilidad de promover consultas con los interlocutores sociales y de tomar las medidas pertinentes para llevarlas a la práctica de un modo efectivo y regular. Dentro de los organismos de la administración pública, generalmente corresponde a las autoridades administrativas del trabajo, la responsabilidad de fomentar el diálogo social bipartito o tripartito. A los efectos de fomentar el tripartismo, la autoridad de trabajo debe establecer los marcos o instituciones que garantizan el diálogo social nivel nacional asegurando la libertad sindical de los interlocutores sociales de modo que los empleadores y los trabajadores puedan expresar libremente sus opiniones. En su condición de actor protagonista, el gobierno debe participar activamente en el diálogo social con los trabajadores del sector público, respetando los principios establecidos en el Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (1978).

4.2.1.5. La aceptación del diálogo tripartito

El éxito y la eficacia del diálogo social, además de en las condiciones institucionales desarrolladas y en el marco jurídico anteriormente mencionadas, requiere fundamentalmente en la existencia de una creencia colectiva sobre las fortalezas de esta instancia de participación, manifestada en amplio apoyo social.

Para que ese apoyo social exista, se requiere de un marco político donde el gobierno y la opinión pública en general acepten a los interlocutores sociales como aquellos plenamente legitimados para el diálogo, donde la opinión pública apoye la intervención de los interlocutores sociales en la formulación de las políticas públicas, y donde el gobierno goce de legitimidad y de una relativa estabilidad política⁵⁹.

⁵⁸ LÉCUYER, Normand (2001) *“Guide pour la Formation et le Fonctionnement de Secrétariats Permanentes distantes Tripartites Nationales de Consultation en Afrique Francophone”*, BIT, Ginebra.

⁵⁹ VISSER, Jelle y HEMERIJCK, Anton (1997) *“A Dutch Miracle: Jpb Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands”*, Amsterdam UP, Holanda.

4.2.1.6. La competencia técnica

Para que actores sociales participen constructivamente del diálogo social es importante que cuenten con la capacidad técnica y el conocimiento necesario para intervenir en debates sobre cuestiones amplias que exceden a sus intereses inmediatos. Se deberá garantizar un fácil acceso a la información relativo a los problemas jurídicos, sociales y económicos sobre las que deben tratar.

A tales efectos, además de contar con asesores técnicos relativos a los distintos asuntos sobre los que deberán ser componentes, muchas organizaciones poseen instituciones de investigación propias o asociadas, donde se realizan los análisis de fondo sobre los complejos problemas económicos y sociales.

Estas instituciones robustecen la capacidad técnica de los agentes sociales, aportan argumentos sólidos a las decisiones, y les permite negociar en igualdad de condiciones con el resto de los interlocutores.

Resulta también muy importante la formación que reciban los agentes a fin de mejorar sus técnicas de negociación, comunicación y sus habilidades para la gestión de los conflictos. Este, resulta principalmente uno de los campos de interés sobre los que la OIT colabora activamente con sus especialistas.

4.2.1.7. La capacidad de cumplir con lo pactado

Cuando el diálogo social es exitoso, se produce resultados que, en muchos países, adopta la forma de “pactos sociales” o “acuerdos sociales” firmados por las partes que intervinieron del diálogo.

El contenido de estos acuerdos cambiará significativamente de acuerdo a los temas que hayan sido tratados durante la instancia, en donde se podrán abordar un número reducido de cuestiones o un amplio número de temas generales.

Una vez firmados estos compromisos, resulta igual de importante que las partes que hayan intervenido en las negociaciones puedan cumplir con lo pactado. Sin un adecuado cumplimiento sobre lo pactado, el diálogo social podría ser percibido como una mera conversación, haciéndole perder legitimidad a dicha instancia y, por ello, la eficacia de sus decisiones.

Cuando resulte oportuno, los acuerdos deberán traducirse en políticas públicas concretas y en programas de acción. La implementación de los mismos deberá supervisarse y evaluarse, siendo útil aquellas evaluaciones para alimentar el siguiente ciclo de negociación de un nuevo acuerdo.

Es importante que los gobiernos cuenten con una buena capacidad de aplicar acuerdos y seguir de cerca su desarrollo, para garantizar su aplicación de acuerdo con los términos pactados.

4.3. Los factores que obstaculizan el diálogo social

Todos estos factores que resultan imprescindibles para el despliegue del diálogo social y como presupuestos del mismo, seguramente, explican también el poco desarrollo de este instituto en América Latina, donde todos o algunos de estos requisitos presentan un fuerte déficit. Principalmente, las dificultades actuales se presentan como consecuencia de la política económica predominante en la región y el fuerte debilitamiento de las organizaciones colectivas, particularmente, las asociaciones sindicales. De la misma forma, no se encuentra exenta de esta fragmentación, el poder del Estado, el que se encuentra debilitado y disminuido en su autonomía para diseñar libremente su política como consecuencia de los efectos de un mundo cada vez más globalización⁶⁰.

Las organizaciones sindicales se ven afectadas por las nuevas formas de producción y organización de trabajo y cambio tecnológico; los empleadores encuentran una diversidad de intereses muy variados que intentan representar; mientras que los “Ministerios de Trabajo” pierden peso ante los de Economía, Planificación y Producción. Este debilitamiento de los tres principales actores sociales dificulta el diálogo social por ausencia de sus presupuestos, razón por la cual, el fortalecimiento de los tres actores es necesario para el desarrollo del diálogo social y el tripartismo⁶¹, tanto como el de éstos lo es para el de la democracia pluralista.

Esta dinámica presente en los actores sociales sólo puede dar lugar a dos tipos de consecuencias: a) un *círculo vicioso*, debilidad de los actores –*inexistencia de diálogo social*

⁶⁰ El Programa y Presupuesto de la OIT para el bienio 2000-2001 fijó como objetivo estratégico el fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social y como objetivo intermedio, el fortalecimiento de los interlocutores sociales. En el Programa y Presupuesto del bienio 2002-2003 se ratificó el objetivo estratégico de “consolidar el tripartismo y el diálogo social”; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001) “*Propuestas de programas y presupuesto para 2002-2003*”, Ginebra.

⁶¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1999), “*Propuestas de programa y presupuesto para 2000-2001*”, vol. 1, Ginebra, pág. 49.

real y eficaz–, carencias de la democracia; b) un *círculo virtuoso*, fortalecimiento y representatividad de los actores –*diálogo social real y fluido*–, profundización de la democracia pluralista.

Al examinar las razones del fracaso o éxito de algunos intentos de diálogo social, resulta fundamental la consideración de las condiciones de posibilidad de su desarrollo que fueron mencionados anteriormente. El dialogo social puede resultar fructífero o no iniciarse debido a la falta de interés o de voluntad, sea por parte de los agentes sociales o de los gobiernos.

Muchas veces, esta falta de voluntad o interés, puede deberse a la falta de una tradición democrática, a la debilidad o falta de legitimidad de los interlocutores sociales, presidencialismos fuertes, o la ausencia de algunas de las demás condiciones señaladas en la sección anterior. La eficacia del diálogo social depende fundamentalmente de la concepción la creencia en esta herramienta como de vital importancia para el funcionamiento democrático.

Aun cuando el diálogo social se haya iniciado, podría no llegarse a ningún compromiso o acuerdo y, por tanto, ninguna recomendación o pacto social. A continuación, desarrollaremos algunos de los factores asociados al fracaso del diálogo social que son fruto del análisis de las distintas experiencias y las observaciones de los analistas políticos.

4.3.1. Los intereses ideológicos

De acuerdo con lo examinado por Auer (2000:52) para el caso de las experiencias europeas, el autor argumentaba que “el diálogo social tuvo más dificultades para prosperar cuando más orientado estuvo hacia la confrontación y más cargado de connotaciones ideológicas”.

Sin embargo, el autor también agrega que cuando el diálogo social “adoptó un enfoque más pragmático y orientado hacia la resolución de los conflictos, el diálogo tuvo resultados positivos para el empleo”. En efecto, para que el diálogo social se traduzca en resultados positivos es importante que se oriente hacia la resolución de los conflictos, que los actores involucrados logren despojarse de todo condicionamiento ideológico, y logren priorizar el pragmatismo en la búsqueda de consensos, que los asuntos que los enfrentan y alejan de toda posibilidad de acuerdo.

4.3.2. La falta de responsabilidad y legitimidad democrática

De acuerdo a lo que sostienen Compston (2002:319), bajo ciertas circunstancias podría pensarse que un diálogo social rígido y muy institucionalizado no es necesariamente democrático, puesto que los procesos en la toma de decisiones se vuelven “oscuros” y “poco claros”, y son percibidos como si tuvieran lugar “a puerta cerrada” sin la participación y la debida transparencia que un proceso democrático así requiere.

Cuando se produce una situación de estas características, continúa el autor, los partidos políticos –*generalmente excluidos de esta instancia*– consideran que el diálogo social es poco democrático. Aún más, muchos partidos políticos sostienen que solamente el Estado debe tomar decisiones en materia de política económica, y como consecuencia del mandato otorgado a través del voto, porque son ellos precisamente los representantes electos encargados de reflejar los intereses de la población (Parsons:2002). En este mismo sentido, muchos autores sostienen la convicción de que la “concertación política” diluye la responsabilidad política y la soberanía de los parlamentos, pudiendo en ocasiones, ser calificada como “antidemocrática” en el sentido de pasar por encima del parlamento y condicionar a los gobiernos electos para poner en marcha y aplicar políticas públicas que no manifiestan su plan de gobierno.

Otra crítica que hacen las organizaciones o partidos políticos minoritarios, es que por los sujetos involucrados, el diálogo social carece de legitimación representativa, porque sus múltiples puntos de vista no se ven reflejados en los procedimientos de diálogo ni tampoco en los resultados del mismo.

4.3.3. Los actores del diálogo social

Los interlocutores que forman parte del diálogo social resultan actores claves porque serán quienes se reúnan en torno a una temática determinada la que deberán resolver por la vía del consenso. Estos actores sociales deberán tener la voluntad de acordar y contar con la suficiente representación como para que sus decisiones se encuentren legitimadas al interior del conjunto que representan.

Para obtener una política pública que su implementación traiga efectos concretos para el crecimiento económico y el desarrollo social y productivo, resulta indispensable que, a su vez, la elección de aquellos actores haya sido la adecuada. A tales efectos, si bien la variable

de la representación es *a priori* la que resulta más fundamental, resulta importante también poner en valoración la incidencia de ese conjunto sobre la temática a tratar. Muchas veces, la relación entre “representación” e “influencia” no resulta directa, y este tipo de situaciones se manifiestan con mayor claridad cuando nos referimos a la representación por parte de los “empleadores” en donde la concentración de los factores de producción suele estar en pocas manos.

4.3.4. Apertura a diversos sectores de la sociedad civil

La naturaleza tripartita de la OIT es una característica que hace único a este organismo. La misma, se encuentra manifestada tanto en su Constitución como en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, en todo lo referido a su composición, funcionamiento y procedimientos.

En efecto, y como principio general, en sus textos normativos se incorpora genéricamente la obligación de consultar a las organizaciones de trabajadores y empleadores, cuando existan, acerca de las modalidades de aplicación de sus normas. Adicionalmente, la OIT ha asignado el carácter de prioritario al Convenio 144 (1976) sobre la consulta tripartita en materia de normas internacionales del trabajo, a la vez que actualiza lo determinado por la Recomendación 152 (1976) sobre la consulta tripartita, e invita a los Estados a poner en ejecución la Recomendación 113 (1960), sobre la consulta para las ramas de actividad económica y ámbito nacional. A todo ello, se debe considerar también de manera fundamental, la adopción de la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90ª Reunión (2002) sobre tripartismo y diálogo social, en la que invita a los gobiernos a poner en marcha estructuras tripartitas de nivel nacional.

Asimismo, el diálogo social también forma parte de la Declaración de Filadelfia, relativa a los fines y objetivos de la Organización del Trabajo y de los principios que deben inspirar la política de sus miembros, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 26ª Reunión (1944), en donde a su vez, se reconoce la obligación de la OIT en fomentar programas que permitan la colaboración entre organizaciones de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de políticas de índole social y económicas. Por otro lado, la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1988 a través de la 86ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, determina que todos los miembros de la OIT, tienen la obligación de respetar y

promover hasta hacer efectivos todos los derechos vinculados a la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. La existencia y el respeto de todos estos derechos son elementos primordiales para que el diálogo social se desarrolle en plenitud.

Por último, al adoptarse el Programa de Trabajo Decente, en la 87ª Reunión de 1999 sobre la Conferencia Internacional del Trabajo se afirmó que “el acceso a las oportunidades que brinda la nueva economía requiere de la existencia de instituciones sociales basadas en la participación con el objeto de conseguir la legitimación y permanencia de las correspondientes políticas económicas y sociales”. En esa certidumbre “el diálogo social es un elemento indispensable”.

4.3.5. Derecho a la información y consulta previa

El Convenio N° 144 de la OIT *–ratificado por la Argentina en 1987–*, promueve la implementación del diálogo social (art. 2) a través de la puesta en práctica de “procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores sobre las actividades de la OIT”, sobre: “a) respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia; b) las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones; c) el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual; d) las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT; y e) las propuestas de denuncia de convenios ratificados” (art. 5, párr. 1), sin perjuicio de su utilización en otros asuntos de las actividades de la OIT (cfr. Recomendación N° 152).

La consulta debe distinguirse de la simple información y la negociación. Las consultas exigidas por el Convenio N° 144 si bien no tienen efecto vinculante ni implican la imposición de un acuerdo, tampoco pueden consistir en simples gestos simbólicos. Las autoridades se limitan al deber de informar y realizar las consultas de buena fe, sin restringir su accionar a las opiniones recogidas. El objetivo de las consultas es ayudar a las autoridades de gobierno a tomar una decisión o legitimar la misma. No basta con comunicar un hecho consumado, por

caso, las informaciones y memorias que los gobiernos deben enviar a la Oficina Internacional del Trabajo (cfr. art. 23, párr. 2, Constitución OIT)⁶².

De este modo, en el indispensable marco de buena fe, la información constituye un elemento imprescindible para la eficacia de la representación sindical dentro del sistema democrático en la elaboración de las decisiones por las que se verán afectados los actores sociales⁶³.

La Recomendación N° 152 (1976) sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo y las medidas nacionales relacionadas con las actividades de la OIT, destinada a viabilizar la aplicación del Convenio N° 144, propone (párr. 2.3) que las consultas se realicen, preferentemente: “a) por intermedio de una comisión específicamente encargada de los asuntos relacionados con las actividades de la OIT; b) por intermedio de un organismo con competencia general en el ámbito económico, social o laboral; c) por intermedio de varios organismos especialmente encargados de materias específicas; o d) por medio de comunicaciones escritas cuando los que participen en los procedimientos de consultas estimen que tales comunicaciones son apropiadas y suficientes”

Asimismo, la Recomendación aconseja (párr. 3.3) “tomar medidas, en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, para facilitar una formación adecuada que permita a los participantes en los procedimientos cumplir con sus funciones de manera eficaz”, y enfatiza “la autoridad competente debería ser responsable de los servicios administrativos de apoyo y del financiamiento de los procedimientos previstos en la presente Recomendación, incluido el financiamiento de los programas de formación si fuere necesario” (párr. 3.4).

La Recomendación N° 113 (1960) sobre la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, fomenta la comprensión mutua y las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones a fin de “desarrollar la economía en su conjunto o algunas de sus ramas, mejorar las condiciones de trabajo y elevar el nivel de vida” (párr.. 4) y “la creación y funcionamiento de los organismos nacionales que se ocupan de la organización del empleo, formación y readaptación profesional, protección de los

⁶² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2000) “*Consulta Tripartita*”, Op. Cit., págs. 18-19.

⁶³ GOLDIN, Adrián O. (1998) “*Hacia el reconocimiento constitucional del derecho a la información*”, DT, XLVIII-A, Buenos Aires, págs. 7-12.

trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, productividad, seguridad y bienestar sociales; y (...) la elaboración y aplicación de planes de desarrollo económico y social” (párr. 5).

4.3.6. El diálogo social como factor del trabajo decente

El trabajo decente consiste en “el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social”⁶⁴, y en donde se propicia el tripartismo y el diálogo social.

El diálogo social desempeña un rol central en la promoción del Programa de Trabajo Decente. Tal es así, que la propia OIT promueve el diálogo social en los distintos Estados Miembros, a través de los siguientes modos: a) las normas internacionales en materia de trabajo; b) la cooperación técnica; c) la asistencia técnica y el asesoramiento en la formulación de políticas.

Uno de los recursos más importantes con que cuenta la OIT para fomentar y promover los mecanismos de diálogo social consiste en la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo. A través de numerosos Convenios y Recomendaciones, la OIT estipula que el diálogo social es el instrumento más adecuado para lograr los objetivos de la organización. Tanto el Convenio 144 como la Recomendación 152, se refieren en forma explícita al diálogo social y al tripartismo. Estos instrumentos normativos promueven estos mecanismos, involucrando a los agentes sociales en la actividad normativa de la OIT. En este mismo sentido, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1996 conclusiones relativas a la cooperación tripartita en el plano nacional sobre políticas económicas y sociales, así como en 2002, una Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social.

La libertad sindical, por su parte, resulta condición y carácter esencial del trabajo decente de acuerdo al primer Informe Global (1998), correspondiente al procedimiento de seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

La noción de trabajo decente se encuentra íntimamente relacionada con la dignidad de los trabajadores y la mejora en sus condiciones de trabajo. La OIT procura no sólo la creación de puestos de trabajo, sino que los nuevos puestos que se creen observen un estándar mínimo

⁶⁴ La primera utilización expresa y formal de la expresión trabajo decente en la OIT y en las ciencias del trabajo, tiene lugar en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1999) “*Trabajo decente*”, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

de calidad, cuyo alcance se extiende desde la protección ante las vulnerabilidades de los trabajadores hasta los imprevistos que pueden retirarlos del trabajo (desempleo, enfermedad, vejez, etc.).

La OIT asigna un papel relevante a los procedimientos de diálogo social en los respectivos ámbitos nacionales para alcanzar esas condiciones decentes de trabajo de acuerdo a lo estipulado por el Programa y Presupuesto para 2000-2001. Tales como: “a) la promoción de los derechos laborales; b) la promoción del empleo; c) la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad; y d) el fomento del diálogo social; considerándose el trabajo decente como resultado de la interacción o condensación de todos esos elementos”.

4.4. Las fuentes normativas del diálogo social en la Argentina

La Constitución Nacional aporta un marco jurídico de legitimación y garantías a la acción del sujeto representativo de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, propicio para la institucionalización del diálogo social. El art. 14 bis garantiza “a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo” y “recurrir a la conciliación y el arbitraje”. Asimismo, el Convenio N° 87, sobre libertad sindical⁶⁵; por cuanto posee jerarquía constitucional por hallarse incorporado a los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos (art. 75, inciso 22, 2° párr., CN), es otro texto de rango constitucional que promueve la implementación del diálogo social.

En el nivel normativo inferior, correspondiente a los tratados internacionales con jerarquía superior a la ley (art. 75, inc. 22, párr. 1°, CN), han sido incorporados al ordenamiento jurídico argentino diversos Convenios de la OIT, relacionados con la promoción del diálogo social. Además del citado Convenio N° 144, hay que mencionar los Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva; Convenio N° 151, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública; Convenio N° 154, sobre negociación colectiva; y los recientemente aprobados por el Congreso de la Nación; Convenio N° 135, sobre representantes de los trabajadores, y Convenio N° 150, sobre cometido, funciones y organización de la Administración del trabajo.

Descendiendo en la pirámide normativa, el sistema de unicidad sindical promocionada, instrumentado en la Ley de Asociaciones Sindicales N° 23(art. 31).551, otorga

⁶⁵ RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge (1998) *“Las instituciones del Derecho Colectivo del Trabajo y la Constitución Nacional”*, Ed. La Ley, Buenos Aires, págs. 45-48.

con carácter exclusivo a las asociaciones con personería gremial los derechos de “Defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores” (inc. a) que incluyen “todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo” (art. 3º); “Participar en instituciones de planificación y control de conformidades con lo que dispongan las normas respectivas” (inc. b); “Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social” (inc. c); “Colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores” (inc. d).

4.5. La 4ta revolución industrial y los desafíos del diálogo social

De acuerdo con Schwab (2017) una revolución industrial se caracteriza por el surgimiento de “nuevas tecnologías y nuevas maneras de percibir el mundo que impulsan un cambio profundo en la economía y la estructura de la sociedad”. Por lo tanto, resulta posible identificar los siguientes períodos relacionados con la revolución industrial.

La 1ra Revolución Industrial comenzó en Inglaterra en el Siglo XVIII, y se caracterizó por una serie de descubrimientos que favorecieron la expansión de las industrias, el progreso *científico-técnico* y la introducción de máquinas. La transición de la manufactura para el sistema de fábrica fue impulsada por invenciones de la máquina de hilar, el telar mecánico y la máquina de vapor que resultó en la mecanización de los procesos. Como resultado de todo ello, se produjo un notable aumento en la producción, la sustitución del trabajo manual por el industrial, el desarrollo del comercio internacional y una fuerte dinamización del mercado interno. La fábrica se convirtió en el nuevo centro de la vida comunitaria.

Posteriormente, en la segunda mitad del Siglo XIX, se desarrollará la llamada 2da Revolución Industrial, impulsada fundamentalmente por la electricidad y el motor de la combustión interna. Es un contexto histórico en donde confluyen el desarrollo de importantes innovaciones tecnológicas y un cambio de paradigma en la producción de bienes y servicios, vinculado con la producción en serie, la división funcional del trabajo y la estructura organizacional basada en la jerarquía. Asimismo, se da origen a la configuración de nuevas formas de representación, con la conformación de los movimientos sindicales.

A mediados del Siglo XX, aparecen los primeros procesos y ambientes de trabajo impactados por el desarrollo de las nuevas “tecnologías de la información”, que darán lugar al advenimiento de una 3ra Revolución Industrial y el comienzo de una nueva era de “sociedad de la información y el conocimiento” (Drucker:1969). Esta nueva revolución industrial se

desarrolla sobre la base de nuevas tecnologías de la información y comunicación, así como en las innovaciones que permiten el comienzo del desarrollo de energías renovables. Esta etapa de desarrollo industrial se vincula con el desarrollo de la microelectrónica, de los *mainframes* y la digitalización de información que antes se transmitía analógicamente.

Finalmente, la 4ta Revolución Industrial es un proceso que comenzó a principios del Siglo XXI y tuvo como base la revolución digital. Está caracterizada por un Internet mucho más móvil y mundial, por sensores más pequeños y más potentes, y por inteligencia artificial y aprendizaje automático, entre otros aspectos. A esta etapa la determina un profundo desarrollo tecnológico e industrial vinculado con la organización de los procesos y medios de producción, que se centra en los sistemas ciberfísicos, la robótica, el internet de las cosas (IoT) y la conexión entre dispositivos que se consolida con el surgimiento de las “fábricas inteligentes”, cuya principal característica es una mayor adaptabilidad a las necesidades de la producción y una mejora en la eficiencia de los recursos, y en el marco de un gigantesco cambio global. La base sobre la que se sustenta el proceso lo constituye un aumento en la digitalización, el IoT, la robótica y la coordinación cooperativa de las unidades de producción de la economía, o también llamada, “*economía circular o colaborativa*”. Brynjolfsson y McAfee (2017) describen este período como “la segunda era de las máquinas”.

El mundo del trabajo y la reconfiguración del mercado laboral son algunos de los ámbitos o espacios en donde las repercusiones y las consecuencias de la 4ta Revolución Industrial serán más importantes, trayendo aparejado una serie de importantes *desafíos*. Según diversas previsiones, se perderán millones de puestos de trabajo como consecuencia de la robotización y mecanización de cada vez un mayor número de tareas. Esta posibilidad, trae aparejado un “espacio de incertidumbre” que nos recuerda a las sociedades de riesgo de Rifkin (1996), en donde muchos serán los trabajadores especialmente afectados por la expansión de este nuevo modelo productivo.

Asimismo, y en paralelo a los desafíos que la sociedad deberá afrontar, se presentan nuevas *oportunidades* con la aparición de nuevos mercados para la mano de obra. En este aspecto, se espera que con los nuevos avances tecnológicos se desarrollen nuevas profesiones cuyas tareas se centren en la producción de estas nuevas tecnologías.

Además de los cambios en el mundo del trabajo, todos estos avances traen aparejados profundas consecuencias en materia económica y social. La “nueva economía” tendrá un alto

componente de digitalización, junto con el desarrollo de nuevas formas de energía, la proliferación de la robótica y la automatización.

Todos estos procesos que se están desarrollando y se profundizarán cada vez más en los próximos años, implican profundas transformaciones, desafíos y oportunidades. Lograr neutralizar al mínimo los aspectos negativos, al tiempo que se maximizan los elementos positivos, será una de las principales prioridades que se tendrán que gestionar. La capacidad de los actores económicos y sociales vinculados al mundo de la producción y el trabajo, de regular de un modo adecuado todo este proceso y sus repercusiones, será una tarea fundamental.

Un nuevo diálogo social se impone ante un nuevo paradigma productivo, con nuevas reglas y actores, y nos exige avanzar en novedosos arreglos institucionales capaces de adoptar equilibrios generales inéditos, en el camino hacia una reconfiguración del contrato social.



5. Capítulo quinto: El diálogo social como política pública

5.1. Diálogo social y políticas públicas

El destacado analista político Lahera (2002)⁶⁶ expresa que una “política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, desarrollados en el sector público, la comunidad y el sector privado”. El concepto de política pública del autor incluye no sólo a las políticas de gobierno, sino también a las del Estado, que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño y ejecución. Por otra parte, Oszlak y O’Donnell (1981) entienden a las políticas públicas como “un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”.

De la mirada de los autores, se observa que, si bien tradicionalmente la formulación de la política pública se reserva a una autoridad investida de poder público, cuando se aumenta la participación de la ciudadanía su eficacia y eficiencia aumenta considerablemente. En cuanto a la participación sostienen que mediante ella personas o grupos pueden influir en la determinación de la agenda pública y en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

De esta manera, se otorga una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas económicos y sociales, a la vez que se otorga transparencia al sistema político y se dinamizan las consideraciones de los problemas más relevantes para la sociedad en un momento determinado.

Así concebida, continúa Lahera (2002), “la participación es un modo privilegiado de expresar la diversidad social, de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma”. A la vez afirma que a través de los procesos de concertación social los agentes sociales participan en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas. Para que esa concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios.

⁶⁶ LAHERA, Eugenio (2002) “Introducción a las políticas públicas”, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, 1ra Ed., Chile.

En este marco, el diálogo social debe ser entendido no sólo como una instancia para la formulación de las políticas públicas por parte de los agentes sociales, sino también, como una *política pública en sentido estricto* por consistir en un modelo, estructura o acción desarrollada por parte del Estado en relación a diversas cuestiones que son allí tratadas.

Luego de efectuado el análisis del marco teórico, y precisado el concepto, las formas y características del diálogo social, como así también las características del nuevo contexto socioeconómico, a continuación, procederemos a detenernos en el estudio de algunas de las experiencias concretas de diálogo social.

Analizaremos, brevemente, alguna de las experiencias de diálogo social desarrolladas en el seno de la OIT, en la UE, el Mercosur y en algunos países latinoamericanos, para finalizar con una referencia a la experiencia argentina en la materia.

5.2. El diálogo social en la OIT

De acuerdo a como fuera sostenido con anterioridad, la OIT constituye el principal organismo del mundo de estructura constitucionalmente tripartita construido sobre la base del diálogo social. El tripartismo, es la característica definitoria de la OIT desde sus orígenes, que ayuda a garantizar el diálogo social tripartito al interior de la organización⁶⁷.

Por lo demás, y de acuerdo a lo que fuera precisado con anterioridad, la OIT promueve el desarrollo del diálogo social tripartito en el nivel nacional, a lo que dedica varias normas de índole internacional del trabajo y programas. Algunas de las normas internacionales que destina la OIT se corresponden con los ya citados Convenio 144 (1976) y la Recomendación 113 (1960), mientras que entre los programas de acción, cabe señalar la constante promoción del diálogo social y del tripartismo que históricamente la OIT realiza, desde el fomento de la negociación colectiva hasta las instancias más amplias de diálogo social.

Durante los últimos años el diálogo social ha sido definido como uno de los objetivos centrales del plan de acción de la OIT en el mundo. En este sentido, se ha determinado que “el diálogo será uno de los fundamentos centrales de la estabilidad social” y que “el tripartismo está llamado a constituirse en el ancla social de nuestras sociedades”. Posteriormente, la presencia de un diálogo social genuino se constituyó en condición y contenido para la

⁶⁷ SERNA, María del Mar; ERMIDA URIARTE, Oscar (1994) “El tripartismo” en Revista Derecho Laboral, Montevideo, T. XXXVIII, N° 173-174, pp. 10-14.

existencia de un “trabajo decente”⁶⁸. El fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social, así como el de los actores sociales, ha sido uno de los objetivos estratégicos que la OIT se ha planteado⁶⁹.

5.3. Los organismos del diálogo social

La promoción y expansión del diálogo social en la vida política luego de la firma del Tratado de Versalles ha llevado a la creación de organismos específicos creados a tal efecto, alrededor del mundo.

El organismo “típico” del diálogo social lo constituye los *Consejos Económicos y Sociales*, que adopta diferentes composiciones, formas y clases según países y regiones⁷⁰. Si bien los organismos del diálogo social suelen tener funciones consultivas, algunas veces sus funciones poseen carácter imperativo. Para el primero de los casos, el Estado suele reservarse la posibilidad de una decisión imperativa impuesto por ley, aunque de la legitimidad de sus decisiones, depende el peso de sus resoluciones o acuerdos para imponerse por la fuerza del propio consenso.

5.4. El diálogo social en la UE

La experiencia europea en materia de diálogo social y pactos sociales, se inicia en la década del '50 e inaugura un proceso de numerosas y variadas experiencias, que han tenido resultados positivos y ejercido una indudable influencia en otros ámbitos regionales. El diálogo social constituye un elemento fundamental del modelo social europeo y un instrumento de cohesión social y estabilidad.

A la vista de la trayectoria y de los resultados del diálogo social comunitario –*que a continuación se expondrá*– se puede afirmar que se ha constituido como uno de los pilares en los que se ha apoyado el proceso de integración europea.

⁶⁸ SIMÓN, Manuel; MARTINEZ, Daniel, “Prefacio” a SEPÚLVEDA, Juan M.; VEGA RUIZ; LUZ, María (1999) “*El diálogo social en los países andinos ¿nuevo camino para los sindicatos?*”, Lima, p. 89

⁶⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1999) “*Propuestas de programa y presupuesto para 2000-2001*”, vol. 1, Ginebra, p. 49.

⁷⁰ Para ampliar sobre el estudio de los principales Consejos Económicos y Sociales del mundo, se recomienda la lectura de la siguiente bibliografía: BERENSZTEIN, Sergio (2014) “*Estudio comparativo de consejos económicos y sociales en el mundo*”, Ed. Universidad Di Tella, Buenos Aires.

Las primeras experiencias de diálogo social en la UE fueron *en materia de consulta*, comenzando con la celebración del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* de 1951 (CECA) y el *Tratado de Roma* de 1957.

Si bien el diálogo social se encuentra presente desde la creación de las primeras expresiones de la UE, el hecho más destacado desde el punto de vista constitucional y estructural, es la creación del *Comité Económico y Social* (1957), órgano permanente de representación de los agentes sociales, de información y consultas y, consecuentemente, espacio de desarrollo del diálogo social europeo. Paralelamente se comenzaron a desarrollar múltiples *Comités Consultivos Interprofesionales* de carácter bipartito y varios *Comités Paritarios Sectoriales*, sin perjuicio de otros tantos grupos de trabajo.

Posteriormente, en 1974, el *Programa de Acción Social* de la UE se construyó sobre las bases de que la política social promueve progreso y favorece al crecimiento, y que es un factor configurativo de la política económica⁷¹. El éxito de este programa se atribuye, principalmente, al diálogo desarrollado en tres dimensiones: *político*, con la participación de los gobiernos de los Estados miembros de la UE; *civil*, porque participan organizaciones de la sociedad civil no gubernamentales; y *social*, con la participación de organizaciones sindicales y cámaras de empleadores.

A partir de 1985, se desarrolla el *aspecto de la negociación* bipartita del diálogo social europeo con el denominado “Diálogo de Val Duchesse”, impulsado por la Comisión Europea, bajo la consideración de que un diálogo social europeo fuerte “contribuirá al proceso de integración al tiempo que serviría de instrumento para la construcción del pilar social que compensaría la construcción del Mercado Único y la Unión Monetaria bajo los principios del liberalismo económico”⁷².

El principal elemento caracterizado del sistema de diálogo social que comienza a construirse en Val Duchesse, reside en el papel que pasan a jugar los interlocutores sociales europeos⁷³, los que dejan de ser considerados únicamente como *agentes consultivos* dentro del

⁷¹ Conf. Montoya Melgar, Alfredo, “El diálogo social en la Unión Europea” en *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, cit., pp. 237 y ss., a quien seguimos en esta parte.

⁷² HOLEM-DETLEV, Khöler; GONZÁLEZ BEGEGA, Serio (2008) “El diálogo social europeo. De la macroconcertación comunitaria a la negociación colectiva transnacional”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 72, págs. 254 y ss.

⁷³ Participaron la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Patronal Europea de las Grandes Empresas (BUSINESSEUROPE, la Organización de las Pequeñas y Medianas Empresas (UEAPME) y la Confederación de Empresas Públicas (CEEP).

entramado institucional comunitario y se convierten en auténticos *agentes negociadores* de la regulación europea, principalmente en materia social y laboral.

Esta instancia resultó en un espacio de contactos informales de carácter bipartito interprofesional –y también sectorial– basados en el mutuo reconocimiento de las partes, en donde se fueron produciendo una serie de “dictámenes u opiniones conjuntas”, sobre temas tales como las nuevas tecnologías, el empleo, los desafíos de la formación profesional, etc.

Un año después, en 1986, mediante la suscripción del *Acta Única Europea* se “constitucionaliza” el diálogo social, encomendándole a la Comisión Europea la misión de “desarrollar el dialogo entre las partes sociales a nivel europeo”, agregando que si las partes lo desean, ese diálogo podrá finalizar con la firma de “acuerdos” o “pactos sociales” (art. 118B).

En 1989, a través de la *Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores*, se establece la importancia que “el diálogo entre interlocutores a escala europea puede conducir a que se establezcan relaciones convencionales, en particular, interprofesional y sectorialmente”. Se establece una mayor participación de los interlocutores sociales y la promoción del diálogo entre empresarios y trabajadores.

En 1991 se produce una declaración conjunta entre la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa (UNICE), CEEP y CES denominado *Acuerdo de Política Social*, en donde se contemplaba la consulta obligatoria a los interlocutores sociales en relación con las propuestas de la Comisión Europea en el ámbito de lo social y la posibilidad de que los interlocutores sociales puedan mantener negociaciones para llegar a acuerdos. Este acuerdo será posteriormente reconocido como “acuerdo anexo” al *Tratado de la Unión Europea (TUE)*.

Sin embargo, una de las experiencias más significativas en cuanto al reconocimiento y la promoción del diálogo social europeo, fueron el TUE o también denominado *Tratado de Maastricht*, suscripto el 7 de febrero de 1992, aunque entró en vigencia el 1 de noviembre de 1993. Se incluye la consulta obligatoria a los interlocutores sociales antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social, así como la posibilidad de que celebren “acuerdos”, cuya aplicación puede ser llevada a cabo por los propios interlocutores sociales a nivel nacional o mediante decisión del Consejo a propuestas de la Comisión.

Esta etapa, todavía construida sobre una lógica consultiva, se caracterizó por la promoción de opiniones conjuntas en las que las organizaciones empresariales y sindicales europeas acordaron una serie de puntos de vista comunes sobre distintas cuestiones, cuya

finalidad consistía en orientar la toma de decisiones a nivel europea y otorgarle un mayor grado de “soporte social”. La segunda etapa, se abrió con la incorporación del *Acuerdo Anexo sobre Política Social* (1991) al TUE.

En octubre de 1992, con la participación de BUSINESSSEUROPE, CEEP y CES, se constituyó el *Comité de Diálogo Social (CDS)* como el órgano de orientación al diálogo y principal foro para el diálogo social bipartito a escala europea.

En 1997, con la firma del *Tratado de Ámsterdam*, se deroga el Acuerdo Anexo, y se incorpora su contenido al propio texto del TUE. En efecto, los nuevos artículos consagran “constitucionalmente” al diálogo social europeo como fuente del derecho comunitario. Esta incorporación permitió finalmente aplicar un marco único al diálogo social en la Unión Europea⁷⁴.

El *Tratado de Niza*, de 2001, mantiene los textos de estas disposiciones. Tras la cumbre de Laeken, ese mismo año, y hasta comienzos de 2008, el diálogo social europeo continuó arrojando resultados regularmente, entre los que se destacan los acuerdos marco interprofesionales sobre teletrabajo (2002), estrés en el trabajo (2004) y acoso y violencia en el trabajo (2007).

Luego de la profunda crisis económica de 2008, y a raíz de factores tales como los problemas de gobernanza económica, la dificultad de encontrar interlocutores sociales, los problemas políticos e institucionales de la UE, el diálogo social europeo ha dado menos resultados en términos de acuerdos alcanzados, disminuyendo notablemente su producción, especialmente en el ámbito intersectorial.

No obstante, cabe señalar que en ocasión de la celebración, en 2015, del trigésimo aniversario del lanzamiento del diálogo social a nivel comunitario en Val Duchesse, la Comunidad Europea dio un nuevo y amplio impulso al dialogo social. El proceso del “nuevo comienzo para el diálogo social”, recogido en la agenda de trabajo de la Comisión Europea para 2015, fue un proceso de revitalización del diálogo social, con el fin de mejorar el papel de los interlocutores sociales en la gobernanza económica de la UE.

De acuerdo a la experiencia brevemente desarrollada, se pone de manifiesto que el diálogo social europeo puede ser fuente formal de derecho de dos maneras diferentes. En

⁷⁴ El período posterior a la institucionalización del diálogo social europeo, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y hasta el 2001, con el Consejo Europeo en Laeken, ha sido el de mayor actividad, tanto en términos de resultados como de confianza en el proceso como instrumento de regulación social a nivel europeo. Algunos ejemplos de ello son los acuerdos marco sobre el permiso parental (1995), el trabajo a tiempo parcial (1997) y el trabajo de duración determinada (1999).

primer lugar, a través de la concreción de *Convenios Colectivos Europeos*. En segundo lugar, a partir de la concurrencia con las directivas de la Comisión Europea a través de un complejo procedimiento de autonomía, cuando la Comisión se propone a elaborar una directiva sobre política social debe consultar previamente a los actores sociales sobre la posible orientación de una acción comunitaria, y heteronomía, cuando los actores sociales no asumen competencia, la Comisión reasume plenamente la suya para reglamentar la materia⁷⁵.

Los fundamentos jurídicos, a nivel de la UE, sobre los que actualmente se poya el diálogo social se encuentran recogidos en el Título X, sobre la Política social, del *Tratado de Fundamental de la Unión Europea* (TFUE), de acuerdo al que “el fomento del diálogo entre los interlocutores sociales es un objetivo común de la Unión Europea y los Estados miembros” (art. 151).

5.5. El diálogo social en América Latina

5.5.1. El diálogo social en el Mercosur

La *Declaración Sociolaboral del Mercosur* (DSM), en su art. 13, dispone que los Estados parte se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacionales y regionales, estableciendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, los empleadores y trabajadores, a fin de garantizar mediante el consenso social, condiciones que promuevan el crecimiento económico sostenible y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Una manifestación de esta disposición lo constituyó la creación del *Subgrupo de Trabajo N° 10* (SGT10), sucesor del *Subgrupo de Trabajo N° 11* (SGT11), el que contó con la conformación de una estructura de carácter tripartito.

Si bien el Mercosur nació como un acuerdo puramente comercial, de acuerdo a lo que sostiene Ermida Uriarte (2004) luego de una primera fase del proceso de integración rápidamente se tomó conciencia de la falta de una instancia “social”, por lo que comenzó a construirse un espacio social de esta experiencia de integración regional⁷⁶. De esta manera, comenzó a desarrollarse dentro del Mercosur, lo que más tarde se conoció como *Dimensión*

⁷⁵ Sobre la directiva 94/45/CE puede consultarse también GODÍNEZ, Alexander (1999) “*El derecho de participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa*”, Costa Rica, pp. 93 y ss.

⁷⁶ Para ampliar se recomienda leer ERMIDA URIARTE, Oscar (2004) “*La dimensión social del Mercosur*”, Montevideo.

Sociolaboral del Mercosur. La configuración de esta dimensión dentro del Mercosur surge de la combinación del modelo de diálogo europeo, caracterizado por los órganos consultivos permanentes de composición sectorial, con los procedimientos diseñados en las normas y recomendaciones de la OIT.

La DSM es una proclamación de los principios y derechos laborales fundamentales del Mercosur, que tal como fuera señalado, incluye en su articulado al diálogo social entre esos derechos fundamentales.

5.5.1.1. Los órganos sociolaborales del Mercosur

La adopción en 1994 del Protocolo de Ouro Prêto, provocó un verdadero salto cualitativo hacia la institucionalización del diálogo social en el Mercosur, principalmente con la creación del *Foro Consultivo Económico Social*, y con la reconfiguración del SGT11, que a partir de la Resolución 20/95 del Grupo Mercado Común (GMC) pasó a conformar el SG10 sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

El SGT10 integra junto al Foro Consultivo Económico Social y la Comisión Sociolaboral, una tríada de órganos sociolaborales del Mercosur, en los que la interlocución social desempeña un papel fundamental en materia de relaciones laborales.

5.5.1.1.1. El Subgrupo de Trabajo N° 10

Es un órgano originariamente conformado en 1991 por representantes de los Ministerios o Secretaríos de Trabajo de los países miembros, posee un carácter consultivo y contingente, y una estructura y funcionamiento de carácter tripartito.

Es el sucesor del SGT11, creado y dependiente por el GMC, con el objetivo de ser el órgano encargado de considerar los asuntos laborales de integración y formular propuestas. Tiene competencia para elevar recomendaciones al GMC sobre materias sociales y laborales.

Hasta la creación del Foro Consultivo Económico Social en 1994, fue el único organismo regional que admitió la participación de los agentes sociales y de su seno han emergido tanto la DSM como el Convenio Multilaterales de Seguridad Social del Mercosur.

5.5.1.1.2. El Foro Consultivo Económico Social

El FCES posee status constitucional y permanente en el Mercosur, ya que se encuentra previsto en uno de los tratados fundacionales de integración, y se encuentra inspirado en los *Consejos Económicos y Sociales* de los sistemas occidentales europeos.

Tiene competencia para elevar recomendaciones al GMC sobre materias sociales y laborales, su principal función es consultiva, por lo que posee la atribución de elevar recomendaciones al GMC.

Está constituida por el Plenario del Foro, integrado por nueve delegados titulares por cada país, más por las respectivas Secciones Nacionales de cada Estado parte, de acuerdo a lo que determina su reglamento interno sancionado en 1996 y en conformidad con el art. 28 del Protocolo de Ouro Preto que determinó una composición igualitaria en el número de sus miembros de representantes por cada Estado. En el seno del FCES se encuentran representadas las centrales sindicales, cámaras empresariales y las organizaciones más representativas de la sociedad civil. Asimismo, cada Sección Nacional tiene autonomía para determinar la composición de su estructura en el Plenario, manteniendo la paridad entre los delegados.

5.5.1.1.3. Convenio Colectivo Regional

En 1998, y con la necesidad de “extender los entendimientos de las relaciones entre capital y trabajo a todo el ámbito del Mercosur, estableciendo el intercambio de informaciones y mecanismos de prevención y solución de conflictos, así como el reconocimiento de la representación sindical y de las comisiones internas de fábrica” surge a partir de la experiencia de diálogo social en la región, el primer y único Convenio Colectivo Regional.

Dicho convenio fue celebrado entre las empresas *Volkswagen Argentina – Brasil*, por la parte empleadora, y los *Sindicatos Metalúrgicos de ambos países*, por la parte trabajadora y constituyó la confirmación de que el horizonte de las relaciones laborales en el Mercosur requiere de una mirada articulada entre los agentes de la región.

5.5.1.2. El diálogo social en la Declaración Sociolaboral

La DSM es una de sus normas rectoras, referida a los derechos de los trabajadores y los principios básicos que deben atenerse las relaciones laborales, en los países miembros, que fue sancionada en 1998 por los Jefes de Estado de los cuatro países miembros, y configuró un modelo de diálogo tripartito regional.

En los considerandos de la DSM los Estados parte del Mercosur sostienen que han ratificado “los principales convenios que garantizan los derechos esenciales de los trabajadores y adoptan en gran medida las recomendaciones orientadas para la promoción del empleo de calidad, de las condiciones saludables de trabajo, del diálogo social y del bienestar de los trabajadores”. Fundamentalmente, se refieren al C144 de la OIT, ratificado por Argentina, Brasil y Uruguay.

Asimismo, y de acuerdo a lo que ya fuera señalado, en el art. 13 de la DSM, los Estados parte “se comprometen a fomentar el diálogo social, en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y la mejora de las condiciones de vida de los pueblos”.

5.5.1.2.1. La Comisión Sociolaboral

La Comisión Sociolaboral del Mercosur está prevista en el art. 20 de la DSM con la finalidad de promover la aplicación de los derechos fundamentales proclamados en ella, aunque sin la implementación de garantías que aseguren su exigibilidad.

Si bien es un órgano de control de la aplicación de la DSM, su composición tripartita lo convierte también en un foro de diálogo social⁷⁷. Estipula mecanismos de seguimiento de la Aplicación de la DSM, en la que el progreso en materia de promoción depende íntegramente del diálogo y la colaboración entre sus miembros. No contempla garantías jurisdiccionales, ni “cláusulas sociales”, como las que suele utilizar la UE⁷⁸. Tampoco prevé la intervención de

⁷⁷ ERMIDA URIARTE, O., “Diálogo Social...” cit., p. 79.

⁷⁸ Cfr. RENTERO JOVER, Jesús, “Globalización y garantía de jurisdicción social (la protección jurisdiccional de los derechos sociales a nivel internacional)” en Contextos, Revista Crítica de Derecho Social, Editores Del Puerto, Bs. As., 1999, p. 96.

ningún órgano técnico de control, como los de la OIT. Simplemente obliga a que la promoción en materia de aplicación, dependa del consenso tripartito⁷⁹.

La Comisión Sociolaboral es un órgano auxiliar del GMC, con carácter promocional y no sancionatorio, que se compone por una Instancia Regional y cuatro Instancias Nacionales, todas ellas, de composición tripartita.

El procedimiento consiste en la presentación de Memorias, que se elaboran por los Ministerios de Trabajo en consulta con las organizaciones propias de las relaciones laborales, en donde se detallan la situación institucional, normativa práctica referida a la vigencia de los derechos enumerados en la DSM.

También se elevan al GMC, recomendaciones, propuestas de planes y programas de acción, tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la DSM, surgidas de la interacción paritaria de los interlocutores sociales.

5.5.2. El diálogo social en los Estados miembros del Mercosur

De acuerdo a lo que venimos sostenido desde comienzos del presente trabajo, el diálogo social es una asignatura pendiente en América Latina. Una de las principales causas se debe al debilitamiento que los actores sociales han sufrido a lo largo de los años, y como bien se indica en la ya citada Propuesta de Programa y Presupuesto de la OIT para 2000-2001⁸⁰, como requisito previo para el desarrollo de formas eficaces y fluidas de diálogo social. En segundo lugar, consideramos que el Mercosur ha ofrecido un ámbito de diálogo social extranacional más efectivo que el ofrecido por los sistemas nacionales, que ha prevalecido por sobre el desarrollo de aquellos. Por último, también resulta probable que, en el ámbito del Mercosur, la discusión sobre la “formación profesional” ha ofrecido mayores puntos de coincidencia para el desarrollo del diálogo social, por sobre los temas tradicionales de discusión en los ámbitos nacionales, como salario, jornada, condiciones de trabajo, etc.

Asimismo, la poca práctica política en material de diálogo social hace frecuente que, cuando se convoque a dialogar, en realidad se lo haga para *concretar la aplicación* de medidas ya adoptadas que buscan una mayor legitimidad política, y no para *discutir* la adopción de esas medidas.

⁷⁹ GARCÍA, Héctor Omar, “Los derechos fundamentales del trabajo en el Mercosur. Derechos reconocidos en la Declaración Sociolaboral del Mercosur”, CTA – AECI, Buenos Aires, 2003.

⁸⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1999) “*Propuestas de programa y presupuesto para 2000-2001*”, vol. 1, Ginebra, p. 49.

Por todo ello, si bien en la revisión normativa de la legislación de muchos de los países miembros del Mercosur, resulta posible encontrar previsiones respecto de instancias de diálogo social, la realidad práctica resulta más bien deficitaria.

A grandes rasgos, algunas de las experiencias de diálogo social de los distintos Estados parte, se pueden resumir de la siguiente manera:

En Argentina, el diálogo social reviste carácter marco y altamente centralizado, siendo experiencias muy excepcionales en la década del '90, a través del *Acuerdo Marco para el Empleo* de 1994 y el *Acuerdo Marco para la Productividad y la Equidad Social* o *Acta de Coincidencias* firmado por los empresarios y los trabajadores, a través de la CGT en 1997. Por otro lado, desde comienzos del 2003 los procesos de negociación colectiva han tenido un notable aumento y consiguiente producción en el marco de un diálogo social bipartito circunscripto al ámbito de las relaciones laborales⁸¹.

En Paraguay, se desarrollaron un conjunto de instancias de concertación social, entre 1999 y 2000, aunque cuyos resultados no fueron destacados.

En Brasil, se destaca la promoción y avance de la negociación colectiva entre los sectores de mayores tasas de sindicalización, así como la participación orgánica de las centrales sindicales en algunos ámbitos de participación.

Por último, en Uruguay, se dieron algunas instancias de diálogo social institucionalizado a nivel altamente centralizado, como como la participación de representantes de trabajadores y empleadores en el Directorio del Banco de Previsión Social, en la Comisión Mixta Sectorial del Mercosur y en la Junta Nacional de Empleo⁸².

5.6. El diálogo social en la práctica nacional

5.6.1. La influencia del paradigma tripartito

El sistema de relaciones laborales argentino tiene pendiente iniciar un proceso de institucionalización del diálogo social que asegure su funcionamiento de manera constante y eficiente. La experiencia argentina se vincula con la determinación de normas declarativas mediante las cuales se instauran diversos *Consejos* o *Comisiones* tripartitas las que en muchas

⁸¹ La experiencia argentina será abordada en el acápite 5.6.2. bajo el título “Las experiencias de diálogo social en la Argentina.

⁸² Para ampliar sobre estas experiencias consultar RELASUR (1995) “*Formas de tripartismo en el Uruguay*”, Montevideo.

ocasiones ni siquiera han llegado a funcionar, estando muy lejos de implementarse institutos tales como aquellos desarrollados en el modelo europeo.

Tal como sostuviéramos, los sistemas de diálogo social latinoamericanos, en cambio, se encuentran dominados por la coyuntura y apremiados cíclicamente a la búsqueda de consensos que permitan una rápida superación de crisis.

5.6.2. Las experiencias de diálogo social en la Argentina

5.6.2.1. El diálogo social en la argentina industrial

A comienzos del Siglo XX ya existía en nuestro país una no muy nutrida pero sí bien definida clase obrera urbana. Si bien la promoción a la actividad industrial no era uno de los objetivos principales de la elite gobernante –*conservadora y vinculada a los intereses de la burguesía terrateniente*–, ya en 1895 el sector industrial empleaba aproximadamente al 15% del total de los trabajadores del país (Dorfman:1983) y de acuerdo a lo demostrado por Cortés Conde y Gallo (1984) el número de obreros industriales rápidamente se duplicaría para luego continuar creciendo, al ritmo de la llegada de cuantiosos grupos de inmigrantes europeos.

Durante aquellos años, las condiciones de laborales de los trabajadores urbanos se encontraban muy lejos del respeto a la dignidad humana. Por el contrario, las relaciones entre empleadores y trabajadores eran hostiles, mientras los conflictos sociales aumentaban con el crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones sindicales –*la Federación Obrera de la República Argentina (FORA) y la Unión General de Trabajadores (UGT) eran las dos grandes centrales obreras*–.

Las iniciativas por regular las relaciones de trabajo y reconocer ciertos derechos a la clase obrera fueron más bien tibias, aunque por su novedad, también pioneras.

Respecto de la existencia de antecedentes de instancias de diálogo social en la Argentina de aquella época, podemos enunciar cronológicamente algunas de las experiencias de nuestro país, siguiendo las enumeraciones realizadas por Julio Godio y Beatriz Capelletti⁸³.

En este sentido, podemos comenzar haciendo un breve repaso por las siguientes experiencias:

- Consejo de la Agricultura, Industria y Comercio (1912)

⁸³ GAMBACORTA, Mario L. (2003) “*La concertación social y otras formas de diálogo social macro. Participación institucional*”, Facultad de Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha, Albacete.

- Consejo Económico del Trabajo (1920)
- Junta de Economía Nacional (1921)
- Comisión de Planes Económicos (1932)
- Consejo Nacional Económico (1938)

5.6.2.2. El diálogo social en la argentina peronista

En todo este proceso es ineludible hacer referencia al peronismo, como el proceso histórico en donde se produce la más fuerte organización de los trabajadores en organizaciones sindicales promovidos por el Estado.

Ya desde 1943, la Argentina se encontraba en un nuevo proceso de industrialización y contaba con una numerosa clase obrera, con una quinta parte de ella organizada (James:2006), que se había convertido en un actor político y social de peso. Asimismo, con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión ese mismo año, se expresaba tempranamente el deseo de situar al Estado en el lugar de principal articulador y ordenador social, así como la convicción de que ello transformaría profundamente las relaciones laborales.

Se verifica una activa intervención del Estado en vista a la consolidación de un *modelo nacional-industrialista* de acuerdo a las palabras de Godio⁸⁴. Las instituciones creadas durante los primeros gobiernos peronista que van desde 1946 a 1955 se orientan en el sentido de una política económica planificada en conformidad con los denominados “Planes Quinquenales”.

La noción de “comunidad organizada”⁸⁵ daba sustento conceptual a la alianza de clases, al mismo tiempo que suponía un intento de organización social que procuraba que la comunidad no se expresara mediante las particulares y fragmentadas voces de sus individuos, sino que lo hiciera por medio de un conjunto de estructuras representativas de los intereses de los distintos sectores.

Algunas de las experiencias de diálogo social durante aquella época lo constituyen las siguientes instancias:

- El Consejo Nacional de Post Guerra (1944)

⁸⁴ GAMBACORTA, Mario L. (2003) “*La concertación social y otras formas de diálogo social macro. Participación institucional*”, Facultad de Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha, Albacete.

⁸⁵ El concepto de “comunidad organizada” fue desarrollado por Perón en 1949 a través del libro homónimo formado con pasajes de su discurso en el cierre del Congreso de Filosofía realizado en la Universidad Nacional de Cuyo el 09/04/1949.

- El Consejo Económico y Social (1946)
- La Comisión Nacional de Cooperación Económica (1949)
- La Comisión Nacional de Precios y Salarios (1952)
- La Comisión Económica Consultiva (1953)

Asimismo, resulta importante destacar la sanción de la Ley 14.250 sobre *Negociación Colectiva* en 1953 que da forma al sistema jurídico de las relaciones laborales para la determinación de las condiciones de trabajo en el marco de una instancia de diálogo bipartita entre trabajadores y empleadores.

Durante el tercer gobierno peronista (1973–1976) se destaca la celebración del *Pacto Social* como el acuerdo que definió la política económica del nuevo gobierno peronista, con la participación de la CGT y la CGE.

Para finalizar, durante los tres gobiernos peronistas se contabilizaron en total dos pactos sociales: el *Acuerdo Nacional de la Productividad* (1955) y el *Acta Compromiso Nacional* (1973–1975), junto a un tercer intento en 1944 a través del Consejo Nacional de Posguerra –ya mencionado– y el *Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social* de 1955.

5.6.2.3. El diálogo social durante los gobiernos de facto

El golpe de Estado que derrocará a Perón en septiembre de 1955 inauguraría una etapa signada por el retroceso en materia de derechos del trabajo y las relaciones laborales, junto a un conjunto profundo de reformas orientadas a fragmentar la representación de las organizaciones sindicales y flexibilizar la normativa laboral.

De tal modo, a lo largo de estos años, los conflictos laborales estarán profundamente atravesados por los antagonismos políticos. La clase obrera y sus organizaciones no encarnarán únicamente un reclamo sectorial por el mejoramiento de las relaciones laborales, sino que además se constituirán en los principales interlocutores del escenario político.

Durante esta etapa podemos destacar las siguientes instancias de diálogo social:

- La Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas (1956)
- El Consejo Nacional de Precios y Abastecimientos (1957)
- El Consejo Nacional Económico Social, (1971)

5.6.2.4. El diálogo social en la década del '90

Hemos sostenido anteriormente, que el diálogo social y fundamentalmente en su manifestación de “concertación social”, aparece en Latinoamérica como un efecto de una situación de crisis, no siendo concebible en etapas de desarrollo económico en las que la negociación directa tiene un ámbito mucho más amplio⁸⁶.

La experiencia argentina no se encuentra exenta de la regla general, ya que si bien el origen de la institucionalización del diálogo social se ubica en la década de 1940⁸⁷, su práctica política se intensifica durante la década del '90, caracterizada por la crisis ocupacional y la emergencia económica, declarada por las leyes N° 23.696 y 23.697, de 1989. Sin embargo, cabe destacar que durante la década del '80 existió una instancia de pacto social –*aunque fracasada*– que consistió en el Plan Primavera (1988), junto a otros dos intentos de concertaciones a través de la *Mesa de Concertación* (1984–1985) y la *Conferencia Económica y Social* (1985).

En el año 1990, por medio de la Resolución 990, el entonces Ministerio de Trabajo de la Nación creó la *Comisión de Consultas Tripartitas para la Promoción de la Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo*, con la finalidad de hacer efectivo el C144 de la OIT.

En 1991, por medio de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, se crea el *Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital Móvil*, que precedió al entonces *Consejo del Salario*. No obstante la creación de este organismos, el mismo permaneció inactivo por falta de convocatoria⁸⁸, desde agosto de 1994 hasta 2004.

En 1994, se destaca la suscripción del *Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social*, firmada por la Confederación General del Trabajo (CGT), el denominado Grupo de los Ocho –*cámara empresarial de carácter no permanente*– y el Gobierno, con el objetivo de “promover la creación de empleo, el incremento de la competitividad y la introducción de nuevos elementos de equidad social”. Si bien mediante la suscripción de este acuerdo se crearon un conjunto de institucionales de diálogo tripartito, lo

⁸⁶ BAYLOS GRAU, Antonio (2002) Op. Cit., pág. 204.

⁸⁷ DE BUEN, Néstor (1988) “*Concertación social, reconversión y empleo*”, Edit. Porrúa, México, pág. 100.

⁸⁸ ROZENBERG, Enrique M. (2003) “*Los sujetos del diálogo social: los sindicatos, los empleadores y sus organizaciones, el papel del Estado*”, ponencia para la Red Temática AECL, Ciclo “Diálogo Social y Relaciones Laborales”, pág. 11-12.

cierto es que nunca se logró consolidar ninguna de las múltiples instancias de participación previstas⁸⁹.

Posteriormente, en 1997, se llevó a cabo el *Acta de Coincidencias entre el Gobierno de la Nación y la CGT* a la que adhirió el Consejo de la Pequeña y Mediana Empresa y la Confederación General Económica (CGE), que se cristalizó en la sanción de la Ley 25.013, con la flexibilización de algunos institutos del derecho del trabajo.

Por último, y ya en un contexto de estancamiento económico y desaceleración productiva, se ensayaron un conjunto de parcos denominados *Acuerdos de Competitividad* para ámbitos sectoriales o de ramas de actividad, los cuales no arrojaron resultados concretos.

A modo de síntesis, podemos sostener que la importancia de todas estas instancias de diálogo social en la década del '90 se cifra en haber proporcionado un clima de legitimación y paz social a las reformas legislativas flexibilizadoras de la época.

5.6.2.5. El diálogo social en el año 2000

El Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 1096/00, por el que se convocaba a representantes de diversas cámaras empresariales y de las tres centrales sindicales a los efectos de constituir una *Comisión Tripartita Mixta*, con el objetivo de modificar la Ley de Asociaciones Sindicales 23.551 a las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

Fruto del trabajo de esa Comisión Tripartita Mixta surgieron tres decretos del Poder Ejecutivo, de los cuales dos fueron derogados casi inmediatamente, y del tercero no surge ninguna modificación sustancial.

5.6.2.6. El diálogo social luego de la crisis del 2001

Frente a profunda crisis económica y social, del año 2001, la necesidad de buscar acuerdos y lograr una fuerte legitimación política, revalorizó la función instrumental del diálogo social en tiempos de crisis.

En este contexto, el Gobierno convocó a diversas organizaciones sindicales y de empleadores, además de organizaciones de la sociedad civil, a participar de la *Mesa de Diálogo Argentino* (2002), “para la gobernabilidad, que dé respuesta a las principales

⁸⁹ CAPPELLETTI, Beatriz (2003) “*Antecedentes de la concertación social en Argentina*”, IMT/OIT, Mimeo inédito, pág. 3.

demandas de la comunidad”. Participaron también en forma activa de esta experiencia la Iglesia Católica y el PNUD, brindando apoyo técnico.

En aquella instancia de diálogo multisectorial, se lograr relevantes consensos, principalmente, acerca de la necesidad de avanzar en la creación de un *Consejo Económico y Social* y de producir reformas estructurales en las políticas sociales. El resultado destacado de estos encuentros es la creación del Programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, a partir de la posterior sanción del Decreto 565/02, para el que se constituyeron instituciones de diálogo multipartito con funciones de control y seguimiento, como el *Consejo Nacional* y los *Consejos Consultivos Provinciales y Comunales*.

5.6.2.7. El diálogo social durante la recuperación del año 2002

Luego de la crisis del 2001, el diálogo social adquirió un dinamismo sin precedentes en el último medio siglo de historia en nuestro país, encontrando su pico a comienzos de 2002.

Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, se creó la *Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional*, de integración multisectorial y con el propósito de reunir consensos sobre una propuesta de reforma del sistema de seguridad social.

Unos meses después, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, emitió una convocatoria a la *Mesa de Diálogo para el Trabajo Decente*, de la que participaron representantes de las cámaras empresariales, centrales sindicales y el Consejo Federal del Trabajo, tratando temas trascendentales del ámbito laboral como la política de ingreso, la jornada de trabajo, el empleo no registrado y la protección contra el desempleo.

Por último, a fines de 2002, la Secretaría de Trabajo de la Nación reactivó la *Comisión de Consultas Tripartitas para la Promoción de la Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo* para reanudar las conversaciones acerca de una posible reglamentación de los procedimientos del C144 de la OIT.

5.6.2.8. Las experiencias recientes

Desde 2003, los sucesivos gobiernos adoptaron el diálogo social como una política central para la discusión de la determinación de las condiciones salariales y laborales, tanto en el ámbito privado como público, a través de la promoción de la *Negociación Colectiva*. Esto

reforzó y promovió las instituciones del diálogo social existentes y creó nuevos espacios de discusión.

Superada la profunda crisis económica y social, y luego de un nuevo gobierno democrático en 2003, la Secretaría de Industria promovió el lanzamiento de los *Foros de Competitividad Industrial* en 2004. Esta instancia de diálogo se encontraba abocada al tratamiento de temas vinculados a la producción en áreas específicas. Contó con el apoyo técnico y financiero del BID, y participaron además de organizaciones sindicales y representantes empresariales, múltiples ministerios de gobierno.

En ese mismo año, y luego de un largo letargo de 10 años, el Ministerio de Trabajo reactivó la convocatoria a reunión del *Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil*.

Este consejo, de composición tripartita, lo conforman representantes empresariales, las dos centrales sindicales y funcionarios del Ministerio de Trabajo y Economía. El Consejo tiene como principal competencia la fijación del “salario mínimo vital y móvil” (art. 116, Ley 20.744).

También en 2004, se impulsó la sanción de la Ley 25.877 de Reforma Laboral, que implementó el mecanismo de consulta previa a las centrales sindicales⁹⁰, como así también creó la *Comisión de Garantías* del art. 24, y reglamentada por el Decreto 272/06, para la regulación excepcional de la huelga en los servicios esenciales.

Esta comisión cuenta con una composición plural, de distintos profesionales y académicos, con suficiente conocimiento y criterio técnico como para poder determinar la ampliación de algún sector de la actividad como “servicio esencial”.

Un lugar fundamental creado en 2008 se orientó a la conformación de una mesa de discusión para determinar el salario mínimo docente de las escuelas públicas de todo el país a través de la *Paritaria Docente Nacional* junto a otro espacio instaurado para regular las condiciones laborales de los trabajadores de casas particulares, a través de la *Comisión Nacional de Trabajo de Casa Particulares*.

Estas instancias de tripartismo y/o bipartismo adquirieron relevancia en este período por dos motivos fundamentales: a) la amplia cobertura sindical y b) funcionó como mecanismo de redistribución de ingresos hacia vastos sectores de la clase trabajadora más

⁹⁰ La consulta incluyó, junto a la mencionada CGT, a la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA).

formal, que aseguraba un alto nivel de demanda de consumo y un reaseguro frente al proceso inflacionario (Etchemendy:2011).

Para finalizar, en 2019, a través de la Resolución 225/2019 se creó la Comisión de Diálogo Social para el Futuro del Trabajo, conformada por representantes del sector trabajador y empresarios, funcionarios del Gobierno Nacional, y la asistencia técnica y permanente de la OIT, con el objetivo de promover el diálogo social entre las partes para avanzar en los desafíos y oportunidades que existen en materia laboral.



Universidad de
SanAndrés

6. Capítulo quinto: El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires

6.1. Introducción

El objeto del presente capítulo consiste en formular un análisis en torno al CESBA como política pública de institucionalización del diálogo social en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

A tal fin, comenzaremos reflexionando sobre el rol que se les atribuye puntualmente a los Consejos Económicos y Sociales como paradigma de institucionalización del diálogo entre los actores sociales.

Posteriormente, y ya entrando al análisis del estudio de caso, analizaremos el mandato constitucional “de avanzada” establecido en el art. 45 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, atendiendo los muchos años de mora hasta la sanción de la Ley 3.317 que reglamenta el funcionamiento del CESBA.

Continuando con el recorrido histórico del CESBA, hasta su configuración actual, nos detendremos en el órgano que consideramos en la práctica, el mayor antecedente en la Ciudad y desde el cual se impulsó activamente su creación, es decir, el Consejo Social (CS).

Seguidamente, destacaremos algunos de los elementos que entendemos relevantes en el texto de la Ley 3.317 en vista a analizar la efectiva viabilidad del CESBA tal como ha sido concebido, como institución fundamental del diálogo social en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Nos enfocaremos primariamente en los fines rectores del organismo, sus características principales y la configuración de la representación de los distintos actores sociales. El estudio se complementa con las entrevistas realizadas a quienes fueran designados Presidentes del CESBA desde su creación hasta la actualidad⁹¹, a los fines de analizar el funcionamiento de la institución desde la práctica política, los desafíos, las tensiones y los objetivos alcanzados.

A partir de las entrevistas, se tratará de indagar en la experiencia concreta en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, a los fines de determinar que grados de efectividad ha tenido el CESBA en la promoción de una instancia de diálogo social tripartito extendido que permita la participación de los agentes sociales en la formulación de la política pública.

⁹¹ El abogado Sergio Abrevaya (desde el 25/01/2012 al 24/01/2016), el politólogo Federico Saravia (desde el 25/01/2016 al 23/10/2017) y el economista Matías Tombolini (desde el 26/12/2017–actualidad).

6.1.1. El Consejo Económico y Social como paradigma de institucionalización

En virtud de lo expuesto en el marco teórico del presente trabajo de investigación, como así también en las diversas experiencias históricas de institucionalización del diálogo social, podemos afirmar que un Consejo Económico y Social es una de las formas en que se manifiesta el diálogo social, y que su instrumentación, más allá del aspecto formal, en diversos casos deviene una necesidad para la articulación de políticas públicas⁹².

En la naturaleza del Consejo Económico y Social existe un criterio de cooperación subyacente para su efectivo y eficaz funcionamiento, por parte de los agentes sociales. Resulta fundamental, que los interlocutores comprendan precisamente el rol que deben cumplir dentro del consejo, en la búsqueda de acuerdos generales para la formulación de políticas públicas consensuadas.

Toda participación institucional, y en tal sentido la existencia de un Consejo Económico y Social, debe servir al fortalecimiento de la participación democrática. Toda representación es representación de intereses, pero en Argentina hay una dispersión inclusive de algunos intereses sectoriales, desarticulados o desplazados por “*intereses subterráneos*”, casi siempre cambiantes en términos y función de posicionamientos políticos. La conformación de cualquier Consejo Económico y Social debe ser capaz de cristalizar fielmente la representación de los actores principales en materia de incidencia productiva y social de un ámbito determinado.

La crisis del Estado Social de Derecho tiende a modificar la concepción general del Estado y sus funciones, y la interacción con los actores sociales; en especial con los trabajadores y sus organizaciones sindicales, como actores fundamentales de la vida económica y social. Esto incide sobre la representación, y la representación de intereses, obligando a una redefinición de las relaciones existentes y su articulación, pudiendo y debiendo ser el Consejo Económico y Social un paradigma de la necesaria reconfiguración en la relación entre los actores, a partir de su institucionalización.

⁹² Los Consejos Económicos y Sociales surgieron entre las dos guerras mundiales, aunque formalmente en la Constitución de Weimar de Alemania (1919), en la que se contemplaba la creación de un órgano estatal denominado Consejo Económico del Estado, el cual debía colaborar en la nueva organización económica del Estado, participando en la elaboración de los proyectos de ley sobre política social y económica e, incluso, presentando proposiciones de ley. Casi en paralelo cronológico, se fueron extendiendo a otros muchos países como España, Francia, Bélgica, Países Bajos e Italia, así como a los países latinoamericanos como Brasil, Venezuela y Argentina, entre otros.

El Consejo Económico y Social se presenta como una superación del corporativismo, en permanente tensión con el sistema parlamentario, a la vez que resulta un mecanismo de cooptación positiva de los factores productivos y grupos de presión antagónicos y en conflicto, en el marco de un sistema democrático que pretende dar una respuesta mayor a la cuestión social.

Se trata de un órgano de consulta para facilitar la participación institucional en materia económico y social, con facultades de asesoramiento, que debe ser un reflejo de la realidad de la jurisdicción sobre la que despliegue su accionar, en virtud de los intereses que debe atender.

El Consejo Económico y Social se presenta como una herramienta del diálogo social, sin que esta institucionalización impida, limite o sustituya otras formas de aquel. No es su función específica la concertación social o la negociación colectiva, pero puede contribuir a ella o a estimularla.

Se halla relacionado con una cierta planificación de la economía, y de allí podríamos analizar, en función de la efectiva planificación o no, su obligatoriedad como mecanismo de consulta. Entendemos que es aconsejable que se encuentre plasmado en una ley, pero cabría analizar si el Consejo Económico y Social debiera ser ubicado en dependencia funcional de algún área gubernamental –*como la autoridad administrativa del trabajo o no*–. La realidad de cada ámbito es lo que permitirá dar la respuesta que lo haga más operativo y funcional a la necesidades e intereses generales.

6.2. Antecedentes normativos e institucionales

6.2.1. El art. 45 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Bajo el capítulo decimocuarto, sobre “trabajo y seguridad social”⁹³, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece en su art. 45 la figura del “Consejo Económico y Social” que “estará integrado por asociaciones sindicales de trabajadores, organizaciones empresariales, colegios profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social, presidido por un representante del Poder Ejecutivo”. Asimismo, el

⁹³ El lugar destinado por el legislador para determinar la creación de un Consejo Económico y Social en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, resulta cuanto menos, una manifestación clara acerca de la visión que aquellos tuvieron sobre sus posibles atribuciones y finalidades, las que se insertan dentro de la *noción clásica* de la representación de los actores fundamentales de las “relaciones del trabajo”.

mandato constitucional determina que dicho Consejo deberá ser reglamentado por ley y estará facultada con iniciativa parlamentaria.

No obstante, el sentido claro que el constitucionalista otorga tanto al organismo como a su composición, la Constitución de la Ciudad dispone un mandato preciso y expreso para que fuera reglamentado por ley, pero no se explaya específicamente respecto a los fines de su creación dejándolo al arbitrio de la reglamentación posterior.

La Constitución de la Ciudad realiza una referencia general en cuanto a la composición del CESBA por parte de los agentes sociales que pretende integrar, bajo la fórmula de incorporar de manera obligatoria a los dos principales actores de la vida laboral, es decir, asociaciones sindicales y organizaciones empresariales, con la novedad de incorporar explícitamente a los colegios profesionales, y de manera amplia e indeterminada a todas aquellas “otras instituciones representativas de la vida económica y social”. Se reserva para el Poder Ejecutivo –*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*– el ejercicio de la designación de su presidencia.

En este sentido, resulta válido recordar que el CESBA es un organismo en el cual se pretende institucionalizar el diálogo social macro, siguiendo la lógica que mayoritariamente se le ha dado a este tipo de consejos en las diversas experiencias existentes al presente.

En este marco, concebimos al CESBA como una instancia fundamental de interacción institucional del Estado con los actores sociales. Esta instancia de diálogo debe involucrar la cooperación entre los actores sociales, pudiendo comprender una extensa variedad de cuestiones, desde las relaciones laborales hasta problemas sociales y económicos más generales, en donde el Estado interviene en el diálogo como actor o facilitado del mismo⁹⁴.

De acuerdo a esta caracterización, interpretamos que en el CESBA debería otorgársele primacía a los actores sociales protagonistas de las relaciones laborales –*trabajadores y empleadores*– que, junto al Estado, integran el denominado “tripartismo”, al que tanta relevancia otorga la OIT, sin perjuicio de otros actores igualmente relevantes de acuerdo al tema que se trate⁹⁵.

⁹⁴ JUNKO IWHIKAWA, (2004) “Aspectos clave del Diálogo Trabajo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social”. Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

⁹⁵ GAMBACORTA, Mario L. (2010) “Consejo Económico y Social para la Ciudad Autónoma: Ley N° 3317”, Observatorio Legal, La Ley, Buenos Aires.

No obstante, y como veremos en los puntos siguientes, la amplitud en la redacción de este artículo de la Carta Magna de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, puede presentar aspectos positivos y negativos al momento de la efectiva implementación de este organismo de participación institucional. En particular, al momento de establecerse su composición y los alcances de otras funciones no enumeradas en la norma bajo análisis, la cual se limita a mencionar la potestad de iniciativa parlamentaria.

6.2.2. El Consejo Social de la Ciudad como antecedente al CESBA

La sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996 abrió las puertas para la creación del CESBA, sin embargo, para arribar a su efectiva instrumentación, se ha debido recorrer un por demás extenso camino, lo que podríamos entender entre otras posibles causas, como una dificultad para la determinación de su adecuada integración y correcto funcionamiento.

En nuestro país han existido diversas experiencias de diálogo social, con numerosos resultados, de acuerdo a lo que fuera abordado en el presente trabajo⁹⁶. Sin embargo, la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires resulta la primera en cuanto a la creación de un Consejo Económico y Social con carácter permanente e institucionalizado se refiere.

Para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, sin desmedro de la existencia de diversos proyectos legislativos, señalaremos como un antecedente directo de CESBA al Consejo Social (CS) de la Ciudad constituido en diciembre de 2004.

El CS fue establecido originariamente mediante acta suscripta por el Gobierno de la Ciudad y organizaciones de la sociedad civil, mediante la que se comprometieron a instituir “un órgano colegiado permanente, de carácter consultivo en materias sociales, creado en el Ámbito del Ministerio de Desarrollo Social”, cuyas principales funciones, entre otras, serían “abordar los principales problemas sociales”, priorizando “coordinar y planificar la difusión de las políticas y planes sociales”.

Posteriormente, varios de sus integrantes impulsaron la incorporación de un documento de trabajo complementario del acta constitutiva, sustentado en “promover un efectivo acceso a los derechos” sosteniendo entre otras consideraciones que “no se puede dejar de lado la interrelación y la posible incidencia recíproca entre las políticas de ayuda

⁹⁶ Consultar “Capítulo quinto: El diálogo social como política pública”, apartado 5.6. “El diálogo social en la práctica nacional”.

social y las tendencias a la creación de trabajo digno y sustentable”, argumentando también que “la asistencia social en forma aislada y sin políticas de Estado tendientes a la generación de puestos de trabajo genuinos puede llevar a un esquema de reproducción de la pobreza que en definitiva atente contra el efectivo crecimiento”, por lo que, “en tal sentido, el Consejo Social podría también ser un paso hacia la institucionalización de un Consejo Económico y Social de la Ciudad, orientándose a brindar una respuesta global a la problemática socio-económico-laboral”⁹⁷.

Con estas declaraciones suscriptas en el marco del CS, se buscaba que más allá de las funciones asistenciales propias del Consejo, el accionar del Estado no se detuviera en ellas sino que impulsara la generación de empleo y el desarrollo productivo en beneficio de trabajadores y empleadores, mediante la institucionalización del diálogo social en un Consejo Económico y Social; entendiéndose a las acciones asistenciales sólo como complementarias de las eventuales insuficiencias de las políticas activas tendientes a priorizar la efectiva inclusión social. A la vez, se buscaba disipar cualquier consideración de aquellas como un fin en sí mismo.

Es así, que se trató de impulsar e iniciar una eventual articulación del Consejo Social hacia un Consejo Económico y Social, el cual desde ese momento se presentaba como una instancia superadora desde el seno del propio consejo. Ratifica lo expuesto el hecho de haberse conformado en su momento una subcomisión del Consejo Social para el estudio de la temática y la elaboración de un proyecto de ley del Consejo Económico y Social, habiéndose inclusive consensuado un texto en tal sentido e iniciándose los contactos con la Legislatura de la Ciudad para impulsar la sanción de la norma prevista por el art. 45 de la Carta Magna local. Sin embargo, la institucionalización del CS, primero, y mucho más la del CESBA después, demandarían un tiempo más que considerable.

6.2.3. La demora en la constitución del CESBA

Resulta difícil comprender la enorme demora en la instrumentación del Consejo Económico y Social por parte de la Legislatura de la Ciudad si nos limitamos meramente a aspecto de índole formal y, por cuanto, el mandato constitucional exigía su instauración. Sin

⁹⁷ Esta visión de la problemática, considerada superadora de la originaria del CS, fue suscripta en la 5ta Reunión Plenaria del CS celebrada el 2 de mayo de 2005.

embargo, nos atrevemos a presentar como hipótesis en relación a la mora legislativa, la incidencia de otras cuestiones y problemáticas.

En este sentido es posible citar potenciales reacciones corporativas, genéricas o específicas; o hasta el liso y llano temor a la posibilidad de articulación del Estado con los actores sociales; o el simple desinterés en algunos órganos de la Ciudad por compartir de algún modo la toma de decisiones de carácter socioeconómico y laboral.

Más allá de las especulaciones en torno a la demora en la constitución del CESBA, se verifica que, durante diversos períodos legislativos y diferentes gestiones de gobierno, no se logró arribar a la instrumentación del CESBA prevista por la Constitución de la Ciudad. Más aún, las diversas presiones que por parte de algunos actores sociales se comenzaban a desarrollar, como así también exigencias de índole judicial, hacían inexcusable tal mora extendida en el tiempo.

En consecuencia, resulta válido preguntarse al presente si la sanción de la Ley 3.317 ha sido encarada priorizando la instrumentación de políticas públicas o se halla más relacionada con la atención formal de una imposición constitucional ante las exigencias judiciales para su cumplimiento.

Las diferentes respuestas a estos interrogantes podrían, más tarde o más temprano, incidir en los fines rectores de un Consejo Económico y Social efectivamente representativo y eficazmente contenedor de la realidad que debería atender.

6.2.4. El caso “CGE c/ GCBA s/ amparo”

El caso “CGE de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ GCBA y Otros s/ amparo”, Expediente N° 17.813/0, se nos presenta como un punto de inflexión en relación con la situación de mora verificada en cuanto a la sanción de la Ley de Consejo Económico y Social por parte de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

En dicho fallo, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al resolver, hizo saber “al Poder Legislativo que deberá sancionar la ley prevista por el art. 45 de la Constitución de la Ciudad, durante el período legislativo 2008”.

Sin embargo, y pese a lo dispuesto, tampoco se cumplió con la sanción normativa en el término señalado, habiéndose acordado por las partes involucradas en una audiencia

celebrada ante el mencionado Tribunal el 25 de marzo de 2009, una prórroga hasta la finalización del período legislativo de dicho año.

La sentencia recaída en estos autos, no obstante, de lo específicamente resuelto por ella, permite dilucidar otras cuestiones. Por un lado, la ratificación del criterio sostenido por ese mismo Tribunal en cuanto a la desestimación del criterio de “*cuestiones políticas no judiciales*”; sustentando lo resuelto en la obligación constitucional “*incumplida*” de la Legislatura en relación al “*deber*” –*conforme reza el art. 45 de la Constitución*– de reglamentar el CESBA, señalando la vulneración de la Constitución local por omisión.

El Tribunal reconoció el interés legítimo de la CGE, señalando que “las características del caso presentan también a la actora como titular de un derecho de incidencia colectiva, de todas las organizaciones empresariales, sindicales de trabajadores, profesionales, etc., con entidad para integrar el órgano constitucional en cuestión”.

Además de citar antecedentes nacionales y provinciales en cuanto a situaciones en que por vía judicial se dispuso ordenar a los otros poderes del Estado que se precediera a llevar adelante las acciones necesarias para que se restablecieran los derechos incumplidos o vulnerados, el Tribunal señaló como antecedente que en los autos “García Elorrio”, y en atención a la “mora legislativa en la sanción de la ley de comunas”, también se había ordenado al Poder Legislativo de la Ciudad que lo hiciera “durante el período legislativo en curso al momento de dictarse la sentencia”.

De acuerdo con lo manifestado por todos los Presidentes del CESBA existe unanimidad en todos ellos en entender que la demora legislativa se debió a una falta de interés y voluntad política por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en relación con la creación del organismo, junto a una profunda falta de convicción política respecto de su utilidad. Según se nos manifestara en las entrevistas, la concreción efectiva del CESBA fue el resultado de un acuerdo político más amplio en donde la entonces “oposición política parlamentaria” cedió lugares en otro organismo, para hacerse cargo del CESBA. A partir de esta acción, se da la “tradicción” que el CESBA forma parte de la negociación política por los cargos quedando hasta ahora en “manos de la oposición”, cuando por la naturaleza del organismo esto no debiera ser necesariamente así.

6.2.5. La sanción de la ley 3.317

Finalmente, y sin mayor margen para seguir postergando su constitución, la Ley 3.317 fue sancionada a fines de noviembre del año 2009.

Luego de un largo período de tiempo desde la entrada en vigencia de la Constitución de la Ciudad y no sin mediar diversas circunstancias, como la acción judicial antes mencionada, se sancionó la Ley 3.317 de funcionamiento del Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 45 de la Constitución de la Ciudad, reglamentó el organismo.

6.3. El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires

A continuación, precederemos a analizar algunos aspectos relevantes del contenido de la norma, a los efectos de realizar un examen que nos permita determinar su efectiva viabilidad a los fines del cumplimiento de su cometido o, que al menos, nos permita acercarnos a la concepción que habría estado involucrada en su sanción. A tales efectos, circunscribiremos el estudio al análisis de la autonomía, funciones, composición, mecanismo de formación de la voluntad y régimen administrativo del CESBA. Complementaremos este análisis con los comentarios realizados por los Presidentes del CESBA en el ejercicio del cargo.

6.3.1. Características

En lo que respecta a su naturaleza jurídica, el art. 2º de la mencionada ley establece que, el Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “es un órgano colegiado de participación ciudadana, de carácter consultivo” que en su calidad de “persona de derecho público no estatal, con personalidad jurídica propia” también “goza de autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines respecto de los órganos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”.

En este aspecto, la normativa resulta concluyente por cuanto determina un carácter *no vinculante* en las decisiones del Consejo Económico y Social. Las deliberaciones por parte de los interlocutores sociales en la formulación de las políticas públicas poseen un carácter meramente consultivo y adquieren importancia cuando: a) el organismo es consultado por parte del Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo (art. 4) en materia económica, socio-laboral y

de empleo o, b) cuando el organismo adquiere una *relevancia* tal capaz de imponer sus discusiones en la agenda política⁹⁸.

No obstante, la autonomía orgánica y funcional de que goza el CESBA, cabe destacar que mediante el Decreto N° 363/15 y sus modificatorios, por medio de los cuales se aprobó la estructura orgánico funcional, dependiente del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se contempló la creación del CESBA como Organismo Fuera de Nivel, bajo la órbita del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología. Posteriormente, con la modificación de la estructura orgánica funcional instrumentada por el Decreto 119/2018 mediante el cual se elimina el Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología, el CESBA, queda bajo la órbita del Ministerio de Gobierno.

Esta caracterización del CESBA dentro del organigrama del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, no obstante su autonomía orgánica y funcional, se da como resultado de una tendencia *concentradora y monopolizante* por parte del Poder Ejecutivo, que no se condice con la naturaleza jurídica del organismo y que pareciera vulnerar su autonomía funcional.

De acuerdo con la mirada de los Presidentes del CESBA todos ellos han expresado en forma unívoca las tensiones con el Poder Ejecutivo en relación a la autonomía del organismo, bajo la mirada de que esta instancia de diálogo social sobre la que el GCBA, *a priori*, no posee una injerencia directa puede resultarle en un importante “costo político”.

No obstante, la autonomía que la Ley 3.317 otorga al CESBA, la estructura jurídica de la normativa no es determinante por cuanto si bien el órgano no debe sufrir ningún tipo de injerencia por parte del Poder Ejecutivo, aquellas garantías de no intromisión que se buscan hacer efectivas se refieren específicamente al consejo como institución y en el marco del desarrollo de sus tareas. Esto, no debe confundirse, con la atribución que posee el Poder Ejecutivo (art.10) de designar al Presidente en calidad de representante suyo. Esta facultad que la ley delega en el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires fue motivo de múltiples discusiones en el debate parlamentario por la sanción.

Otro motivo de discusión, respecto a la autonomía del CESBA se originó cuando en octubre de 2017 el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decidió cesar por decreto en sus funciones al entonces Presidente del CESBA. Si bien, dicho decreto de cese resulta atípico por cuanto no se establece ninguna razón en sus considerandos siendo que no se encontraban cumplidos los cuatro años de mandato, de una lectura rigurosa de la ley surge

⁹⁸ El concepto de *relevancia política* ha sido destacado en numerosas oportunidades por Matías Tombolini como un factor determinante de la autonomía real del CESBA.

avalada la decisión del Jefe de Gobierno por cuanto se entiende que el Presidente del CESBA no es más que un “representante del Poder Ejecutivo” al cual se le aplican los mismos motivos de *cese en sus funciones* (art. 21) que a aquellos determinados para los demás miembros del consejo, entre los que se encuentran en el inc. d) el de “revocación de la representación por parte de las entidades que oportunamente lo propusieran”, continuando con que “en caso que el Presidente cese en su función, el Jefe/fa de Gobierno deberá designar un nuevo Presidente dentro de los treinta (30) días de producido el cese.

En el mismo sentido, y de acuerdo a lo que fuera manifestado por los entrevistados, el último párrafo del art. 7 también implica un menoscabo a la autonomía del CESBA por cuanto el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires conserva la atribución de “formalizar” las designaciones de los miembros que actuaran en representación de los grupos sectoriales. Esta formalización se realiza mediante la instrumentación de un Decreto que a todas luces parece vulnerar la vida interna del organismo.

6.3.1.1. El Consejo de Planeamiento Estratégico

El Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE) es un organismo de carácter multisectorial y consultivo, cuyo fin es proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para la elaboración de políticas de Estado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Su creación está acordada en el artículo 19 de la Constitución de la Ciudad y reglamentada en la Ley 310/99.

Es un organismo con rango de subsecretaría que cuenta con iniciativa parlamentaria, se encuentra presidido por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y lo integran instituciones y organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos.

La conformación de este organismo específico en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, parecería ser un argumento suficiente para reafirmar la autonomía del CESBA, por cuanto se trata de un organismo integrante de la estructura jerárquica del GCBA, con atribuciones y representaciones similares a las de aquel que, en la práctica política y de acuerdo a lo enunciado por los Presidentes del CESBA, no sólo no cumple su función, sino que además se superpone con las atribuciones del CESBA.

6.3.2. Funciones

Si bien la naturaleza del organismo no nos permite determinar con precisión su constitución como herramienta eficaz del diálogo social de participación de los agentes con incidencia en la formulación de las políticas públicas, la determinación posterior de sus objetivos en el art. 3º nos permite sostener tales argumentos al establecer metas como las de: “1) 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; 2) Ser ámbito de participación y foro permanente de diálogo, deliberación y articulación entre los agentes económicos y sociales con actividad en jurisdicción de la Ciudad; 3) Actuar como órgano de comunicación entre los distintos intereses económicos y sociales de la comunidad, y de asesoramiento de los mismos al Gobierno de la Ciudad y; 4) Fomentar el desarrollo socio-económico de la comunidad”.

De lo anterior se expresa la construcción del CESBA como una instancia de diálogo social para el consenso en la formulación de las políticas públicas buscando proyectar algunos aspectos ideológicos vinculados al enfoque de la denominada *cuestión social* en la búsqueda por el *crecimiento económico y el desarrollo productivo*.

Una de las atribuciones fundamentales que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la Ley 3.317 otorgan al CESBA consiste en contar en el ejercicio de sus funciones con “iniciativa parlamentaria” para “contribuir en la elaboración de la legislación económica, social y laboral” (art. 4). Consideramos que esta iniciativa debiera constituirse en una de las funciones principales del CESBA, por cuanto, al ser un organismo autónomo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, las formulaciones de sus políticas públicas deben ser *adoptadas* por algunos de aquellos poderes para su implementación.

Entre las funciones (art. 5º) que la reglamentación le asigna al Consejo Económico y Social de la Ciudad se encuentran las de emitir opinión en materia de proyectos de Decretos; Leyes; Informes o Propuestas sobre cualquier asunto de carácter socioeconómico, proyectos de inversión públicos o privados; o sobre cualquier otro asunto que se someta a su consulta, como así también elevar anualmente al Poder Ejecutivo y Legislativo, dentro de los cuatro primeros meses de cada año, un informe en el que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica, laboral y de políticas educativas de formación profesional y técnica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto a sus atribuciones, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (art. 6) cuenta con la facultad de dictar un reglamento interno para su funcionamiento, solicitar informes complementarios e invitar a funcionarios para que expongan en el plenario. Todas estas atribuciones, resultan válidas y necesarias para el ejercicio autónomo de sus funciones.

6.3.3. Composición

En cuanto a la composición dada por el legislador al CESBA permite de alguna forma apreciar los actores considerados más o menos relevantes para representar la realidad que se proyecta y la producción que se espera de éste.

De acuerdo con lo determinado por el art. 7, el Consejo estará integrado por el Presidente y Consejeros representantes de los siguientes grupos: “1) Asociaciones sindicales de trabajadores: Con seis (6) miembros: uno (1) por la Confederación General del Trabajo (CGT), uno (1) por la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y cuatro (4) por los gremios mayoritarios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 2) Organizaciones empresariales: Con seis (6) miembros: dos (2) representativas de la Industria, dos (2) del Comercio y dos (2) de los servicios. Dentro de cada estamento, por lo menos uno debe ser en representación del sector de micro, pequeñas y medianas empresas; 3) Colegios, Consejos, entidades representativas de profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social de la Ciudad de Buenos Aires. Con catorce (14) miembros y representadas del siguiente modo: Dos (2) representantes de la Universidad de Buenos Aires: Uno (1) de la Facultad de Ciencias Económicas y uno (1) de Facultad de Ciencias Sociales. Dos (2) representantes de Universidades Privadas: Uno (1) de la Carrera de Ciencias Económicas y uno (1) de la Carrera de Ciencias Sociales. Tres (3) representantes de Colegios, Consejos y Entidades Representativas de Profesionales: Uno (1) por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, uno (1) por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y uno (1) por la Coordinadora de Entidades Profesionales Universitarias de la Ciudad de Buenos Aires (C.E.P.U.C.) en representación de las demás entidades profesionales. Dos (2) representantes de Organizaciones de Defensa de los Consumidores. Dos (2) representantes de la Economía social: uno (1) por las cooperativas y uno (1) por las mutuales. Tres (3) representantes de organizaciones de promoción social y

asistencia de los credos mayoritarios de la Ciudad de Buenos Aires: uno (1) por la Pastoral Social, uno (1) por la AMIA y uno (1) por el Centro Islámico de la República Argentina”.

Podemos constatar que del total de los integrantes del CESBA –*veintiséis más la presidencia*– las asociaciones sindicales de trabajadores y las organizaciones empresariales, como antes lo señalamos, principales protagonistas del diálogo social en vista a la definición de políticas socio-económicas y laborales, detentan un total de doce consejeros –*seis de cada grupo*–.

Por su parte, las “otras instituciones representativas de la vida económica y social de la Ciudad de Buenos Aires”, detentan en su conjunto catorce consejeros.

Sin desmedro del valor de los aportes que puedan realizar todas las instituciones, podemos percibir que en la composición del CESBA se evidencia una potencial neutralización de la prevalencia de los dos grupos que históricamente se presentan como los principales actores sociales que entendemos debería regir el funcionamiento de un Consejo Económico y Social. Esto, obviamente, si priorizamos el fortalecimiento del diálogo social y del tripartismo, al que hemos hecho referencia en términos de la propia OIT.

Bajo ningún punto de vista estamos proponiendo excluir a los actores sociales. Por el contrario, buscamos dilucidar la preeminencia elegida por el legislador al momento de definir la integración del CESBA local.

Por nuestra parte, interpretamos en esta línea de análisis, que no puede escindirse la valoración de la centralidad del trabajo –*como eje de la organización social*– de quienes son los principales protagonistas de la problemática socioeconómica laboral. En línea con lo anterior se visualiza la representación específica resultante de las centrales sindicales. Esto, más allá de la también posible discusión en cuanto a los representantes que le cabría a cada una de ellas, es decir en paridad o con mayor representatividad para la CGT. Percibimos –*sin que ello implique menoscabo de la legitimidad o representatividad de nadie*– que, en la práctica, las centrales sindicales más importantes de Argentina detentan la misma representación cuantitativa que los colegios profesionales y que las organizaciones de promoción social de los credos mayoritarios de la Ciudad; y menos que las universidades y las organizaciones de defensa de los consumidores.

Por otra parte, al colocar en paridad de representación a la Universidad de Buenos Aires con las universidades privadas, otorgando dos representantes a cada uno de estos grupos –*conforme la terminología adoptada*–, entendemos que no se ha contemplado la previsión del

art. 58 de la Constitución de la Ciudad en cuanto establece que: “La Universidad de Buenos Aires y demás Universidades Nacionales son consultoras preferenciales de la Ciudad Autónoma”. Preferencia esta que a todas luces no se evidencia en el criterio adoptado al legislador; no habiéndose debido desatender al sancionarse esto, ya que el CESBA, según el ya mencionado art. 2 “es un órgano colegiado de participación ciudadana, de carácter consultivo”.

En lo que resta en materia de representación, y de acuerdo a lo que ya fuera señalado, la normativa vigente determina que, la designación del Presidente del CESBA será realizada por el Jefe de Gobierno “en calidad de representante del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires” (art. 10) mientras que las vicepresidencias (art. 14), que se establecen en dos cargos, serán elegidas cada año por la Asamblea, no pudiendo pertenecer ambos al mismo grupo de representación. Por su parte, el Presidente del CESBA podrá designar un Secretario Ejecutivo (art. 15).

6.3.4. Mecanismo de conformación de la voluntad

De más está decir que los grupos no están obligados a votar en conjunto, ya que conforme el art. 23 de la Ley 3.317, la Asamblea del CESBA, que es “el órgano de decisión y formación de la voluntad del Consejo” (art. 22), “toma sus decisiones en forma colegiada por mayoría absoluta del total de sus miembros” y en caso de empate el voto de/la presidente/a se computa doble.

Vemos, a la vez, que el art. 23 pone en evidencia un mecanismo de resolución que no exige ninguna mayoría especial que permita dotar de ciertas decisiones del CESBA de un necesario y especial nivel de consenso para orientarse al establecimiento de las tan necesarias y tantas veces declamadas políticas públicas. Lo expresamos sin desconocer ni olvidar el carácter consultivo de este órgano, pero señalando que entendemos como el mejor sentido y propósito de un CESBA los aportes consensuados por amplias mayorías para brindar sustentabilidad a “la planificación y formulación de la política socio-económica y laboral”, tal cual reza el inciso a) del art. 1 de la ley que nos ocupa.

Si bien, la construcción de consensos y mayorías amplias no se haya imposibilitado en la práctica, se presenta una cierta barrera formal en la mayoría absoluta establecida como criterio general y estandarizado.

Apreciamos que se corre en serio un riesgo de generar algunas decisiones que tal vez resulten de un mero resultado numérico sin el respaldo suficiente para la definición y posterior implementación de las líneas de acción que se fijaran por el propio CESBA.

A lo anterior se agrega la limitación en la práctica en cuanto a que el CESBA, como se señalara anteriormente, brindará opinión sobre los proyectos de decretos y leyes “que le sean remitidos en consulta” (inc. a) y b) del art. 5º), es decir que inclusive tal carácter podría verse profundamente acotado en la práctica. Por su parte, la iniciativa parlamentaria se podrá ejercer” en los términos previstos por su Reglamento Interno”.

6.3.5. Régimen administrativo

El análisis del régimen económico-financiero y administrativo resulta de gran importancia a los efectos de garantizar el funcionamiento del CESBA y resguardar su autonomía. En lo que a ello respecta, la Ley 3.317 dispone que “los recursos económicos de que dispone el Consejo son los que le asigne el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad de Buenos Aires” (art. 28). Esta disposición resulta razonable por cuanto en todas las jurisdicciones, el Poder Ejecutivo es el encargado de confeccionar el Presupuesto General que será enviado al Poder Legislativo para su sanción. En dicho presupuesto, se contemplan las cuentas de inversión de los tres poderes de gobierno.

Un último aspecto a destacar consiste en que de acuerdo con el art. 32 el Consejo “se rige en su gestión financiera, patrimonial y contable por las disposiciones de esta ley y los reglamentos que a tal fin se dicten”, no obstante, el art. 29 establece que para el régimen de contrataciones se aplicará la normativa vigente para la administración Pública de la Ciudad.

Si bien ambas normativas resultan posibles de articular, por cuanto se relacionan pero no se superponen, la realidad es que de acuerdo a lo manifestado por los Presidentes del CESBA, la tendencia concentradora del GCBA, ha hecho que en el CESBA rijan una gestión financiera, patrimonial y contable parcialmente propia, dentro de la gestión general de la administración pública de la ciudad, debiendo rendir cuentas y coordinando sus acciones con la Dirección General de Tesorería del GCBA.

6.4. La experiencia desde la perspectiva de los Presidentes CESBA

De acuerdo a las manifestaciones realizadas por los distintos Presidentes del CESBA podemos identificar las siguientes visiones respecto del funcionamiento y la naturaleza del organismo.

Una visión que resulto predominante es aquella que entiende al CESBA como una verdadera “instancia colaborativa” en donde el Presidente tiene la única función de actuar como articulador de los intereses de los Consejeros, instando a que la única actividad que realmente destaque es la de los agentes sociales, verdaderos protagonistas del escenario económico y social. A pesar de esta visión compartida, las interpretaciones que cada uno de los Presidentes realizó respecto de la actuación de sus pares, nos permite concluir que los rasgos personalistas en cualquiera de las presidencias dificultan la producción de un diálogo social constructivo.

En el marco de esta visión, una idea subyacente que fue explicitada en una de las entrevistas, consistió en entender al funcionamiento del CESBA en forma sistémica, en el marco de comprender que en esta instancia de diálogo resulta importante avanzar sobre la concreción de equilibrios generales que, permitan posteriormente avanzar en la producción de equilibrios parciales que los contenga, por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En este mismo marco, un beneficio destacado por los funcionarios a cargo del CESBA consistió unánimemente en verificar que en dichas instancias el diálogo resultaba posible en la medida en que se pusiera un objetivo común por delante y, dado que los interlocutores al representar intereses sectoriales dejaban de lado el *posicionamiento por la mera identificación política* que dificulta el encuentro de consensos en relación a la discusión de un tema. Asimismo, destacaron el valor de la instancia tanto para expresar acuerdos como desacuerdos, siendo que el diálogo implica también eso. Solo de esa manera se podrá llegar a la construcción de una idea que resulte superadora o contemplativa de todos los intereses en pugna.

De acuerdo a lo que fuera explicitado anteriormente, sobre la superposición de funciones con el Consejo de Planeamiento Estratégico, del resultado de las entrevistas es posible notar un *vacío* en las atribuciones del CESBA que lleva a pensar a algunos de sus presidentes que el organismo debe “hacer” todo aquello que el Estado “no realice”, y que, si puedan realizar las organizaciones sociales, buscando suplir su actividad.

En cuanto a los ejes de trabajo planteados en las distintas gestiones, muchos de los temas tratados en el marco del CESBA han sido como consecuencia de inquietudes acercadas

por parte del Poder Ejecutivo, con la única excepción del tratamiento de la iniciativa parlamentaria de “Ley Marca Ciudad” la cual, según fuera relatado por parte de los funcionarios resultó fuertemente resistida por las autoridades del GCBA.

Este caso, resulta atractivo de destacar, por cuanto la iniciativa parlamentaria consistía en desarrollar un marco normativo que permita regular la “imagen institucional” del GCBA en pos impedir su utilización política. La iniciativa tuvo el consenso pleno de todos los miembros del CESBA, pero encontró la oposición del GCBA por lo que su tratamiento en instancias del Poder Ejecutivo o Legislativo resultó infructuoso. La iniciativa concluyó con un informe que fue elevado al GCBA y nunca tratada por aquél.

Además del caso recién ejemplificado, sólo es posible sumar la iniciativa parlamentaria de la “Ley contra la Violencia contra las Mujeres”, siendo la primera y única iniciativa que obtuviera estado parlamentario y consiguiera su sanción.

En cuanto a los temas de debates del CESBA existía posiciones encontradas respecto de si la instancia debiera discutir temas que forman parte de la agenda política o si debiera tratar de mantenerse a la vanguardia anticipando los debates sociales venideros, de modo de poder anticiparse regulatoriamente a las problemáticas.

Los Presidentes del CESBA acordaban con que el organismo debiera discutir asuntos profundos y significativos para la Ciudad, aunque, en la valoración práctica del organismo esta realidad resulta al menos discutible desde nuestra perspectiva. A modo de ejemplo, resulta valioso que en el marco del CESBA se hayan discutido temas de la “política medioambiental”, tales como el “aire” o los “residuos” de la Ciudad.

En cuanto a la actividad del CESBA, mientras algunas gestiones se realizaron una mayor cantidad de informes, en otras si bien esa producción ha sido decreciente, si se realizaron una mayor cantidad de encuentro de consejeros o participaciones por parte de Ministros de Gobierno del GCBA en el seno de sus discusiones.

6.5. Conclusiones sobre el CESBA

La Ley 3.317 del Consejo Económico y Social es el cumplimiento formal de un mandato dado por el constituyente local hace más de dos décadas. Sin embargo, hemos sucintamente esbozado algunas dificultades que entendemos deberían ser atendidas para facilitar el cabal cumplimiento de los fines de un órgano de estas características.

Hemos señalado que más allá de cuestiones de forma, se cierne sobre el CESBA, tal cual ha sido estructurado, un fantasma de potencial inviabilidad en el cumplimiento de sus mejores fines y de la sustentabilidad de ciertas decisiones que pudiera adoptar.

El CESBA de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debería constituirse en una herramienta eficaz de diálogo social, pero su institucionalización, tal cual ha sido establecida, acota a nuestro juicio la representatividad de quienes, deberían detentar la mayor presencia y protagonismo.

Todo esto lo planteamos en la convicción de que un adecuado funcionamiento del CESBA no hará más que redundar en aportes de participación que decididamente fortalecen el funcionamiento de la vida democrática.

Para ello, es menester que su integración sea el más adecuado reflejo de la representación de los actores sociales prevalecientes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero vinculados prioritariamente a los fines de este tipo de órganos. De no ser así, solo contribuirá a un fracaso institucional.

Podrá entonces servir el CESBA a determinados intereses sectoriales y a posicionamiento desarticulados, que podemos advertir, no se verán siempre reflejados en el beneficio de la mayoría de la comunidad.

Otro aspecto que consideramos importante abordar se vincula con la existencia del COPE, respecto del cual, sin entrar en una valoración sobre su actividad se puede afirmar claramente la superposición de tareas con el CESBA. Por último, y en el marco de la necesidad de suprimir el COPE, consideramos que podría resultar por más valioso el ejercicio de la presidencia del CESBA en manos del titular del Poder Ejecutivo, a los fines de poder participar y liderar esta instancia de diálogo social con los distintos actores fundamentales de la vida económica y social de la Ciudad de Buenos Aires.

El desafío actual es trabajar por la construcción de los consensos y representaciones que brinden sustentabilidad a las decisiones que se adoptaren, dilucidando, priorizando y atendiendo a quienes deben ser los necesarios beneficiarios de las mismas.

7. Capítulo sexto: Conclusiones y recomendaciones

7.1. Conclusiones

7.1.1. Conclusiones generales

El diálogo social tiene hoy una dimensión política, que lo convierte en un componente fundamental de la democracia pluralista y en un instrumento básico del *nuevo contrato social* que se propone como alternativa. Para que el diálogo social resulte viable, es importante que se encuentren presentes en la sociedad, todos aquellos componentes que forman parte de los *presupuestos del diálogo social* y se logre avanzar sobre todos aquellos *factores que lo dificultan*.

En primer lugar, la existencia de interlocutores sociales fuertes y representativos constituye un requisito esencial para el desarrollo de un diálogo social efectivo y eficaz. Por esa razón, y considerando la poca legitimación social con que cuentan actualmente las organizaciones sindicales, la representación de las organizaciones de los trabajadores, y los gobiernos, el *fortalecimiento* de los interlocutores parece ser, al menos en los países latinoamericanos, una medida indispensable para cualquier política de promoción del diálogo social.

En segundo lugar, la *voluntad y el compromiso* de todos los actores, debe ser un factor primordial para el desarrollo del diálogo social. La convicción de los agentes sociales sobre la utilidad de estas instancias de diálogo se presenta como un requisito inexcusable. Ni nuestro sistema democrático ni nuestra práctica política han desarrollado todavía un régimen *–ni siquiera un hábito–* en la búsqueda del consenso con carácter previo a la toma de decisiones relevantes sobre las líneas generales en la formulación de las políticas públicas.

En la experiencia de los países latinoamericanos destaca la escasa promoción que han realizado del diálogo social, concebidos estos como instrumentos de la democracia para el desarrollo productivo, mientras que han optado por recurrir a dichas instancias sólo en momentos de crisis. La mirada del diálogo social como una herramienta de la democracia, útil para el desarrollo económico, parece una perspectiva no desarrollada en la región que debemos comenzar a cambiar.

El diálogo social de un país no constituye un fin en sí mismo, sino que debe ser comprendido como una herramienta fundamental que permita contribuir al desarrollo de una

dinámica social, de estabilidad y cohesión, que nos asegure más plenamente la construcción de la democracia y la ciudadanía.

7.1.2. Conclusiones particulares

Retomando la hipótesis planteada por el presente trabajo de investigación consideramos *confirmada* la misma, por cuanto del estudio de las diversas experiencias se manifiesta con claridad, la relación directa existente entre los mayores niveles de institucionalización del diálogo social y los niveles de cohesión y estabilidad necesarios para el desarrollo social, productivo y el crecimiento económico.

El desafío más importante consiste en determinar cómo en un clima de inestabilidad, crisis económica, falta de legitimidad y tensiones permanentes, resulta posible alcanzar consensos básicos sobre cómo construir este modelo de desarrollo y ciudadanía, generando normas e instituciones para *gobernar* la democracia. Combatir la pobreza y la desigualdad con los instrumentos de la democracia para crear las bases de cohesión y estabilidad social, se presentan como los principales desafíos del nuevo crecimiento económico.

Para arribar a este tipo de soluciones consensuadas, es probable que todos los agentes sociales tengan que comenzar aprendiendo a actuar colaborativamente, fomentando un clima de confianza mutua y abriéndose a una lógica de comprensión, que les permita visualizar que las estrategias de los diversos actores se inscriben en contextos diferentes, lo que implica también que en un proceso de cambio jamás puede predominar una única lógica institucional. Esto significa que en misión de buscar comprenderse recíprocamente se reconozca la existencia, multiplicidad y riqueza de varios *puntos de vista*, como por la necesidad de actuar en conjunto, tratando a la conflictividad de manera abierta. Pues, en ocasiones, a través del conflicto es posible comprender mejor los límites y las posibilidades del otro.

Si tal como se demuestra, de la teoría general de las organizaciones, la cooperación en el seno de una institución resulta algo dificultoso y frustrante, el problema se hace más complejo si los actores pertenecen a instituciones, grupos de interés o territorios distintos.

En este proceso de construcción de diálogo al interior de una sociedad, el papel del Estado resulta fundamental, por cuanto sólo con un verdadero liderazgo estatal será posible avanzar hacia la construcción de un Estado promotor, árbitro y generador de nuevos sistemas de consenso que garanticen la vigencia de los derechos individuales y colectivos, con la

prevalencia de principios tales como la equidad, justicia y seguridad frente a la incertidumbre que reina hoy día en el marco de la “cuarta revolución industrial”.

Los Estados están exigidos de asumir nuevas funciones, modalidad y ajustes, así como renovados arreglos en los modos de regulación social para hacer efectivas el desarrollo de sus políticas públicas. Debemos ser capaces de imaginar juntos el futuro que queremos crear y, para ello, resulta fundamental arribar a acuerdos marcos capaces de avanzar en una renovación el contrato social de manera tal de poder hacer frente a los retos y desafíos que la nueva revolución tecnológica nos impone.

Un nuevo diálogo social se impone ante un nuevo paradigma productivo, con nuevas reglas y actores, y nos exige avanzar en nuevos arreglos institucionales capaces de adoptar novedosos equilibrios generales, en una reconfiguración del contrato social.

7.1.3. Las ventajas del diálogo social

La formulación de las políticas públicas a través del diálogo social, y la institucionalización de este último, son esencialmente necesarias para profundizar la atención en las cuestiones conflictivas en materia económicas y sociales, prioritariamente en cuanto a sus consecuencias para el mantenimiento de la cohesión y la paz social.

Los países latinoamericanos como la Argentina necesariamente deben valerse de estas opciones de manera racional como mecanismo de promoción de la convivencia democrática, y la búsqueda de espacios de encuentro, articulación y construcción mancomunada.

La teoría de las relaciones laborales se está resignificando y comienza a ver al diálogo, las instituciones vinculadas al trabajo y las normativas laborales como una condición necesaria para la cohesión social e imperativo moral; afirmando su utilidad como método de formulación de normas en las sociedades democráticas y pluralistas y como procedimiento dinámico.

La democracia se fortalece con la participación de la ciudadanía y por las adecuadas formas de organización de la sociedad civil, sin detrimento de las funciones propias e indelegables del Estado. La formulación de políticas de Estado en temas trascendentales, que van más allá de los períodos de gobierno, resulta una meta necesaria pero tristemente escasa en nuestra historia reciente, en donde los distintos actores vinculados al mundo de la producción y el trabajo confrontan sus intereses para alcanzar “consensos básicos” sobre cómo construir este modelo de desarrollo y ciudadanía. En este sentido, se destaca la

necesidad del compromiso de diálogo social para la formulación de políticas económicas y sociales especialmente aquellas relacionadas con la reforma del mercado laboral y la protección social.

Al analizar las ventajas del diálogo social, es importante distinguir entre aquellas ventajas que se encuentran asociadas a los *procesos de diálogo social*, en sí mismos, y aquellas otras relativos a los *resultados* del diálogo social. Esta distinción resulta valiosa por cuanto no todo proceso de diálogo social requiere arribar a un resultado concreto, sin embargo, el proceso en sí mismo puede resultar altamente valioso para la vida democrática de un país.

En cuanto a las ventajas del diálogo social asociadas a los *procesos*, en sí mismos, podemos destacar las siguientes utilidades: a) democratizan la formulación de las políticas públicas; b) legitiman las políticas públicas a través del consenso; c) facilitan la cooperación y disminuyen los conflictos; d) aportan paz social durante los períodos de crisis.

a) Democratizan la formulación de las políticas públicas

El diálogo social es un instrumento integrador y democrático para la formulación e implementación de políticas públicas. En muchos países, el diálogo social en su forma más o menos institucionalizada, se ha convertido en parte fundamental del programa de fomento del crecimiento y el desarrollo económicos. La formulación de políticas económicas y sociales tripartitas permiten lograr un compromiso socialmente aceptable, y de alta legitimación política, en torno a las medidas que son necesario tomar para satisfacer las exigencias.

El diálogo social contribuye a extender el apoyo social para poner en marcha las políticas económicas necesarias para satisfacer requerimientos en tiempos de crisis. Las instituciones financieras internacionales como la Fondo Monetaria Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), reconocen cada vez más la importancia del diálogo social para el fomento del desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

b) Legitiman las políticas públicas a través del “consenso”

En una sociedad democrática, cualquier acción de carácter unilateral por parte del Estado, sin el consentimiento de los agentes sociales más representativos suele encontrarse

con la resistencia de estos, lo que convierte al menos en dificultoso el éxito de la política pública al momento de su implementación.

Constituye un método *de legitimación social* de las decisiones del Estado que construye gobernabilidad sobre la base de la participación ciudadana y el consenso con los actores sociales, compensando así los déficits de democracia que padece el sistema político aisladamente.

La construcción de políticas públicas mediante el diálogo social resulta más legítima, porque los actores sociales participan en su formulación, los procesos decisorios y los puntos de vista se cristalizan en los resultados. Los agentes sociales al participar de la elaboración de las políticas públicas por medio del diálogo social, acaban sintiéndolas como propias y las aceptan con mayor facilidad. El estado, realiza una redistribución de su poder normativo, extendiendo los espacios de autonomía colectiva y reduciendo los que antes se encontraban delimitados por la ley.

c) Facilitan la cooperación y disminuyen los conflictos

El diálogo social puede reemplazar las relaciones de conflicto entre los diversos agentes sociales por otras relaciones de cooperación y autocomposición. Puede colaborar en crear, tal como sostiene Ebbinghaus (2001), un contexto de entendimiento común de los problemas, que nos permitan facilitar la discusión de las alternativas políticas, de sus consecuencias, y la búsqueda de compromisos para alcanzar respuestas conjuntas.

En una opinión ampliamente compartida entre aquellos que participan en el diálogo social, la concertación política es deseable para minimizar el conflicto y fomentar la paz social (Compston:2002).

d) Aportan paz social durante los períodos de crisis

El diálogo social desempeña una función de pacificación entre los actores sociales y considerando sus intereses muchas veces contrapuestos, matizando los efectos de aquellas decisiones en el contexto social y político

Es un instrumento muy efectivo para aliviar las tensiones económicas y sociales durante los períodos de crisis o de transición económica. Permite oxigenar aquellos procesos en donde las tensiones son grandes y los desgastes entre los agentes sociales mayores. Para

poner un ejemplo, no muchos países de la UE, el diálogo social ha sido un instrumento eficaz para afrontar la dureza del ajuste macroeconómica que imponían los criterios de Maastricht para la adhesión a la Unión Monetaria Europea.

Por último, en lo que respecta a las ventajas del diálogo social vinculadas a los *resultados*, podemos mencionar los siguientes aspectos: a) la suscripción de pactos sociales; b) la viabilidad de reformas complejas; c) la incorporación de la dimensión social; d) la “eficientización” productiva y el desarrollo social.

a) La suscripción de pactos sociales

Los pactos sociales son uno de los resultados más visibles de un diálogo social satisfactorio. En muchos países, el pacto social se ha convertido en un instrumento fundamental para afrontar los desafíos económicos y sociales que han planteado los cambios tecnológicos y las necesidades económicas y financieras.

Sin embargo, muchos países que carecen de una tradición de concertación política han logrado pactos sociales que representan el consenso entre los interlocutores sociales tripartitos como resultado del diálogo social nacional.

La calidad de los pactos sociales varía de unos países a otros y de acuerdo con la intensidad de diálogo social y los agentes sociales que participan del mismo. Desde una simple declaración de intenciones hasta una lista detallada de medidas de acción política. En los países que padecen crisis económicas o inestabilidad política, como en aquellos casos en que se carece de una tradición política de diálogo social, se considera un logro en sí mismo si los agentes sociales y el gobierno pueden reunirse en una instancia de diálogo a los fines de lograr consenso, incluso si éste no consiste más que en una mera y simple declaración de intenciones.

b) La viabilidad de reformas complejas

El diálogo social puede facilitar la viabilidad de las profundas reformas de la economía y del mercado de trabajo. Tras alcanzarse el consenso, las opiniones de los interlocutores sociales se reflejan en los acuerdos de reforma que han aceptado, y cuyos contenidos van a seguir apoyando por el estímulo de la presión de los pares.

c) La incorporación de la dimensión social

El diálogo social puede integrar la dimensión social en la formulación de políticas económicas. La participación de los interlocutores sociales en los procesos de formulación sobre la política económica y social significa que sus demandas se incorporarán a la reforma política, otorgan legitimidad a la misma, y mantienen los niveles de cohesión y estabilidad social necesarias para la implementación de medidas severas.

d) La “eficientización” productiva y el desarrollo social

El diálogo social y la participación de los agentes sociales a través del mismo para la formulación de políticas económicas y sociales cumple una función fundamental en la mejora de la democracia, la justicia social y el crecimiento economía y desarrollo productivo.

La cooperación de los tres interlocutores principales de las relaciones laborales, en el diseño e implementación de las políticas económicas y sociales, facilita la construcción del consenso mediante el equilibrio entre las demandas del desarrollo económico y la cohesión social, a la vez que minimiza el riesgo de que se produzca un conflicto laboral y social. La prosperidad económica, desarrollo productivo y justicia social, no pueden lograrse si los gobiernos, empleadores o asociaciones de trabajadores actúan individualmente.

El diálogo social pretende facilitar una interacción constructiva con el fin de llegar a un consenso social entre los distintos interlocutores de una sociedad. El diálogo social se convierte en la herramienta principalmente privilegiada para la formulación de políticas públicas, ampliamente consensuadas, que incidan en forma directa sobre la estructura de crecimiento económico y el desarrollo social y productivo.

El diálogo social convierte a los actores sociales y otros interlocutores, en gentes de cambio, para que participen de la definición de su futuro. El objetivo último de esta participación y cooperación es facilitar el alcance de acuerdos relativos a la creación de riqueza, el crecimiento económico, la igualdad, estabilidad y justicia social, de modo que la combinación de todos aquellos factores produzca un resultado socialmente aceptado.

El diálogo social es una herramienta eficaz para resolver los problemas colectivos mediante la creación de una estructura y un entorno adecuados para alcanzar soluciones posibles. Un diálogo social con buenos resultados puede favorecer el progreso económico y

social. Por medio del diálogo social, los agentes pueden trasladar las cuestiones sociales al debate político nacional. El diálogo social puede garantizar el progreso económico sin sacrificar el progreso social, aun impulsando a aquél con el desarrollo del primero.

7.2. Recomendaciones

7.2.1. Principales desafíos del diálogo social

La búsqueda de un diálogo abierto entre el gobierno y los interlocutores sociales es importante para una sociedad democrática. Los Estados deben tener como principal desafío la formulación de políticas públicas sobre la base de objetivos de estabilidad y de cohesión social, concebidos como condición necesaria para el desarrollo económico.

La articulación de las dimensiones económicas y sociales debe surgir también del diálogo social, “a través de compromisos nacionales amplios, que involucren a todos los actores. Es necesario también que el Estado mantenga en un rol protagónico a los dos actores de las relaciones laborales”⁹⁹.

Tal como se sostiene en informes del PNUD, la democracia de ciudadanía “requiere un Estado capaz de orientar el rumbo general de la sociedad, mediar los conflictos conforme a principios democráticos, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal y el acceso a la justicia, regular los mercados, asegurar equilibrios macroeconómicos, establecer sistemas de protección social basados en el principio de universalidad de la ciudadanía y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización de la sociedad”¹⁰⁰.

Entendemos que el Estado, además de su rol como promotor del diálogo debe repensar su rol no sólo como actor del mismo sino también desde un rol de protagonismo y liderazgo, como generador de instancias para el fomento de los consensos necesarios para la ciudadanía.

El diálogo social es un proceso dinámico que admite una mejora continua. La construcción institucional del diálogo social resulta fundamental para establecer sólidamente al diálogo como parte de los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas. Sin embargo, en última instancia, son la voluntad y la capacidad de los agentes sociales, los que logran que el diálogo social sea significativo, satisfactorio y eficaz.

⁹⁹ RASSO DELGUE, Juan “*La valorización y promoción del trabajo en las políticas sociales y acuerdos regionales*”, Montevideo, UdelaR.

¹⁰⁰ PNUD (2004) “*La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”.

7.2.2. Los retos y las oportunidades de los actores sociales

Tal como venimos sosteniendo desde un comienzo, el rol de los agentes sociales que participan de la instancia de diálogo social resulta un factor preponderante. En este sentido, los *gobiernos* como todo todos los demás *actores sociales*, activos participantes de la vida política de un país, tendrán que asumir un conjunto de retos y oportunidades.

Los *gobiernos* desempeñan un papel fundamental al momento de determinar el contexto jurídico y político para que se produzca el diálogo social. El gobierno debe ser democrático y garantizar la observancia de la ley, promulgando y aplicando los derechos humanos fundamentales de la libertad sindical y la negociación colectiva, garantizando la independencia de los interlocutores sociales.

El gobierno debería fomentar un sistema integrador de toma de decisiones mediante una disposición abierta para tener en cuenta los puntos de vista de los agentes sociales en la formulación de políticas públicas, confiando y reconociendo a los interlocutores sociales como agentes plenamente legitimados para hacer aportes valiosos a los procesos de formulación de políticas, y asumiendo el desafío de compartir parte de su poder normativo y decisorio. El diálogo social es una herramienta fundamental para promover la transparencia y la buena gobernanza en la política del Estado, velando por la necesidad de que dichas instancias de diálogo, que puedan cristalizarse bajo la forma de pactos o acuerdos sociales, se traduzcan en la aplicación de políticas públicas concretas.

Los países que, como el nuestro, no han desarrollado una *cultura propia* del diálogo social, encuentran en las normas y recursos técnicos de la OIT un soporte práctico para viabilizar sus ensayos de interlocución pública y remover los obstáculos que se oponen a su institucionalización. Su esquema tripartito, si bien no resigna equilibrio entre los interlocutores, condesciende –*como es previsible, viniendo de una organización de Estados*– a respetar el rol preponderante que asume el poder público como actor real y hegemónico en los procesos regulativos consensuados¹⁰¹. De hecho, la práctica argentina, salvo contadas excepciones, se ha caracterizado por la discrecionalidad gubernamental, tanto en la selección de los asuntos sometidos a procesos de diálogo como en la oportunidad y conveniencia de su convocatoria.

¹⁰¹ BAYLOS GRAU, Antonio (2002) Op. Cit., pág. 204.

Por parte de los *agentes sociales*, aquellos han desempeñado un papel fundamental en los procesos de negociación colectiva en materia de relaciones laborales. El diálogo social a escala nacional define un papel relativamente nuevo para los interlocutores sociales en los países con poca tradición en la materia.

Los interlocutores sociales deben arreglar algunos factores organizativos con el fin de participar efectivamente en un diálogo social nacional. En primer lugar, los interlocutores sociales necesitan garantizar la legitimidad, gestión responsable y transparencia de su representación. En segundo lugar, su influencia en el diálogo social tripartito aumenta si tienen confederaciones amplias y unidas. La fragmentación de las organizaciones de trabajadores o empleadores disminuye su poder negociador y su credibilidad. Además, existen otros factores técnicos que contribuyen a mejorar la posición de los interlocutores sociales en los procesos de diálogo social nacional. No hace falta mencionar que los interlocutores sociales deben participar con una actitud abierta, más allá de sus intereses inmediatos y pensar en términos más generales. Por último, los interlocutores sociales deben mejorar su comprensión de las cuestiones políticas económicas y sociales.

Una vez realizados los necesarios y oportunos ajustes en la estructura y la organización, el factor fundamental se resume fundamentalmente en la voluntad del gobierno y de los interlocutores sociales para poner en marcha el diálogo social.

La confianza y el respeto entre los interlocutores, así como asumir un fuerte compromiso con la idea y el proceso de negociación harán que el diálogo social sea significativo y, en última instancia, produzca resultados económicos y sociales positivos para todas las partes interesadas.

7.2.3. Propuesta de intervención

Para finalizar, creemos que resulta necesario llevar adelante un plan de acción eficaz para la promoción del diálogo social en las distintas instancias de gobierno. En este sentido, consideramos valiosos los esfuerzos realizados por el CESBA, no obstante, vemos con buenos ojos avanzar en diversas modificaciones normativas de acuerdo a lo que fuera detallado en las conclusiones particulares realizadas a dicho organismo.

En este sentido, resulta importante resaltar que, si bien nuestra Constitución Nacional no cuenta con un mandato explícito para la organización de un Consejo Económico y Social a nivel nacional, las experiencias detalladas y los beneficios y oportunidades que surgen de

aquellos, representa una gran oportunidad para hacer frente a los cambios actuales en el mundo del trabajo como consecuencia de la actual revolución tecnológica.

Cualquier cambio profundo en materia de normas de índole económicas y sociales, que impacten profundamente en el mundo del trabajo, requieren generar los equilibrios generales necesarios para la reestructuración de los sucesivos equilibrios. Estos nuevos arreglos, serán más estables y duraderos en la medida en que sepan construirse con los niveles de legitimación política necesarios. En este sentido, el cambio hacia la formulación de una política pública consensuada resulta más sensata y eficaz que la imposición de una reforma legislativa sólo discutida por la corporación política y sin una real participación ciudadana de los agentes sociales involucrados.

8. Anexo

CUESTIONARIO ÚNICO REALIZADO A PRESIDENTES DEL CESBA

EJE 1º: PERSPECTIVAS

1. ¿Cuál fue la misión y visión del CESBA durante su gestión?
2. ¿Cuáles fueron los ejes estratégicos sobre los que se trabajó?

EJE 2º: AUTONOMÍA

3. El CESBA goza de autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines (Art. 2). ¿Considera que esa autonomía funcional del organismo respecto de su vinculación con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de acuerdo a los fines perseguidos (Art. 3), le otorga efectividad al organismo o resulta una limitación?

4. La reglamentación del CESBA (Art. 10) reserva en el Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el ejercicio de la Presidencia. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que el Poder Ejecutivo suele realizar la designación de la Presidencia del organismo en el marco de un acuerdo político más amplio. ¿Considera esto un valor? ¿Resulta funcional para la viabilidad de los fines del CESBA? ¿Por qué?

EJE 3º: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

5. Los recursos económicos del CESBA son los que determina el Presupuesto General de Gastos y Recurso de la Ciudad de Buenos Aires (Art. 28). ¿Existieron tensiones en torno al presupuesto asignado durante su gestión más allá de las limitaciones presupuestarias ordinarias? ¿Teniendo en cuenta el Presupuesto General para la Administración Pública considera que el presupuesto asignado al CESBA fue suficiente para el cumplimiento de sus funciones?

EJE 4º: FUNCIONES

6. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (Art. 45) establece el mandato claro y expreso para que el CESBA fuera reglamentado por ley, pero no se explaya respecto de los fines de su creación. ¿Considera que la legislación reglamentó adecuadamente el CESBA de acuerdo a los fines que lo inspiraron constitucionalmente?

7. Las funciones del CESBA (Art. 5) consisten en: “emitir opinión sobre los proyectos de Decretos del PE (...) sobre proyectos de ley (...) sobre cualquier asunto de

carácter socio económico, proyectos de inversión pública o privada que impacten en la vida económica de la ciudad”. ¿Durante su gestión el CESBA realizó con frecuencia estas funciones?

8. Otra de las funciones (Art. 5) que se establecen son las de elevar anualmente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, dentro de los cuatro primeros meses de cada año, un informe en la que se exponga sus consideraciones sobre la situación socioeconómica, laboral y de políticas educativas de formación profesional y técnica de la CABA. ¿Cumplieron con regularidad con dicho mandato?

9. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (Art. 45) y la reglamentación (Art. 4) otorgan iniciativa parlamentaria al CESBA y la facultad de contribuir en la elaboración de la legislación económica, social y laboral de la Ciudad. ¿Recuerda haber hecho uso de aquella iniciativa? ¿En qué circunstancias?

EJE 5º: FUNCIONAMIENTO INTERNO

10. La reglamentación sobre el funcionamiento del CESBA (Art. 3) plantea cuatro objetivos sobre la base de: “la participación de los agentes económicos y sociales” para la formulación de políticas “económicas, sociales y laborales” que posibiliten “el desarrollo socio-económico de la comunidad”. ¿Recuerda alguna política pública de importancia para la vida económica y social de la Ciudad concreta en la que la intervención del CESBA haya sido fundamental?

11. El reglamento interno (Art. 11) determina que las sesiones ordinarias se realizan como mínimo una vez cada tres meses. ¿Se cumplía con la regularidad de las reuniones?

12. El Art. 27 de la reglamentación determina la asistencia de Ministros del Gobierno de la Ciudad a las reuniones del Consejo que traten materias de su competencia. ¿Sucedió este tipo de reuniones con frecuencia?

EJE 6º: COMPOSICIÓN

13. Del total de los integrantes del CESBA –veintisiete– las asociaciones sindicales de trabajadores y las organizaciones empresariales, principales protagonistas del diálogo social en vista a la definición de políticas socio-económicas y laborales, detentan en total doce consejeros –seis de cada grupo–. Por su parte, las “otras instituciones representativas de la

vida económica y social de la Ciudad de Buenos Aires”, detentan en su conjunto catorce consejeros. ¿Considera esta representación una neutralización de la prevalencia de los dos grupos que históricamente se presentan como los principales actores sociales? ¿A qué cree se debe la preeminencia elegida por el legislador al momento de definir la integración del CESBA?

14. En la práctica, las centrales sindicales más importantes de Argentina (CGT y CTA) detentan la misma representación que los colegios profesionales junto a otras instituciones de relevancia política pero menor peso relativo en las políticas socio-económicas y laborales. ¿Considera adecuada esta representación?

15. Al colocar en paridad de representación a la Universidad de Buenos Aires con las universidades privadas, otorgando dos representantes a cada uno de estos grupos, entendemos que no se ha contemplado la previsión del art. 58 de la Constitución de la Ciudad en cuanto establece que: “La Universidad de Buenos Aires y demás Universidades Nacionales son consultoras preferenciales de la Ciudad Autónoma...”. ¿Considera esto una desatención al mandato constitucional o le asigna algún sentido concreto?

EJE 7º: MECANISMO DE CONFORMACIÓN DE LA VOLUNTAD

16. El art. 23 pone en evidencia un mecanismo de resolución (mayoría absoluta con voto del presidente en caso de empate) que no exige ninguna mayoría especial que permita dotar a ciertas decisiones del CESBA de un necesario y especial nivel de consenso para el establecimiento de determinadas políticas públicas. ¿Considera que tal decisión podría resultar en un mero resultado numérico sin el respaldo suficiente para la definición y posterior implementación de las líneas de acción?

EJE 8º: REFELXIONES FINALES

17. La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en 1996 determino en su art. 45 la creación del CESBA, sin embargo, su efectiva instrumentación debió recorrer un extenso camino, y sin desmedro de su antecedente en el Consejo Social (2004), siendo que recién en 2008 como consecuencia de un amparo en la causa “CGE de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ GCBA y Otros s/ amparo”, se apuró su sanción. A pesar de las exigencias judiciales de reglamentarlo durante el período legislativo de 2008, recién se cumplió con el mandato constitucional durante el 2009. ¿A qué atribuye dicha mora?

18. ¿Cuál considera que fue su mayor desafío durante su mandato?
19. ¿Cuáles considera han sido las principales fortalezas y debilidades del CESBA?
20. ¿Considera que el CESBA, de acuerdo a las características que le asigna la Ley 3.317, resulta efectiva a los fines del cumplimiento de su cometido?
21. ¿Considera que le quedó pendiente por hacer algo durante su gestión?

9. Bibliografía

ALFONSO, Carlos L.; ALMENDROS, Miguel Ángel (2015) *“El Valor Del Diálogo Social Y El III Aenc”*, La Gaceta, Reflexión y Debate. Nueva etapa nº25. Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Madrid.

ÁLVAREZ, Eduardo, y otros (1998) *“Derecho colectivo del trabajo”*, Ed. La Ley, Buenos Aires.

ARRIGO, Gianni; CASALE, Giuseppe (2006) *“Social Dialogue and good governance”*, Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo, Universidad de Lima.

ARTILES, Martín A. (2003) *“Teoría de las Relaciones Laborales”*, Universitat Oberta de Catalunya. (UOC), Barcelona, España

BAYLOS GRAU, Antonio (2002) *“Diálogo social y negociación colectiva: una narración”*, en RDS, Nº 17, Ed. Bomarzo, Albacete.

BECK, Ulrich (2006) *“La sociedad de riesgo: Hacia una nueva modernidad”*, Paidós Ibérica, España.

BENES, Enzo; GURRERA, María S. (2018) *“Pactos sociales en la Argentina: las experiencias de concertación social desde mediados del siglo XX”*, en XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en agosto de 2017.

BERENSZTEIN, Sergio (2014) *“Estudio comparativo de consejos económicos y sociales en el mundo”*, Ed. Universidad Di Tella, Buenos Aires.

BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew (2017) *“Machine, Plataform, Crowd. Harnessing our Digital Future”*, Unabridged.

CAMILLONI, Camilo C. (1991). *“La concentración social en la Argentina”*, Cuaderno de Investigaciones. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

CAMPERO, Guillermo (2003) *“Diálogo social y trabajo decente en América Latina”*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

CAPPELLETTI, Beatriz (2003) *“Antecedentes de la concertación social en Argentina”*, IMT/OIT, Mimeo inédito.

CASEY, Bernard y GOLD, Michael (2000) “Social Partnership and Economic Performance: The Case of Europe”, Cheltenham, Londres.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DISCRIMINACIÓN SOCIAL EN LA GLOBALIZACIÓN (2004) “*Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos*”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

CANCELA, Ivonne; DUMPIÉRREZ, Andrea (2005) “*Diálogo social Legitimador del sistema democrático Instrumento para la sostenibilidad y sustentabilidad de la paz social*”, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional Trabajo (CINTERFOR). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

CEDROLA SPREMOLLA, Gerardo (1998) “*Del conflicto a la paz laboral. Ensayo sobre la paz social*”, en Perspectivas teóricas y análisis comparativos Internacional, Fundación de Cultura Universitaria.

CERDA BECKER, Claudia (2009). “*Factores que configuran una cultura de diálogo social en el ámbito de las relaciones laborales Estudio de Caso*”, Santiago de Chile.

COMPSTON, Hugh (2002) “*The Strange Persistence of Policy Concertation*”, Oxford: Berghahn Books.

COMPSTON, Hugh (2002) “*Policy Concertation in Western Europe: A Configurational Approach*”, Oxford: Berghahn Books.

COMPSTON, Hugh (2002) “*The Politics of Policy Concertation in the 1990s: The Role of Ideas*”, Oxford: Berghahn Books.

CORTÉS CONDE, R.; GALLO, E. (1984) “*Argentina. La república conservadora*”, Ed. Paidós, Buenos Aires.

DE BUEN, Néstor (1988) “*Concertación social, reconversión y empleo*”, Edit. Porrúa, México.

DÍAZ ELIZONDO, Jorge Humberto (2003) “*El Diálogo Social: Método De Prevención Y Solución De Conflictos Laborales*”, Universidad De Chile, Facultad De Derecho Santiago, Chile.

DORFMAN, A. (1983) “*Cincuenta años de industrialización en la Argentina. 1930-1980*” Ed. Solar, Buenos Aires.

DRUCKER, Peter F. (1969) “*The Age of Discontinuity*”, Harper & Row, New York.

DUNLOP, Jonh T. (1958) “*Industrial Relations Systems*”, en Harvard Business School Press Classics.

DURÁN LÓPEZ, F. (2000) *“La participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el Consejo Económico y Social Español”*, Responsa Iuris peritorum Digesta Vol. II, España.

EBBINGHAUS, Bernhard y MANOW, Phillip (2001) *“Comparing welfare capitalism: Social Policy”*, Routledge, Londres.

ERMIDA URIARTE, Oscar (1986) *“La Concertación Social”*, Centro Interamericano De Administración Del Trabajo (CIAT/OIT). 1ra. Edición.

ERMIDA URIARTE, Oscar (1999) *“La flexibilización de la huelga”*, Cuadernos de Fundación N°2, Ed. FCU, Montevideo.

ERMIDA URIARTE, Oscar (2004) *“La dimensión social del Mercosur”*, Montevideo.

ERMIDA URIARTE, Oscar (2009) *“Diálogo Social: teoría y práctica”*, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional Trabajo (CINTERFOR). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

ETCHEMENDY, Sebastián (2011) *“El Dialogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada”*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.

GAMBACORTA, Mario L. (2003) *“La concertación social y otras formas de diálogo social macro. Participación institucional”*, Facultad de Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha, Albacete.

GAMBACORTA, Mario L. (2010) *“Consejo Económico y Social para la Ciudad Autónoma: Ley N° 3317”*, Observatorio Legal, La Ley, Buenos Aires.

GOLDIN, Adrián O. (1998) *“Hacia el reconocimiento constitucional del derecho a la información”*, DT, XLVIII-A, Buenos Aires, págs. 7-12.

GARCÍA ARCE, M.C (2002) *“Diálogo social sobre formación profesional en España”*, Cinterfor, Montevideo.

GARCÍA, Héctor Omar (2013) *“Tripartismo e institucionalización del diálogo social en la Argentina y el Mercosur”*, Buenos Aires.

GIDDENS, Anthony (1991) *“Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age”*, Standford University Press, Estados Unidos.

GONZÁLEZ DIAZ, Francisco A. (2009) “*El Diálogo Social Como vehículo Dinamizador En Escenarios De Crisis Económica*” Revista Trabajo, U. Huelva BIBLID 1136-3819 22 p. 71-100.

GOSTNER, Karl, y EDIGHEJI, Omano (2000) “*Diálogo social: la experiencia sudafricana*”, en OIT (2000) “*Sindicatos y diálogo social: situación actual y perspectivas*”, Educación obrera, N° 120, Ginebra, pág. 90.

GARCÍA RUIZ, Luis (1998) “*La representación de intereses en las democracias avanzadas*”, En: El Diálogo Social y su Institucionalización en España, Consejo Económico y Social (CES) y Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Colección Estudios, Madrid.

GODÍNEZ, Alexander (1999) “*El derecho de participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa*”, Costa Rica.

GRAÑA, Gonzalo (2002) “*Políticas de empleo, formación y diálogo social*”, Cinterfor/OIT, Serie Aportes para el Diálogo Social y la formación N° 8, Montevideo.

HABERMAS, Jürgen (1992) “*Teoría de la acción comunicativa*”, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.

HOLEM-DETLEV, Khöler; GONZÁLEZ BEGEGA, Serio (2008) “*El diálogo social europeo. De la macro-concertación comunitaria a la negociación colectiva transnacional*”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 72.

JIMÉNEZ DASAIRAS, Arturo (2016) “*Diálogo Social, Gobierno, Patronal y Sindicatos*” Campus Universitario Europeo. Málaga.

ISHIKAWA, Junko (2004) “*Aspectos clave del Diálogo Trabajo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*”. Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

JAMES, D. (2006) “*Resistencia e integración. El Peronismo y la clase trabajadora argentina: 1946-1976*” Siglo XXI, Buenos Aires.

LÉCUYER, Normand (2001) “*Guide pour la Formation et le Fonctionnement de Secrétariats Permanents d'Instances Tripartites Nationales de Consultation en Afrique Francophone*”, BIT, Ginebra.

LAHERA, Eugenio (2002) “*Introducción a las políticas públicas*”, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, 1ra Ed., Chile.

LICHA, Isabel (2003) *“Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias”* INDES/BID, Washington, DC.

TORRES-MELO, Jaime; SANTANDER, Jairo (2013) *“Introducción a las políticas públicas Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía”*, IEMP Ediciones. Bogotá, D.C.

MENOREO PÉREZ, José Luis (1999) *“Concertación y diálogo social”*, Lex Nova, Valladolid.

MORGADO VALENZUELA, Emilio (2002) *“América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos”*, Organización Internacional del Trabajo, Lima.

MORGADO VALENZUELA, Emilio (2006) *“Documento de Trabajo Taller Nacional “Dialogo Social En Chile”*, Diálogo Social Y Políticas Públicas. Santiago, Chile.

MOUFFE, Chantal (1998) *“Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia”*, en *Desconstrucción y pragmatismo*, Paidós, Argentina.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1999), *“Propuestas de programa y presupuesto para 2000-2001”*, vol. 1, Ginebra, pág. 49.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1999) *“Trabajo decente”*, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2000) *“Consulta Tripartita”*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte IB), Estudio general de las memorias relativas al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (Núm. 144), y relativas a la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la OIT), 1976 (Núm. 152), Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001) *“Propuestas de programas y presupuesto para 2002-2003”*, Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2005) *“Promover los principios y derechos fundamentales a través del diálogo social”*, Oficina Internacional Del Trabajo. Oficina Regional Para América Latina Y El Caribe Oficina De La OIT En Argentina.

OLAMENDI, Laura Baca (2014) *“Diálogo y democracia”*, en Trece Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral.

OLAYA GRAU RENGIFO, M. (2009) *“La influencia de la participación ciudadana en las políticas públicas: El caso de la Política Habitacional Chilena Entre los años 2000 y 2009”*, Facultad De Sociología Y Ciencias Políticas Universidad Complutense De Madrid.

OZAKI, Muneto y RUEDA, Marleen (2000) *“Diálogo social: un panorama internacional”* en OIT, “Sindicatos y diálogo social: situación actual y perspectivas”, Educación Obrera, N° 120, Ginebra.

OSZLAK, Oscar (2007) *“Políticas Públicas, Democracia Y Participación Ciudadana”*, Voces del Sur, Revista publicada por el Programa MERCOSUR Social y Solidario. Buenos Aires, Argentina.

OSZLAK, Oscar (2009). *“Implementación Participativa De Políticas Públicas: Aportes A La Construcción De Un Marco Analítico”* En Belmonte Alejandro (et. al.): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

RACCIATTI, O. (2005) *“Riesgo, flexibilidad laboral, transformaciones y derecho laboral. Las transformaciones en el mercado de trabajo y en el derecho laboral”*, Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Montevideo.

RELASUR (1995) *“Formas de tripartismo en el Uruguay”*, Montevideo.

ROBERTSON, R. (1992) *“Globalization: Social Theory and Global Culture”*, Sage, Londres.

ROBLES, Fernando (2000) *“El Desaliento Inesperado de la Modernidad: Molestias, Irritaciones y frutos amargos de la sociedad del riesgo”*, Ediciones Sociedad de Hoy, Chile.

RODRÍGUEZ DEL BARRIO, Edgardo (2015) *“El diálogo social y las relaciones Laborales”*, Organización Internacional del Trabajo.

RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge (1998) *“Las instituciones del Derecho Colectivo del Trabajo y la Constitución Nacional”*, Ed. La Ley, Buenos Aires.

RODRIGUEZ PIÑERO, Miguel (1998) *“La institucionalización de la representación de intereses: los Consejos Económicos y Sociales”* en Diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica, Federico Durán López (coord.), CES, Madrid.

ROZENBERG, Enrique M. (2003) *“Los sujetos del diálogo social: los sindicatos, los empleadores y sus organizaciones, el papel del Estado”*, ponencia para la Red Temática AECE, Ciclo “Diálogo Social y Relaciones Laborales”.

RUSSOMANO, Mozart Víctor (1987) *“La Concentración Social en América Latina”*, Cuadernos del Instituto de Visita Jurídicas, UNAM.

QUIÑONES, Mariela (2005) *“Las nuevas dimensiones del diálogo social”*, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional Trabajo (CINTERFOR). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

SCHMID-DRÜNER, Marion (2016) *“El diálogo social”*, Fichas técnicas sobre la Unión Europea.

SCHWAB, Klaus (2017) *“La cuarta revolución industrial”*, 1ra Ed. Ed. Debate, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

SEPÚLVEDA-MALBRÁN, Juan Manuel y VEGA RUIZ, María Luz (2000) *“El diálogo social en los países andinos ¿nuevo camino para los sindicatos?”*, OIT, Lima.

SERNA, María del Mar; ERMIDA URIARTE, Oscar (1994) *“El tripartismo”* en Revista Derecho Laboral, Montevideo, T. XXXVIII, N° 173-174.

SIMÓN, Manuel; MARTINEZ, Daniel, *“Prefacio”* a SEPÚLVEDA, Juan M.; VEGA RUIZ; LUZ, María (1999) *“El diálogo social en los países andinos ¿nuevo camino para los sindicatos?”*, Lima

SUPERVIELLE, M. y QUIÑONES, M. (1999) *“La instalación de la Flexibilidad en el Uruguay”*, Documento de Trabajo N° 45, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

TALAVERA GALLEGO, Alejandro (2015) *“Marco Teórico del Dialogo y la Concertación Social en España. Una evaluación de eficiencia para el caso de Andalucía”*. Universidad de Sevilla. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Economía Aplicada III. Sevilla.

VISSER, Jelle (2001) *“Industrial Relations and Social Dialogue”*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

VISSER, Jelle y HEMERIJCK, Anton (1997) *“A Dutch Miracle: Jpb Growth, Welfare Reformn and Corporatim in the Netherlands”*, Amsterdam UP, Holanda.

TREBILOCK, Anne. (1994) *“Introduction” in Trebil- cock, Anne et al. Towards Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy Making”*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

VALVERDE, Martín (1998) “*Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa*”, en AAVV: *El dialogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*”, coord. F. Durán López, CES, Madrid.

VILLASMIL, Humberto (2001) “*Diálogo, tripartismo y concertación social: una introducción a los Consejos Económicos y Sociales*”, San José, Costa Rica.

VILLASMIL, Humberto (2002) “*La Estrategia Del Diálogo Social: De La Concentración Al Reparto Del Poder Decisorio En Las Relaciones Laborales*”, ETM-OIT, San José de Costa Rica.

VILLAREAL MARTÍNEZ, María Teresa (2009) “*Participación Ciudadana Y Políticas Públicas*”, Décimo Certamen de Ensayo Político.

WEBB, Sidney (1987) “*Industrial Democracy*”, Longsman, Londres.