

UNIVERSIDAD DE GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración



**UNIVERSIDAD
DE GRANADA**

TESIS DOCTORAL

**UN ESTUDIO COMPARADO DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y
SOCIALES: DETERMINANTES DE SU DESEMPEÑO,
CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES, IMPACTO EN EL
DIÁLOGO SOCIAL NACIONAL**

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

DOCTORANDO:

JUAN FEDERICO VON ZESCHAU

DIRECTOR:

MARCIAL SÁNCHEZ MOSQUERA

Granada, 2025

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Juan Federico Von Zeschau
ISBN: 978-84-1195-978-0
URI: <https://hdl.handle.net/10481/110616>

Durante demasiado tiempo nuestra democracia ha estado asfixiada en el microclima de intereses, de miradas tecnocráticas o de pujas estériles. Los convoco a preservar, nutrir y construir este Consejo para que se constituya en una plataforma de sueños que pueden hacerse realidad.

Presidente argentino Alberto Fernández (2019-2023)

Still the Century of Corporatism?

Philippe Schmitter

Agradecimientos

Son muchas las personas a las que debo agradecer en estos casi cinco años de investigación, lectura, escritura y, sobre todo, corrección de la presente tesis.

En marzo de 2020, dos semanas después de incorporarme al programa doctoral de la Universidad de Granada, se restringió la circulación producto de la pandemia del COVID-19. El organismo en el que trabajo, el Instituto Nacional de la Administración Pública de la Argentina, me había extendido una licencia para poder realizar mi estancia en Granada, por lo cual repentinamente quedé varado en España por tiempo indeterminado. Ese fue el contexto en el cual inicié mi trabajo doctoral. Agradezco, pues, a la institución argentina, la cual hizo todo lo posible para invertir en mi formación y acompañar las difíciles circunstancias que tuve que atravesar. También, y más aún, a las personas que me acogieron y me ayudaron, siendo yo un extranjero en tierras que amo pero que en ese entonces me eran extrañas. Un agradecimiento especial a Belén, a Hugo y a muchos otros. No hubiera podido dar los primeros pasos de esta tesis sin ellos. También, desde luego, a mi familia argentina.

Toda investigación de largo aliento tiene altibajos. A veces se trabaja sin cesar hasta la madrugada. Otras, es preciso que las ideas, y también lo escrito, sedimenten, para poder ver los obstáculos en perspectiva. No hay ninguno insalvable. En todos los casos agradezco a mi director, Marcial Sánchez Mosquera, y también coautor de los diversos artículos. Extrañaré los intercambios epistolares con él, para corregir los infinitos borradores. En gran parte, la finalización y presentación de esta tesis se debe a él.

Cinco años es mucho tiempo y muchas cosas ocurrieron en ese lapso. La investigación doctoral me abrió más puertas de las que imaginaba. A poco de indagar en los Consejos Económicos y Sociales fui convocado por el área que se ocupaba de la creación de este foro en mi país. Agradezco a los funcionarios de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación argentina. Roberto Pazo, Mercedes Rivolta y muchos otros decisores que creyeron que podía realizar un aporte para la creación del Consejo argentino. El diálogo que se estableció entre conocimiento científico y experiencia política concreta fue extremadamente valioso para mi tesis. Agradezco la oportunidad que me ofrecieron. Espero que mis aportes también hayan sido provechosos para ellos.

Una gratitud especial para los miembros de la Organización Internacional del Trabajo y del Programa EUROsociAL+ de la Unión Europea. Especialmente, a Alejandra Pángaro

de la OIT, a Sofía Chiarucci de la UE y a Beatriz Nieto del Consejo Económico y Social de España. Trabajamos codo a codo en la configuración del Consejo argentino. Lamento no haberlas podido conocer personalmente, la situación de pandemia lo impidió. Gracias a ellas (y a sus colaboradores), pude acceder a experiencias y funcionarios de Consejos Económicos y Sociales de gran parte del mundo. De otro modo no hubiera podido tener una perspectiva tan amplia de estas instuciones de diálogo social. Gracias a ellas pude acceder a los funcionarios del Consejo de Brasil.

Agradezco también a la Universidad de Buenos Aires. La fomación de grado en Ciencia Política demostró estar a la altura de las exigencias del programa doctoral y de los parámetros académicos de las revistas de alto impacto donde hemos publicado los artículos. En un momento en el cual, con la victoria de Javier Milei, se pone en cuestión la universidad pública y gratuita en mi país, no quiero dejar de resaltar su calidad de excelencia.

Por último, un agradecimiento especial a mi padre. Él me hizo amar los libros y la escritura. Sin este amor heredado difícilmente podría haber llevado adelante la tarea de escribir la tesis que ahora, lector, tiene en sus manos.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	3
CAPÍTULO 1. Introducción y marco teórico.....	10
1.1. El enfoque neocorporativista	17
1.2. Variedades de capitalismo y CES	23
1.3. El cambio institucional	29
1.4. Empresarios	32
Artículo correspondiente al marco teórico.....	35
Los Consejos Económicos y Sociales. Una revisión de la literatura centrada en su eficacia y evaluación	36
1. Introducción.....	38
2. Definición de CES, relación con los INDS y modelos institucionales de capitalismo	40
3. Planteamiento analítico y metodología.....	42
4. Resultados.....	47
4.1. Factores que explican la creación de los CES.....	50
4.2. Factores que inciden en la eficacia de los CES	52
4.3. Evaluación de la eficacia de los CES	55
5. Discutiendo un tema descuidado por la literatura científica: qué condiciona la creación y éxito de los CES, cómo evaluar su eficacia	57
6. Conclusiones.....	62
7. Referencias	63
CAPÍTULO 2. Objetivos de investigación.....	70
CAPÍTULO 3. Metodología y trabajo de campo	73
3.1. Enfoque metodológico.....	74
3.2. El CES argentino: el estudio del caso central.	76
3.3. Fases e hitos fundamentales del trabajo de campo	77

3.3. Métodos y materiales de indagación.....	89
3.3.1. La síntesis cualitativa de literatura	89
3.3.2. El cuestionario para las entrevistas en profundidad	90
3.3.3. La revisión de notas periodísticas	95
3.3.4. El diario de campo en la mesa de institucionalización del CES.	96
3.4. Análisis de datos.	98
CAPÍTULO 4. Resultados y discusión.....	100
Artículos correspondientes a resultados y discusión	101
“Institutionalizing Populist Power Coalitions in Latin America: Argentina’s Economic and Social Council and Brazil’s Council for Economic and Social Development”.....	102
“Businesses against Peronism: resistance, interests, and interclass alliances within the Argentinean Economic and Social Council”	139
“Los límites de la coordinación efectiva y el cambio institucional en las economías de mercado jerárquicas de Latinoamérica. Estudio del caso del Consejo Económico y Social Argentino en su creación y desempeño inicial”	172
CAPÍTULO 5. Conclusiones.....	212
Referencias bibliográficas	219
Anexos.....	232
Anexo 1. Indicios de calidad de las publicaciones	232
Revista de Administração Pública (RAP)	232
Latin American Perspectives (LAP)	233
International Labour Review (ILR).....	235
Anexo 2. Participantes Mesa de Institucionalización	237
Anexo 3. Hoja de Ruta de la Mesa de Institucionalización del CES argentino.....	239
Anexo 4. Guion de entrevista	246
Anexo 5. Ejemplo de ficha técnica de experiencias concretas de CES. Mesa de Institucionalización	253

Anexo 6. Ejemplo de minuta de reunión de la Mesa de Institucionalización.....	258
Anexo 7. Ejemplo de registro de participantes en la Mesa de Institucionalización .	262

RESUMEN

En febrero de 2021, el presidente de la República Argentina, Alberto Fernández (presidente en ejercicio 2019-2023), creó el Consejo Económico y Social (CES) de la Argentina. La iniciativa proponía un foro para concertar una agenda neodesarrollista, en particular con los grandes empresarios argentinos, con la que el peronismo tiene una confrontación histórica. Hacia fines del 2022, pese a la prioridad inicial en la agenda gubernamental y las expectativas generadas en las organizaciones corporativas, el foro había sido desactivado.

Se analizan los factores que obstaculizaron la eficacia este foro. Para ello, primeramente, se establece una comparación entre el caso argentino y la experiencia del CES de Brasil, principal consejo de la región. Con posterioridad, se analiza en profundidad el caso argentino. A partir de una serie de instrumentos de indagación, como son la síntesis cualitativa de literatura, el cuestionario a informantes clave del CES, la revisión de medios de comunicación y el diario de campo desarrollado en la Mesa de Institucionalización del CES, se evalúan los resultados del organismo para impulsar un cambio en la trayectoria institucional de capitalismo jerárquico y en la condición dependiente y extractivista de su economía.

Se concluye que: i) la representación sectorial y fragmentada de los intereses empresarios argentinos, ii) el perfil jerárquico, dependiente y extractivista de su economía, y iii) las deficiencias del gobierno peronista para liderar un cambio institucional que fortaleciera nuevos acuerdos institucionales han impedido al CES argentino concertar una agenda neodesarrollista con la jerarquía empresarial que promoviera un cambio en la trayectoria institucional argentina. Con sus diferencias, muchos de los factores que obstaculizaron este cambio son compartidos con Brasil, la principal economía de la región. Los factores estructurales (jerarquía, dependencia, etc.) reforzados por los coyunturales (debilidad y fragmentación gubernamental, desinterés corporativo, etc.) condicionaron la efectividad del CES argentino y determinaron su desactivación. Más aún, durante su breve existencia, e incluso en contra de la coalición gobernante, el CES argentino reforzó un corporativismo extractivista y dependiente con preeminencia de la jerarquía empresarial. Estas conclusiones pueden extenderse a otras experiencias de la región latinoamericana.

ABSTRACT

In February 2021, the President of the Republic of Argentina, Alberto Fernández (incumbent president 2019-2023), created the Economic and Social Council (ESC) of Argentina. The initiative proposed a forum to agree on a neo-developmental agenda, in particular with large Argentine businessmen, with whom Peronism has a historical confrontation. By the end of 2022, despite the initial priority in the government agenda and the expectations generated in corporate organizations, the forum had been deactivated.

The factors that hindered the effectiveness of this forum are analyzed. First, a comparison is made between the Argentine case and the experience of the Brazilian ESC, the main council in the region. Subsequently, the Argentine case is analyzed in depth. Based on a series of research instruments, such as the qualitative synthesis of literature, the questionnaire to key informants of the ESC, the media review and the field diary developed at the ESC's Institutionalization Committee, the results of the organization in promoting a change in the institutional trajectory of hierarchical capitalism and in the dependent and extractivist condition of its economy are evaluated.

It is concluded that: i) the sectoral and fragmented representation of Argentine business interests, ii) the hierarchical, dependent and extractivist profile of its economy, and iii) the shortcomings of the Peronist government in leading an institutional change that would strengthen new institutional arrangements have prevented the Argentine ESC from agreeing on a neo-developmental agenda with the business hierarchy that would promote a change in Argentina's institutional trajectory. With their differences, many of the factors that hindered this change are shared with Brazil, the main economy of the region. Structural factors (hierarchy, dependence, etc.) reinforced by circumstantial factors (governmental weakness and fragmentation, corporate disinterest, etc.) conditioned the effectiveness of the Argentine ESC and determined its deactivation. Moreover, during its brief existence, and even against the ruling coalition, the Argentine ESC reinforced an extractivist and dependent corporativism with preeminence of the business hierarchy. These conclusions can be extended to other experiences in the Latin American region.

CAPÍTULO 1. Introducción y marco teórico

En los últimos años ha habido una proliferación de la literatura científica sobre el diálogo social y sus instituciones. Esto es consecuencia, en parte, de las dificultades que mostró el diálogo social en los países desarrollados, en el contexto de austeridad y unilateralidad gubernamental después de la crisis económica del año 2008 (Guardiancich & Molina, 2021; Molina & Guardiancich, 2017). Sin embargo, las Instituciones Nacionales de Diálogo Social (INDS), espacios de participación de las organizaciones socioeconómicas corporativas en las decisiones públicas, fueron estudiadas de manera desigual.

Los Consejos Económicos y Sociales (CES) son una alternativa dentro de las INDS. Un número nada despreciable de 161 Estados nacionales tienen CES (Guardiancich & Ghellab, 2020), y en los últimos años se han creado dos nuevos en América Latina: el Consejo Consultivo Económico y Social (CCES) de Costa Rica en 2020, y el CES de la República Argentina en 2021. Organismos internacionales como la Unión Europea (UE) (Spasova & Tomini, 2013), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Organización Internacional del Trabajo, 2021) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Han et al., 2010) han promovido la creación de estos foros y acompañado su fortalecimiento. Existen también organizaciones internacionales que los agrupan, como la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) o la Red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (CESALC).

A pesar de su relevancia, estas instituciones no han sido habitualmente objeto de estudio de la literatura dedicada a INDS. Existen, desde luego, estudios sobre los CES, pero son limitados y generalmente enfocados en los países desarrollados, y más específicamente en las economías de mercado coordinadas (Chabanet & Trechsel, 2011; Consejo Económico y Social de España, 2014; Molina & Guardiancich, 2017; Montalvo Correa, 2005). El desinterés es mayor en América Latina: el CES de Brasil es la única institución de estas características que ha recibido atención (Carneiro & Gambi, 2018; Patschiki, 2016; Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015), aunque parcial. Pero en la región se siguen creando CES: en 2020 el gobierno de Costa Rica ha lanzado el Consejo Consultivo Económico y Social y el gobierno de Lula Da Silva ha recreado el CES en Brasil en 2023.

Asimismo, el 22 de febrero de 2021, el expresidente de la República Argentina, Alberto Fernández (2019-2023) creó por decreto el CES argentino. La iniciativa, demorada por la crisis sanitaria del COVID-19, reeditó un foro de concertación corporativa que había sido

implementado a mediados del siglo XX en el país¹. No obstante, después de décadas desactivado, su restitución fue novedosa, y su fortalecimiento una de las políticas centrales del gobierno peronista (Jacquelin, 2020; Wainfeld, 2020). Al menos en un principio, las organizaciones socioeconómicas más importantes apoyaron la iniciativa (Agrovoy, 2020; El Agrario, 2020) y se sumaron al foro. Las expectativas iniciales eran elevadas: el CES era la plataforma para una agenda de desarrollo económico a largo plazo, concertada entre el gobierno, las uniones empresarias y los sindicatos. No obstante, tras casi dos años de funcionamiento irregular, el foro fue desactivado.

La tesis se propone realizar aportes al desarrollo teórico y práctico de los CES. Por ello, analizo la experiencia argentina que, pese a su corta duración, es extremadamente valiosa para explicar las razones de un fracaso que puede ser extrapolable a instituciones semejantes en la región latinoamericana. El CES argentino es el caso de estudio principal de la tesis. Teniendo en cuenta el enfoque comparativo de la tesis, se contrasta el caso argentino con el brasileño.

La tesis parte de un planteamiento hipotético en que se considera factores estructurales vinculados a la trayectoria institucional del país y a su condición dependiente, como así también los factores coyunturales, como la voluntad del gobierno o el interés de los actores corporativos, que condicionaron el éxito del CES. Así pues, el planteamiento hipotético inicial considera: i) el modelo jerárquico, dependiente y extractivista de la economía argentina, sumado a la ii) la representación sectorial y fragmentada de los intereses empresariales argentinos, y iii) las deficiencias del gobierno peronista que han impedido que el CES argentino promoviera un cambio en la trayectoria institucional. Más aún, durante su breve existencia, e incluso en contra de la coalición gobernante, el foro reforzó un corporativismo extractivista y dependiente. La disolución del foro es relevante en un país que cuenta con un diálogo social relativamente dinámico y con poderosas organizaciones de trabajadores. Con sus especificidades, muchos de los factores obstaculizadores del cambio institucional son compartidos con Brasil, principal economía de Latinoamérica.

El método de análisis del caso y la metodología de investigación utilizada para la tesis doctoral se plantearon principalmente en el primer artículo publicado. En ese sentido, la

¹ La iniciativa recuperó una institución que había sido creada en 1939, y que entre 1946 y 1955 había servido de base corporativista para la planificación estatal mercadointernista e industrial del gobierno peronista (Berrotarán, 2002; Llach, 1984).

aproximación a los casos tuvo en cuenta los núcleos temáticos sobre los CES presentes en la literatura: a) los factores que explican la creación de este tipo de instituciones; b) los factores que inciden en su éxito/fracaso, y c) la evaluación de su eficacia (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera, 2022). Cada uno de estos núcleos será desarrollado oportunamente en el caso argentino y el brasileño.

La metodología adoptó un enfoque cualitativo que combinó diversas fuentes. Primeramente, se llevó a cabo una síntesis cualitativa de la literatura sobre los CES. Luego, para el análisis del caso principal, se realizaron entrevistas semiestructuradas, conversaciones informales y observación participante, junto al análisis de documentación interna y externa generada por el CES argentino. Además, se analizaron 1.255 artículos periodísticos². La codificación e interpretación de los datos se realizó con la ayuda del software cualitativo NVivo.

La relación con el caso de estudio fue estrecha. Yo mismo fui consultor del CES argentino a través de la OIT, EUROsociAL+ y FONPLATA³. Durante casi dos años, participé en la elaboración del proyecto de ley del foro, como así también en la coordinación de las mesas sectoriales de los consejeros y los encuentros con representantes de CES extranjeros. Esto me permitió, entre otras cosas, identificar las preocupaciones de los organismos internacionales a la hora de impulsar y fortalecer las INDS en las economías de mercado jerárquicas latinoamericanas. Más importante aún, me permitió un acceso privilegiado a información reservada del gobierno argentino, a informantes clave de las organizaciones corporativas y también a funcionarios del CES de Brasil.

Asimismo, soy funcionario investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública del Estado argentino. Allí comencé a interesarme por los CES y en paralelo a la investigación doctoral elaboré informes de casos, entre ellos, los CES de Países Bajos, Francia y España. Esto me permitió nutrirme del intercambio con otros investigadores del instituto.

La tesis se presenta bajo la modalidad de compilación de artículos. Es preciso, por tanto, realizar una breve descripción de estos y de cuál es su hilo conductor. Son, en total, cuatro

² En los primeros artículos el número es de 1.095, luego se amplió a 1.255.

³ La colaboración con estos organismos ha sido certificada correspondientemente en el portal de seguimiento de la UGR.

publicaciones en revistas indexadas de alto impacto⁴. Así pues, el primer artículo publicado sirve de marco teórico y metodológico de la tesis. “A literature review on the Economic and Social Council’s effectiveness and evaluation” fue publicado en la *Revista de Administração Pública* (RAP) de Brasil en 2022. Se trató de una síntesis cualitativa de literatura sobre los CES que me permitió enmarcar el trabajo investigativo posterior y además establecer las estrategias e instrumentos de investigación. Entre sus aportes, este primer acercamiento me ofreció un panorama teórico del neocorporativismo, las INDS y, principalmente, los CES. Así pues, pude corroborar la infrecuencia de los estudios sobre estas instituciones, pese a su extendida trayectoria y presencia mundial. También pude identificar los tres principales núcleos temáticos que guían el estudio de los CES (y, por lo tanto, de la tesis presentada), los acuerdos y las discrepancias en su análisis, como así también las lagunas investigativas. Más allá de la utilidad para mi investigación particular, el artículo ofreció la primera síntesis cualitativa de la literatura internacional sobre la temática de los CES, centrada en su eficacia y evaluación, de gran valor, espero, para la intervención y el estudio de estas instituciones.

Los tres artículos restantes son resultado del trabajo de campo. Por esa razón, en la tesis se los presenta en el capítulo de “Resultados y discusión”. El primero de ellos

⁴ La tesis recoge cuatro artículos. Tres de ellos ya han sido publicados. El último ya ha sido aprobado y, por los tiempos que conlleva cualquier proceso editorial, todavía no ha sido publicado. En el Anexo I se detallan los índices de calidad. La tesis cumple holgadamente con los requisitos establecidos en el programa de Ciencias Sociales de la Universidad de Granada B22.56.1 (RD.99/2011) que establece, como primera alternativa, que una tesis por compendio debe incluir dos artículos aparecidos en Revistas incluidas en la base WOS / JCR (en cualquiera de los tres primeros cuartiles de las categorías del SSCI o ESCI superior a 1 en JCI o JCR a partir de 2024), así como un artículo aparecido en una Revista de nivel B (cuarto cuartil de JCR, tres primeros cuartiles de SCOPUS). No solamente la cantidad de artículos supera el número requerido para la presentación, sino también la calidad de las publicaciones. En todos los artículos yo soy el primer autor. Según las categorías de JCR, uno de ellos es Q1, otro Q2, otro Q3 y el último SJR-SCOPUS Q2. En ese sentido, según lo estipulado por la UGR, tres de los cuatro artículos fueron publicados/aceptados en revistas de nivel A, y el cuarto en una revista de nivel B.

El primer artículo “A literature review on the Economic and Social Council’s effectiveness and evaluation” fue publicado en la Revista de Administración Pública (RAP) en 2022 (Factor de impacto: SJR-SCOPUS Categoría Public Administration Q2 en 2022 (0.388). Esto haría calificar la publicación en una revista del tipo B, según UGR). El segundo artículo “Institutionalizing Populist Power Coalitions in Latin America: Argentina’s Economic and Social Council and Brazil’s Council for Economic and Social Development” fue publicado en 2023 en Latin American Perspectives (Factor de Impacto JCR. Categoría AREA STUDIES Q2 en 2023 (0.9). Categoría A según UGR). El tercer artículo “Empresarios contra el peronismo: resistencias, intereses y alianzas interclasistas dentro del Consejo Económico y Social argentino” ha sido publicado en agosto de 2024 en la Revista de Administración Pública (RAP) (en el año 2023 la revista ya tiene Factor de Impacto en JCR. Categoría PUBLIC ADMINISTRATION Q3 (1.0). Categoría A, según UGR). Por último, el cuarto artículo “Los límites de la coordinación efectiva y el cambio institucional en las economías de mercado jerárquicas de Latinoamérica. Estudio del caso del Consejo Económico y Social Argentino en su creación y desempeño inicial” fue aceptado en septiembre de 2024 en la International Labour Review (ILR) (Factor de Impacto JCR 2.8. Categorías ECONOMICS Q1. Inequívocamente, revista A según UGR).

“Institutionalizing Populist Power Coalitions in Latin America: Argentina’s Economic and Social Council and Brazil’s Council for Economic and Social Development” fue publicado en 2023 en la revista norteamericana *Latin American Perspectives* (LAP). El artículo cumple con el objetivo del análisis comparativo propuesto en el plan de investigación del programa doctoral (aprobado en 2021). En trabajo se analiza al CES de Brasil entre los años 2003 y 2019 a efectos de, a la luz de una experiencia institucional emblemática de una economía de mercado jerárquica, evaluar los posibles desafíos y obstáculos para institucionalizar el caso argentino. Ambas instituciones fueron impulsadas por gobiernos populistas para articular una agenda neodesarrollista en países catalogados como economías de mercado jerárquicas (EMJ). Se concluye que la adecuación de ambos consejos al modelo institucional latinoamericano fue problemática y parcial. No obstante, la comparación me permitió valorar la influencia excepcional del sindicalismo argentino, un elemento de relevancia para el posterior análisis del caso argentino.

El tercer artículo, ““Businesses against Peronism: resistance, interests, and interclass alliances within the Argentinean Economic and Social Council”, fue publicado en agosto de 2024 en la *Revista de Administración Pública* (RAP). El artículo pretendió llenar una laguna en la investigación científica: el estudio de las uniones empresarias (y las empresas en particular) en la concertación tripartita latinoamericana. El acceso privilegiado a informantes clave del mundo empresarial, a raíz de mi trabajo en el CES argentino, permitió su elaboración. A través del foro, el gobierno de Alberto Fernández deseaba concertar una agenda neodesarrollista, en especial con la jerarquía empresarial, con la que el peronismo tiene una historia de disenso y enfrentamiento. El artículo mostró que las grandes uniones empresariales no se incorporaron efectivamente a la agenda neodesarrollista ni estuvieron interesadas en institucionalizar el CES. El declive en 2022 del foro se explica en parte por la vigencia de la EMJ, extractivista y periférica, pero también por la representación fragmentada de las uniones patronales y por la debilidad del gobierno. El resultado de estos factores fue un Consejo que reforzó un corporativismo extractivista y dependiente.

El cuarto y último artículo “Los límites de la coordinación efectiva y el cambio institucional en las economías de mercado jerárquicas de Latinoamérica. Estudio del caso del Consejo Económico y Social Argentino en su creación y desempeño inicial” fue aceptado en septiembre de 2024 en la revista *International Labour Review* (ILR) de la

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Siendo una de las preocupaciones centrales del organismo internacional, me pareció central analizar la capacidad efectiva de coordinación y de cambio institucional del CES argentino, siendo la Argentina la tercera economía más importante de Latinoamérica. El artículo evalúa el desempeño durante los casi dos años de actividad (2021-2022) del CES argentino. El análisis se centra en la introducción del novedoso organismo en el marco institucional jerárquico argentino y, bajo la noción de complementariedad institucional, se lo compara con el Consejo del Salario Mínimo. En línea con los anteriores artículos, los resultados demostraron que el foro, desde un inicio, estuvo muy limitado en su capacidad de cambio institucional.

Los resultados generales de la tesis permiten concluir que, si bien el dinamismo del diálogo social argentino es más vigoroso que el del resto de América Latina y sigue vigente, el CES de la Argentina no ha sido efectivo en los términos propuestos. La creación del CES-A respondió a la necesidad de un gobierno débil y fragmentado de ampliar su base de apoyo político. Esta debilidad contrasta con la fortaleza de otros gobiernos que respaldaron el CES de Brasil (Patschiki, 2016; Von-Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2023), y se diferencia también del decidido respaldo de gobiernos argentinos recientes a otros organismos de diálogo social, como el Consejo del Salario Mínimo. El aspecto diferencial de Argentina con respecto a otras EMJs es la fortaleza de su sindicalismo (Murillo, 1997) y de sus alianzas interclasistas (Fishwick & Urso, 2022). Esto era, a priori, un factor de éxito. Sin embargo, los resultados del CES argentino no demuestran que haya sido un diferencial en este caso. Así pues, la ausencia de resultados en un contexto crítico, el débil apoyo de un gobierno fragmentado, la propensión de los grandes empresarios a utilizar canales de diálogo informales, y la falta de apoyo comprometido de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT) y la Unión Industrial Argentina (UIA) colaboraron con la desactivación del organismo. Pero, en un análisis más profundo, hubo factores de base que acentuaron los límites que imponía la coyuntura. La trayectoria jerárquica, dependiente y extractivista latinoamericana obstaculizó el cambio que proponía el CES argentino, constriñendo su eficacia y la del diálogo social en general.

Considero que los resultados de la tesis pueden ser útiles para estudiar otros CES latinoamericanos, una región poco estudiada por la literatura. También, en términos que exceden la dimensión académica, para la creación de nuevos foros y la innovación de los existentes. La tesis, en ese sentido, pone en relieve los límites de fondo a la hora de

impulsar un cambio institucional. En ese sentido, es necesario renovar las estrategias de cambio propuestas por los organismos internacionales para los países de economía jerárquica.

A continuación, se expone el marco teórico de la tesis. Muchos de los postulados han sido expuestos en el apartado teórico de los cuatro artículos. También, en informes publicados por el INAP durante mi programa doctoral (Von Zeschau, 2020, 2023a, 2023b, 2023c). Se reúnen aquí los principales conceptos teóricos analizados.

1.1. El enfoque neocorporativista

Los primeros órganos de concertación socioeconómica general surgieron en el continente europeo luego de la primera guerra mundial, como una respuesta a la crisis económica y a la necesidad de gestionar los conflictos interclasistas (Schmitter, 1989). Pero no fue hasta después de la segunda posguerra que la presencia de los CES se generalizó, siendo uno de los instrumentos del Estado de bienestar para establecer criterios de distribución y concertar políticas de demanda con las organizaciones del capital y el trabajo. La institucionalización del diálogo social fue parte esencial del capitalismo coordinado europeo de la posguerra (Hall y Soskice, 2001).

Los CES se nutrieron de diversas fuentes teóricas. Hasta principios de los setenta, el marco teórico que dominaba la interpretación y los fundamentos de las INDS en Europa occidental era el pluralismo liberal (Schmitter, 1989). Este enfoque teórico, aunque periférico en el debate, es incorporado por quienes consideran a los CES instituciones de la democracia participativa (Consejo Económico y Social de España, 2014; De Vega, 1993) o por los defensores del lobby de perfil norteamericano (Viscardi, 2018).

A mediados del siglo XX, el pluralismo era el paradigma que se contraponía a los modelos corporativistas y totalitarios de Europa. Las experiencias autoritarias de entreguerras, como el nazismo o el fascismo, o las contemporáneas de aquel entonces, como el franquismo o el régimen portugués, habían puesto el acento en incorporar los intereses socioeconómicos en la estructura del Estado (Moreira Domingues da Silva et al., 2018), como una forma de control y disciplinamiento. Frente a estas propuestas autoritarias, el pluralismo liberal se ofrecía como la alternativa democrática.

En su versión liberal clásica, la teoría pluralista⁵ comprendía a la sociedad democrática como un espacio donde conviven grupos de interés heterogéneos con demandas variadas y en permanente disputa (Dahl, 1989). Estos grupos participan de forma competitiva en una arena neutral, donde ejercen una presión recíproca que influye, por agregación, en las políticas públicas (Ortega Riquelme, 1997). El Estado debe limitarse a crear espacios donde estas influencias puedan expresarse, pero sin intervenir en la selección de grupos ni demandas específicos. El pluralismo proponía así un sistema de representación competitivo, donde los grupos de interés no detentaran el monopolio representativo de un sector socioeconómico exclusivo (Schmitter, 1989).

A fines de la década del sesenta, la perspectiva pluralista fue duramente cuestionada. Autores como Philippe Schmitter, Gerhard Lehmbruch y Leo Panitch, encontraron que la realidad política del mundo occidental estaba muy alejada de la interpretación que ofrecía el pluralismo liberal:

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

El contexto era favorable: el diálogo social entre el Estado y las organizaciones socioeconómicas estaba extendido en la Europa occidental y democrática, y se concertaban de forma tripartita y regular políticas de bienestar y distribución de la renta.

Las propuestas teóricas que sintetizaron el modelo de articulación de intereses de aquel entonces se agruparon bajo la etiqueta del “neocorporativismo”⁶. Actualmente, es el principal marco conceptual de las instituciones de diálogo social, incluidos los CES. Las

⁵ Expresada, sobre todo, por los autores norteamericanos Robert Dahl, Charles Lindblom o Gabriel Almond a mediados de la década del cincuenta (Ortega Riquelme, 1997), pero también fundamentada en las ideas de Maitland, Lasky y Tocqueville (De Vega, 1993).

⁶ El modelo es denominado también “neocorporatismo”, por su referencia inglesa (*neocorporatism*) (González Begega & Luque Balbona, 2014). En la tesis se utiliza el término neocorporativismo y similares.

primeras conceptualizaciones surgieron como un contraste al pluralismo⁷. Es así que los pluralistas

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

Para los primeros autores neocorporativistas, en las democracias occidentales existía un número limitado de organizaciones que monopolizaban (de modo no competitivo) la representación de su categoría (principalmente, organizaciones empresariales y sindicales), y esta representación, al ser una democracia liberal, era autorizada por el Estado⁸. El papel de las organizaciones de representación socioeconómica tenía una especial relevancia, ya que intervenían en las políticas como representantes de una base social específica (Viscardi, 2018).

El modelo neocorporativista de posguerra fue definido entonces como “(...) un grupo particular de políticas y arreglos institucionales que estructuran la representación de intereses y que enlazan los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado” (Schmitter, 1989, p. 86). Pese a las variadas configuraciones institucionales que en aquellos años se agruparon en la definición, todas ellas compartían la premisa de que la armonía entre las organizaciones del capital y el trabajo era vital para el progreso de una nación, y que esta armonía podía lograrse a través de acuerdos sobre una serie de derechos y obligaciones mutuas (Panitch, 1977).

⁷ Pero también de una revisión del corporativismo totalitario (Schmitter, 1989). El prefijo “neo” tenía que ver con esta diferenciación. El “nuevo corporativismo” era opuesto al corporativismo totalitario, dado que en el marco del Estado de Bienestar europeo había logrado coexistir pacíficamente con el parlamento, los partidos políticos y otras instituciones liberales (Viscardi, 2018).

⁸ La definición más acabada del modelo neocorporativo es la expresada por Schmitter en 1974, y que lo trata como “(...) un sistema de representación de los intereses cuyas unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, (...) no en competencia entre sí, (...) diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado que deliberadamente les concede el monopolio de la representación en el interior de las respectivas categorías a cambio de la observación de ciertos controles sobre la selección de sus líderes y sobre la articulación de las demandas y de los apoyos a dar” (Schmitter, 1989, p. 94).

Dentro del enfoque había disensos. Lehmbruch, en contraposición a Schmitter, consideraba que era problemático hablar de “representación de intereses”, dado que se había desdibujado demasiado la distinción liberal entre Estado y sociedad civil en el corporativismo de Europa occidental (Lehmbruch, 1977). Leo Panitch, a su vez, sostenía que la concertación neocorporativa no era equitativa, ya que los resultados demostraban el dominio de las organizaciones patronales, no solo frente a los sindicatos (el socio débil del modelo neocorporativo), sino también frente al Estado⁹. Ante la inestabilidad de los acuerdos, el Estado reprimía las luchas obreras (Panitch, 1977), hecho cada vez más frecuente a fines de los años setenta.

Producto de reformulaciones y críticas (Viscardi, 2018), el enfoque se reactualizó a través de los años. Sin embargo, el neocorporativismo sigue refiriéndose a las prácticas y las instituciones por las cuales el Estado comparte el diseño y la implementación de políticas con organizaciones socioeconómicas que se consideran relevantes por su capacidad de representación y movilización (González Begega & Luque Balbona, 2015). A pesar del paso del tiempo, el enfoque continúa analizando los intercambios recíprocos entre el Estado y las organizaciones socioeconómicas. Al igual que indicaba Schmitter, el modelo neocorporativo requiere un Estado y unas organizaciones de representación socioeconómica que canjeen influencia en las políticas por legitimación.

El Estado utiliza a las organizaciones para la construcción de paz social y para una mayor legitimación en la elaboración de decisiones públicas, mientras que las organizaciones intentan influir en los lugares de toma de decisiones, por lo que necesitan que sus intereses estén representados (...)
(Hoces Íñiguez, 2017, p. 97).

Los cambios globales de las últimas implicaron una revisión profunda del enfoque neocorporativista. El retroceso del Estado de Bienestar a partir de los ochenta, el deterioro del diálogo social, la flexibilización del mercado de trabajo y la desmovilización sindical (Viscardi, 2018), en un trasfondo de crisis del Estado nación para determinar las políticas

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

nacionales en un mundo cada vez más globalizado, provocaron el repliegue del enfoque neocorporativo (González Begega & Luque Balbona, 2014).

Esto habilitó otras alternativas teóricas, las cuales surgieron principalmente en la década de los noventa. La corriente consensualista, por ejemplo, sustentó muchas instituciones de diálogo social europeo (Spasova & Tomini, 2013). Inspirado en el modelo ideal habermasiano de democracia procedimental deliberativa (Habermas, 1989), el enfoque consensualista considera necesario fortalecer una esfera pública donde ciudadanos libres deliberen hasta alcanzar un “(...) un acuerdo intersubjetivo basado en el intercambio de argumentos en el marco de normativas lógico-rationales” (Castrelo, 2018, p. 82). La esfera pública ofrece un espacio de mediación donde, a través de la acción comunicativa, dos tipos de discursos pueden alcanzar puntos en común: el discurso “pragmático”, que expresa los intereses de grupos específicos (y que debe gestionarse para facilitar los compromisos entre las partes); y el discurso ético-político, que expresa temas generales y universalizables, y que es la base de acuerdos sobre fines y valores (Hoces Íñiguez, 2017). Pese a las críticas al paradigma habermasiano (principalmente, en relación a la viabilidad de alcanzar un consenso racional y superador de los intereses sectoriales), lo cierto es que el enfoque sustenta, aún hoy, propuestas de institucionalización del diálogo social (Alarcón Bravo de Rueda & Moreno de Vega y Lomo, 2009).

Otra de las perspectivas que surgió frente a la debilidad del neocorporativismo fue el enfoque de la gobernanza. En la década del noventa, en un contexto de hegemonía de las economías de mercado, su propuesta de balancear la cohesión social y la eficiencia económica (Consejo Económico y Social de España, 2014), no implicaba más que reconocer la debilidad del Estado de Bienestar y la necesidad de compartir y distribuir su poder con los agentes privados (Bresser-Pereira, 2010).

El neocorporativismo renació en Europa a mediados de la década del noventa, pero con otro enfoque. En un marco de europeización y globalización acelerada (ampliación de la Comunidad Económica Europea, preparación para la Unión Económica y Monetaria, etc.), se abrió una oportunidad para el diálogo social corporativo. No obstante, a diferencia de la etapa de posguerra, el modelo neocorporativista se reactivó para reformar, paradójicamente, el modelo social de bienestar. El nuevo sistema fue definido de diversas maneras (Alarcón Bravo de Rueda & Moreno de Vega y Lomo, 2009; Sánchez Mosquera, 2018a), pero se lo conoció generalmente como “neocorporativismo competitivo”. Implicaba, en suma, la aplicación de programas de liberalización económica liderados

por el gobierno, pero concertados (y legitimados) por las organizaciones corporativas. Especialmente los sindicatos debieron postergar y redefinir sus intereses redistributivos (Sánchez Mosquera, 2014, 2018).

La concertación social en Europa gozó de buena salud hasta la crisis económica de 2008. La unilateralidad de las reformas gubernamentales de perfil ortodoxo y la pérdida de representatividad de los sindicatos significan, para muchos autores, un daño irreparable de las instituciones de diálogo social (Middelkoop & Van Goethem, 2014; Sánchez Mosquera, 2014, 2018; Viscardi, 2018). Otros destacan los modelos corporativistas de Europa occidental que han logrado mantener su capacidad para concertar corporativamente, aunque en un marco de reforma, europeización y globalización (González Begega & Luque Balbona, 2014, 2015). A pesar de esta nueva crisis del corporativismo, muchas de sus instituciones perviven en el continente.

Aunque menos estudiados que en Europa, en América Latina los CES (y las INDS en general) tuvieron un auge a principios del siglo XXI (Pereira, 2020), asociado a la recuperación de la centralidad del Estado (Bresser-Pereira, 2010). El CES de Brasil (Patschiki, 2016; Von-Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2023) y organismos de diálogo social como el Consejo del Salario Mínimo de Argentina fueron (y todavía son) instituciones emblemáticas de aquellos años para coordinar acciones con las organizaciones del capital y del trabajo. En la presente tesis se profundiza sobre estos aspectos.

Ahora bien, a la hora de abordar los CES el enfoque neocorporativista es el privilegiado por la literatura (González Begega & Luque Balbona, 2014). Entendidos de este marco, los CES buscan institucionalizar la articulación entre organizaciones corporativas que representan, por lo general, intereses contrapuestos. Pero, a diferencia de otras INDS, el diálogo en los CES busca trascender la discusión sobre relaciones laborales y, de este modo, lograr concertar políticas socioeconómicas generales de manera tripartita (Fashoyin, 2009):

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

La participación de las organizaciones corporativas en las políticas gubernamentales convierte al CES en un foro de naturaleza política (Montalvo Correa, 2005). En ese sentido, como arreglos políticos, pueden adoptar en la práctica diversas formas institucionales (Barba Ramos & Martínez López, 2004). Puede tener preeminencia, por ejemplo, la “legislación negociada” entre gobierno y organizaciones socioeconómicas (Moreno Vida, 2009) (p.e.: los CES del sur de Europa); puede ser un espacio de diálogo para consensuar recomendaciones sobre políticas (p.e.: los CES nórdicos), o puede adoptar también funciones más vagas y ambiguas como la legitimación corporativa de una serie de reformas económicas (p.e.: el CES de Irlanda) (Consejo Económico y Social de España, 2014).

Con esos fines amplios, los CES adoptan diversas composiciones. Se los denomina bipartitos si involucran a representantes de los trabajadores y de las empresas, y tripartitos si incluye también a representantes del gobierno. En las últimas décadas surgieron nuevas expresiones sociales que no están representadas en las tradicionales organizaciones corporativas (trabajadores autónomos, asociaciones para la defensa del medioambiente, o la defensa de minorías, etc.). Estos grupos se incluyeron progresivamente en los CES. Cuando esto sucede, se dice que el CES tiene una composición bipartita/tripartita “plus” (Organización Internacional del Trabajo, 2021). La mayoría de los CES de Europa son bipartitos plus (Montalvo Correa, 2005). Como contrapartida, el CES brasileño tiene una composición tripartita plus.

1.2. Variedades de capitalismo y CES

En la década del noventa, la literatura de Variedades de Capitalismo ha mostrado los diversos tipos de coordinación de las empresas en función de los entornos institucionales capitalistas. Hall y Soskice (2001) establecieron la primera dicotomía entre economías liberales de mercado (ELM) y economías coordinadas de mercado (ECM), pero la clasificación de los diferentes capitalismos se ha complejizado con los años. Las conceptualizaciones de Amable (2003) para países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Visser (2009) para la UE, o Lane (2009) para los países europeos excomunistas son las más conocidas. En general, todas estas clasificaciones han ordenado a los países en cinco grupos diferentes: países basados en el mercado de economía angloamericana, países socialdemócratas nórdicos de Europa, el capitalismo europeo continental, el europeo mediterráneo, y el de los países en transición al capitalismo (países excomunistas) en Europa.

Los capitalismos que han desarrollado con mayor profusión las CES fueron los europeos socialdemócratas y continentales “*social partnership*”. En países con fuerte e institucionalizada participación de los agentes socioeconómicos, los CES son un importante foro donde se definen las estrategias de acción colectiva (Guardiancich & Molina, 2021). En Austria, en Finlandia y en los Países Bajos se ha señalado incluso que los CES codeterminan la política gubernamental (Banck, 2007; Dekker et al., 2017; Hemerijck & Vail, 2006). Otros CES, como el *National Economic and Social Council* (NESC) de Irlanda (Regan, 2010), país que es clasificado según Amable (2003) como “*social partnership*”, también construyeron consensos entre los interlocutores.

Los países mediterráneos como España, Portugal o Italia también tienen una notable tradición de CES, aunque más débil que en el norte (Guardiancich & Molina, 2021). En el centro y este de Europa, con otra variedad de capitalismo, la UE también ha impulsado los CES. La Comisión entendió que estos foros eran fundamentales para legitimar y fortalecer los procesos de transición democrática, la ampliación de la Comunidad Económica Europea y la preparación para la Unión Económica y Monetaria (Börzel & Buzogány, 2010; Kohl & Platzer, 2007; Spasova & Tomini, 2013). En el marco del corporativismo competitivo, el impulso de los CES fue compatible con reformas de mercado de inspiración neoliberal (Ferrera et al., 2001).

Para abarcar la periferia mundial se han definido otras variedades capitalistas (Wilkinson & Wood, 2017), como el sistema de negocios segmentado (África tropical), el capitalismo familiar (de países asiáticos diferentes a Japón y Corea) o los regímenes de crecimiento del petróleo (petro-Estados de Oriente Medio).

En la presente tesis interesa especialmente la variedad latinoamericana de capitalismo. Schneider (2009b, 2009a y otros) incorporó a la región en el debate sobre las variedades, clasificando a sus países como Economías de Mercado Jerárquicas (EMJ). Según el autor, son cuatro las características principales que estructuran el modelo institucional: i. El acceso privilegiado de las empresas latinoamericanas a los recursos estratégicos de capital, mano de obra y tecnología, junto a la falta de inversión público-privada en educación, competencias y formación laboral; ii. El predominio en la economía nacional de los conglomerados empresariales diversificados, de propiedad y control familiar; iii. El importante papel económico que desempeñan las filiales de empresas multinacionales; y iv. La existencia de una mano de obra con baja cualificación, no organizada sindicalmente, mayoritariamente informal y con una gran movilidad. Estas características

distinguen a las economías latinoamericanas de las economías liberales, de las coordinadas y de otros subtipos. Principalmente, Schneider destaca el número relativamente pequeño de empresas nacionales y extranjeras que, bajo la tutela del Estado, controlan la economía nacional. Esta coordinación jerárquica determina la organización del capital y la tecnología, y también de la regulación laboral.

Las estrategias empresariales jerárquicas son, desde luego, consecuencia de una trayectoria institucional que se consolidó con el paso de las décadas (Diniz, 2013; Lo Vuolo, 2013; Miller, 2010). Como señala Madariaga (2018), las formas institucionales en la región se reforzaron con el paso de tiempo y consolidaron una *path dependence* específica. Durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a mediados del siglo XX, el Estado latinoamericano protegió y subvencionó a grupos empresariales nacionales pero también facilitó la inversión extranjera en ciertos sectores de punta (Chibber, 2008). Durante las décadas de los ochenta y, sobre todo, de los noventa, los conglomerados nacionales y las empresas multinacionales aprovecharon los beneficios de las privatizaciones y las reformas promercado. Este grupo de empresas nacionales y multinacionales había ejercido tradicionalmente un dominio del sector manufacturero, pero con el proceso de liberalización de aquellos años se expandió también a las finanzas y a los servicios públicos.

Si bien las economías jerárquicas comparten aspectos de las economías coordinadas (p.e.: las formas de gobernanza corporativa no mercantil) y de los modelos liberales (la flexibilidad del mercado laboral) no son híbridos: la nota jerárquica le da el control económico que ejerce un puñado de grandes empresas. En algunos casos sus propietarios son familias de larga tradición, y en otros, capitales extranjeros. La coordinación empresarial combina jerarquía y mercado de forma disfuncional: intercala relaciones competitivas con acuerdos oligopólicos, y también con ámbitos protegidos por el Estado. Cuando las empresas coordinan acciones entre sí, a menudo es para influir en políticas públicas específicas más que en aspectos de la gobernanza intraempresarial.

Los grandes conglomerados nacionales de control familiar son dominantes. Sus propietarios (generalmente, generaciones de una misma familia) mantienen el control directo sobre empresas muy diversificadas en sectores que no necesariamente guardan relación entre sí. Como argumenta Schneider, de los 33 mayores conglomerados empresariales de América Latina, más del 90% eran de propiedad y gestión familiar a principios de los 2000.

Las empresas multinacionales también ejercen un gran control sobre la economía nacional en América Latina. Schneider demuestra que su influencia se incrementó durante el proceso de liberalización de la década del noventa, a través de compras de empresas nacionales, tanto públicas como privadas. En la actualidad, estas empresas organizan el acceso a la tecnología, las transferencias de capital para la inversión extranjera y relaciones con proveedores y clientes de los mercados internacionales.

Las economías latinoamericanas también destaca la ausencia de instituciones de intermediación de las relaciones laborales (Etchemendy, 2011; Etchemendy & Collier, 2007). Las organizaciones sindicales son, en general, pequeñas y poco representativas, debido a la gran informalidad laboral. El descenso pronunciado de la sindicalización en la década del noventa desplazó aún más el equilibrio de poder a favor de los empresarios. Cuando existen sindicatos relativamente fuertes, como en el caso argentino, la gran informalidad laboral atenta contra la cobertura y la eficacia de su influencia, configurando, en algunos casos, un corporativismo segmentado (Etchemendy & Collier, 2007), en el cual los trabajadores informales no gozan de la representación sindical y el acceso a servicios sociales. Este elemento es compartido por las variedades mediterráneas (Roberts, 2019).

Todos estos factores consolidan una *path dependence* en la que destacan las complementariedades institucionales negativas (Madariaga, 2018). Las empresas nacionales y multinacionales (pocas, pero de gran peso en la actividad económica) se organizan de forma no mercantil a la hora de decidir la inversión de capital y tecnología. Sin embargo, a diferencia de los modelos coordinados, no existen incentivos institucionales para una inversión paciente y duradera. Mientras que en las economías coordinadas las instituciones extienden los horizontes de inversión (al establecer acuerdos y poder prever, con base en ellos, acciones de otros actores), las frecuentes crisis y la incertidumbre en Latinoamérica promovieron relaciones interempresariales flexibles y concentradas en pocos decisores, que permitieran responder rápido a los vertiginosos cambios económicos. La incertidumbre también fomentó la diversificación en sectores no relacionados, otra estrategia defensiva de las grandes empresas para repartir pérdidas. A la coordinación empresarial jerárquica se le suman relaciones laborales desreguladas y una baja densidad sindical. La combinación retroalimenta la “trampa de bajas competencias y malos trabajos” (Schneider & Karcher, 2010), es decir, baja inversión en educación y una pobre defensa de los derechos laborales, cuando existen.

Muchos autores han buscado complementar la visión de Schneider. Algunos han destacado el papel del Estado en la configuración del modelo institucional de América Latina, un rasgo que Schneider subestima. Ebenau (2012, 2014) y Fernández y Alfaro (2011) han señalado su “subteorización” en las tipologías jerárquicas. Sea con las reformas neoliberales o, principalmente, con estrategias de “desarrollo nacional” de corte industrialista y mercadointernista, el Estado ha sido un actor central en la historia latinoamericana por su capacidad para administrar y regular conflictos entre actores socioeconómicos (Diniz, 2013) y por ser el principal agente promotor de los cambios en el modelo económico (Lo Vuolo, 2013). El rol del Estado permite además romper con la visión estática de la variedad jerárquica del capitalismo, al introducir una variable de cambio. La acción gubernamental puede paliar o acentuar las fallas de coordinación propias del modelo jerárquico. Desde luego, la acción estatal se apoya tradicionalmente en coaliciones sociales que ampliaron su alcance (Bizberg, 2014; Chibber, 2008). La incorporación conceptual del papel estatal fue esencial para enriquecer el abordaje de los casos en la presente tesis.

También la incorporación del enfoque de la dependencia. La perspectiva de las variedades suele ver a los países como unidades cerradas y autosuficientes, en los que las empresas tienen una gran capacidad y autonomía para organizar aspectos productivos e institucionales. La tradición teórica dependentista latinoamericana (Cardoso & Faletto, 1967; Prebisch, 1980) y sus reinterpretaciones contemporáneas (Cardozo & Martins, 2020; Caria & Domínguez, 2016; Félix, 2019; Munck, 2015; Treacy, 2022; Wainer & Belloni, 2022) matizan esta pretensión del modelo jerárquico, al elevar el análisis a un “sistema-mundo”. Las economías latinoamericanas están condicionadas por el modo en que se insertan en el mercado global y se relacionan con los países centrales. La lógica centro-periferia fomenta o desalienta producciones y actores empresariales locales. Si bien Schneider destaca el papel de las filiales multinacionales, los conglomerados nacionales de control familiar también poseen vínculos estrechos “de enclave” (Cardoso and Faletto, 1967) con el mercado internacional, y a menudo sus decisiones nada tienen que ver con intereses domésticos. Estos conglomerados familiares (y, desde luego, también las filiales multinacionales) son parte de cadenas globales en las cuales América Latina tiene asignadas funciones económicas extractivistas de escasa diversificación de la estructura productiva (Munck, 2015; Treacy, 2022; Wainer & Belloni, 2022), lo que

promueve mercados de trabajo flexibles, fragmentados, de gran informalidad y de baja formación.

En ese sentido, la inserción periférica profundiza la segmentación jerárquica entre un segmento productivo formal, concentrado y transnacionalizado (generalmente extractivista y exportador de materias primas), un segmento productivo formal de PYMES ancladas al mercado interno, y un segmento informal amplio, de baja productividad y elevada precariedad laboral (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2004). En el caso argentino, por ejemplo, la burguesía agraria, sector extractivista predominante en las exportaciones, es una fracción capitalista dependiente que condiciona sus acciones a factores externos más que locales (Félez, 2019; Marini, 1981). En ese sentido, la variedad jerárquica del capitalismo latinoamericano está especialmente condicionada por su modo de inserción en el mercado global (Fernández & Alfaro, 2011; Madariaga, 2018).

Tanto por la gravitación estatal, como por los lazos de dependencia que los capitales locales establecen con el mercado internacional, la perspectiva *empresariocéntrica* que se enfoca en las interrelaciones empresariales es una herramienta extremadamente útil pero parcial. La perspectiva de Hall & Soskice y, por ende, de Schneider y muchos otros, parte de una “concepción relacional de las empresas y de la escala nacional como preferencial” (Fernández & Alfaro, 2011, p. 70). Aunque valiosa para definir la variedad latinoamericana, debe ser complementada con otras interpretaciones que le brinden dinamismo.

Existe, por lo tanto, una gran heterogeneidad al interior de la variedad jerárquica latinoamericana. El poder relativo del Estado, las situaciones específicas de dependencia y las características socioeconómicas específicas determinan las variaciones. La presencia global de los grandes grupos empresariales en Brasil contrasta con, por ejemplo, los destinos más humildes de las empresas argentinas (Miller, 2010). Así también, la fortaleza del sindicalismo argentino es muy superior a la media latinoamericana (Etchemendy, 2019; Schneider, 2009b). En suma, autores han procurado distinguir entre los países y han hablado de “tipos divergentes de capitalismo periférico” en la región (Bizberg, 2014; Bizberg & Théret, 2012).

Los matices de ninguna forma desestiman la conceptualización de Schneider. El peso que tiene la jerarquía empresarial en el sistema económico, en las relaciones laborales y en la

definición de políticas públicas nacionales está ampliamente demostrada (Fernández & Alfaro, 2011). Pero la jerarquía empresarial está condicionada por actores y procesos del campo local y global, y también por la acción estatal. Así pues, lejos de desestimar la perspectiva jerárquica de las variedades, se la pretende enriquecer con otras.

En este marco conceptual e histórico se incorpora el análisis de los CES latinoamericanos. Un modelo institucional y económico distinto al europeo, donde mayor desarrollo han alcanzado estas instituciones. Pese a las singularidades de la región, los CES latinoamericanos han sido destacados por su capacidad para contribuir a la gobernanza económica y social (Doctor, 2007), o para reducir costos de transacción y desgaste político del gobierno en relación con el parlamento, al fortalecer y legitimar sus proyectos de ley (Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015). La OIT también considera que los CES son herramientas para facilitar la concertación tripartita en América Latina (Organización Internacional del Trabajo, 2021). Por su parte, el FMI también ha promovido estos foros en la región (Rudman, 2024), como instrumento para legitimar reformas socioeconómicas problemáticas, tomando como ejemplo otras experiencias (Han et al., 2010; Kim & Van Der Westhuizen, 2017).

Más importante aún, muchos gobiernos progresistas latinoamericanos recientes también han considerado que los CES podían impulsar un cambio institucional en el modelo jerárquico, al incorporar mecanismos institucionales de las economías coordinadas (Patschiki, 2016). La presente tesis analiza la eficacia de estos intentos, focalizando el estudio en Argentina, y dispensando también una atención comparativa y complementaria en Brasil.

1.3. El cambio institucional

La creación de un CES busca introducir un sistema neocorporativo de coordinación de intereses. De máxima, un CES puede colaborar con cambios en las relaciones entre las diferentes fracciones del capital y sus vínculos con las organizaciones de trabajadores y el Estado. De mínima, puede resultar una innovación irrelevante¹⁰. Así pues, la introducción de un CES en una economía de Latinoamérica implica, al menos potencialmente, una variable de cambio en el equilibrio/estabilidad del patrón de articulación empresarial jerárquica. Es decir, una posibilidad de cambio liderada por el Estado que, en términos conceptuales, flexibiliza el “determinismo institucional” de la

¹⁰ O, como se verá más adelante, también reforzar patrones jerárquicos, dependientes y extractivistas.

perspectiva de las variedades (Fernández & Alfaro, 2011) y la preeminencia empresarial del enfoque.

Hay diferentes perspectivas para entender el cambio institucional¹¹. El modelo de *coyunturas críticas* (Collier & Collier, 1991), o *equilibrio interrumpido*, ha destacado los momentos críticos en la historia de un país en los cuales una ruptura abrupta con el pasado tuerce las trayectorias institucionales históricas y provoca una coyuntura de gran innovación. Con relación a ello, el concepto de *path dependency* (Pierson, 2000) entiende que los nuevos cursos de acción incorporados en los momentos de crisis se institucionalizan con el paso del tiempo hasta la siguiente ruptura del equilibrio.

Sin embargo, se ha demostrado que las instituciones no cambian exclusivamente en coyunturas críticas. De hecho, es más habitual un cambio lento e incremental en las economías desarrolladas (Fioretos et al., 2013; Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2009). La estabilidad institucional es justamente lo que a largo plazo facilita a los actores movilizar recursos para influir en el cambio institucional. Son estas pequeñas reformas las que introducen las modificaciones graduales. La dirección de este cambio gradual está condicionada, según Thelen (2009), por las coaliciones políticas en las que se apoyan las instituciones. Así pues, ciertas coaliciones de apoyo pueden perder peso con el tiempo, lo que modifica las instituciones (Streeck & Thelen, 2005). Es el caso, por ejemplo, de las instituciones de coordinación europeas nórdicas que, si bien no han sido reemplazadas por instituciones liberales, sí han reducido paulatinamente su alcance. Pero incluso luego de la coyuntura de crisis del 2008, el marco institucional se mantuvo estable, en especial, la legislación de protección del empleo (Bachmann & Felder, 2018). Tampoco las economías del sur de Europa, exceptuando a Grecia, realizaron grandes modificaciones a los instrumentos tradicionales de coordinación y cobertura de la negociación colectiva (Sánchez-Mosquera, 2023).

El modelo descrito es parcialmente útil para estudiar los cambios institucionales en América Latina (Gómez, 2015). No obstante, en el análisis de la región debe incorporarse especialmente el concepto de la “otra institucionalización” (O’Donnell, 1997). En suma, gran parte de las reglas formales no predice el comportamiento de los actores. El bajo

¹¹ Lo expuesto aquí ha sido expresado en el tercer artículo "Empresarios contra el peronismo: resistencias, intereses y alianzas interclasistas dentro del Consejo Económico y Social argentino" y, sobre todo, en el cuarto, "Los límites de la coordinación efectiva y el cambio institucional en las economías de mercado jerárquicas de Latinoamérica". Se lo introduce en este marco teórico a efectos de facilitar la comprensión de la tesis.

enforcement de las normas permite un margen amplio de discrecionalidad e informalidad, y no influye por tanto en las expectativas de los actores (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021). Las profundas reformas laborales protrabajador impulsadas por el entonces presidente Evo Morales (2006-2019) en Bolivia, por ejemplo, nunca fueron acatadas por los empresarios (Wanderley, 2009).

Los factores que explican la debilidad institucional son múltiples. La importación de instituciones extranjeras (Mukand & Rodrik, 2005) o el diseño institucional rápido y unilateral por parte del gobierno (Grzymala-Busse, 2011) son algunos de ellos. Es habitual también que las instituciones nazcan “heridas” por circunstancias críticas y de incertidumbre extrema. En Argentina, por ejemplo, la alternancia de programas gubernamentales radicalmente opuestos (Bizberg, 2014) provocaron la activación-desactivación constante de ciertos arreglos institucionales (como la negociación del salario mínimo). Incluso aquellas instituciones creadas con el apoyo popular pueden carecer en América Latina del tiempo necesario para legitimarse (Balza, 2021; Marshall, 2019).

En ese sentido, los modelos del equilibrio interrumpido o de cambio gradual son limitados para estudiar el cambio institucional latinoamericano. Como sostienen Levitsky y Murillo (2013), el cambio en la región se asemeja más a una *sustitución constante*. Es raro que las instituciones recién creadas sobrevivan a los cambios de gobierno y a las fluctuaciones de las coaliciones de poder (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021). La incertidumbre institucional es potenciada, a su vez, por la coordinación jerárquica (Schneider, 2009a). Los grandes empresarios nacionales y las filiales multinacionales desarrollan expectativas de inestabilidad y suelen apostar por ello por los canales tradicionales de negociación informal (O’Donnell, 1997). En una suerte de profecía autocumplida, todo esto deriva en la clásica “trampa de inestabilidad institucional” (Helmke, 2007).

El *reemplazo constante* latinoamericano tiene, sin embargo, su contracara: la *activación/desactivación* institucional (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021). En ciertas coyunturas se activan instituciones que hasta entonces estaban en desuso. Ejemplos de ello son la revitalización del Consejo del Salario Mínimo en Argentina a partir de 2004 y la reactivación del CES brasileño en 2023. Así pues, el Estado tiene un papel fundamental en las economías jerárquicas (Bizberg, 2014; Bizberg & Théret, 2012), aún con sus límites (Ebenau, 2014). Los gobiernos, en ciertas coyunturas, pueden, en América Latina, recuperar instituciones olvidadas.

El liderazgo gubernamental está, no obstante, respaldado por una coalición de apoyo (Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2009). En ese sentido, los cambios institucionales que el Estado pueda impulsar se ubican en un contexto socioeconómico concreto y con actores específicos (Bizberg & Théret, 2012). Teniendo en cuenta lo dicho, al analizar el cambio institucional, la presente tesis indagó en el caso concreto del CES argentino. Se puso el foco en los trabajadores organizados, pero particularmente en los empresarios argentinos, como base de apoyo (y de veto) de la innovación que proponía la nueva institución de coordinación.

1.4. Empresarios

En la presente tesis interesa el rol de los empresarios jerárquicos en la consolidación del CES argentino. Esto es así porque la literatura sobre los CES se ha centrado habitualmente en el papel de los sindicatos. Su buen desempeño explica, en parte, el éxito de los CES europeos nórdicos (Cho, 2019; Hemerijck & Vail, 2006) y sus insuficiencias el fracaso en Europa oriental (Spasova & Tomini, 2013) y otras partes del mundo (Han et al., 2010; Kim & Van Der Westhuizen, 2017). El papel empresarial, sin embargo, ha sido menos estudiado.

En los países europeos de economías coordinadas los CES son una institución fundamental del diálogo social con los empresarios y, desde luego, con los sindicatos (Cho, 2019; Hemerijck & Vail, 2006). La importancia de los CES en el sur europeo es menor, e irregular su articulación con las organizaciones patronales (de Cazals, 2010; Von Zeschau, 2023b). En las economías excomunistas europeas, los CES fueron especialmente funcionales al empresariado, ya que legitimaron las políticas requeridas para la incorporación en el mercado único (Spasova & Tomini, 2013) y permitieron sumar a los sindicatos (potenciales actores de veto) a un corporativismo ilusorio (Guardiancich & Ghellab, 2020). Algo similar ocurrió fuera de Europa: en Sudáfrica (Kim & Van Der Westhuizen, 2017) y Corea del Sur (Han et al., 2010), hacia fines de la década del noventa los CES legitimaron programas de reformas convenientes para los empresarios.

La aplicación de INDS en América Latina es, por lo general, problemática. Más aún si involucran a los grandes empresarios. El sesgo jerárquico (Schneider, 2009a) y la inserción periférica de la región (Madariaga, 2018) y la trayectoria extractivista latinoamericana (Munck, 2015; Treacy, 2022; Wainer & Belloni, 2022), dificultan tradicionalmente la institucionalización del diálogo social. En un contexto de volatilidad

económica y política, la coordinación jerárquica de las grandes empresas, sean locales o filiales extranjeras, no generan incentivos para formalizar una coordinación empresarial a largo plazo. La coordinación empresarial se caracteriza por influir en políticas públicas concretas, mayormente por canales informales.

La presencia de empresas multinacionales, rasgo característico de la economía jerárquica, es un obstáculo adicional. Las decisiones estratégicas de las filiales latinoamericanas suelen estar definidas en las casas matrices, por lo cual el diálogo tripartito, anclado necesariamente en un territorio nacional, a menudo resulta irrelevante (Guardiancich & Ghellab, 2020).

Las organizaciones de representación empresarial no difieren del perfil jerárquico general. La fragmentación productiva de economía (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2004) se suele reproducir en el sistema de representación empresarial, igual de fraccionado (Dossi, 2012; Palomino, 1988). Olson (1965) ha subrayado el liderazgo que habitualmente ejercen las grandes empresas en las organizaciones empresariales; este rasgo se acentúa en las economías jerárquicas y condiciona los posicionamientos políticos corporativos (Dossi, 2012). Pero los grandes grupos jerárquicos desestiman estas organizaciones de representación si así lo requieren las circunstancias. La “otra institucionalización” (O’Donnell, 1997), es decir, la negociación directa con el gobierno a través de canales informales de diálogo, condiciona históricamente el desempeño de las instituciones latinoamericanas (Levitsky & Murillo, 2013).

A pesar de lo dicho, en América Latina hubo experiencias relevantes de coordinación gobierno-empresarios a través de los CES. Incluso, durante la etapa ISI, un caso emblemático fue el CES argentino. Desde el año 1939 a 1955 el CES argentino fue uno de los ámbitos institucionales para incorporar las demandas de las organizaciones empresariales en la planificación general de la economía. La institución fue respaldada por coaliciones diversas, e incluso antagónicas. Entre 1939 y 1940 el CES fue un espacio ocupado por los sectores agroexportadores que buscaban influir en las tímidas políticas intervencionistas del Estado (Llach, 1984). En ese sentido, el CES institucionalizaba las demandas de la jerarquía empresarial extractivista de aquel entonces. A partir de 1946 y hasta 1955, en cambio, el CES fue un instrumento del entonces presidente Juan Domingo Perón (1946-1955) para legitimar corporativamente la planificación mercadointernista e industrial liderada por el Estado (Berrotarán, 2002; Jáuregui, 2005).

El caso argentino es, no obstante, una excepción. Las experiencias en América Latina de articulación gobierno-empresarios a través del CES son mucho más recientes. Estas instituciones fueron consideradas por muchos gobierno progresistas de la región como una herramienta para promover, de manera coordinada, un cambio en la EMJ (Patschiki, 2016; Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015). Entendiendo al Estado como el principal instrumento de cambio, se intentó coordinar una estrategia neodesarrollista que combinara industrialización, ampliación del mercado interno e incremento de la competitividad internacional (Bresser-Pereira, 2010; Ebenau, 2014). Al igual que en la etapa ISI (Chibber, 2008), los gobiernos neodesarrollistas consideraron indispensable la alianza entre el Estado y los industriales locales para movilizar recursos económicos (Diniz, 2013; Patschiki, 2016).

El CES brasileño fue el ejemplo paradigmático de institucionalización del diálogo entre gobierno y jerarquía empresarial. La innovación del CES en el caso argentino persiguió el mismo objetivo. En ambos casos, se consideró esencial incorporar a los grupos empresariales jerárquicos en la concertación de una agenda neodesarrollista. La introducción de estos novedosos arreglos institucionales, al menos de un modo teórico, ofrecerían la posibilidad de modificar la trayectoria institucional latinoamericana.

Artículo correspondiente al marco teórico

Artículo 1

“Los Consejos Económicos y Sociales. Una revisión de la literatura centrada en su eficacia y evaluación”¹²

Juan Federico von-Zeschau. Departamento de Ciencia Política y de la Administración
/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociología / Universidad de Granada / Granada,
España.

Marcial Sánchez-Mosquera. Departamento de Economía e Historia Económica /
Facultad de Ciencias del Trabajo / Universidad de Sevilla / Sevilla, España.

¹² DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220033x>

Resumen

Pese a su extendida trayectoria y presencia mundial, no son frecuentes los estudios sobre los Consejos Económicos y Sociales (CES). Así pues, se pretende revisar la literatura científica existente sobre esta institución, a efectos de identificar los principales núcleos temáticos, acuerdos y discrepancias, como así también detectar las lagunas investigativas y esbozar líneas de investigación futuras. Basado en la aplicación del Protocolo PRISMA, se han detectado tres núcleos temáticos emergentes sobre los CES: los factores que explican su creación; los factores que inciden en su eficacia (y condicionan su éxito), y los criterios que son utilizados para evaluar su eficacia (relacionados con el éxito o el fracaso de estas instituciones). En suma, se ofrece la primera síntesis cualitativa de la literatura internacional sobre la temática de los CES, centrada en su eficacia y evaluación, de gran utilidad para la intervención y el estudio futuros sobre estas instituciones, especialmente las de nueva creación.

Palabras claves: Consejos Económicos y Sociales; Instituciones Nacionales de Diálogo Social; revisión sistemática de literatura; factores explicativos; eficacia.

Abstract

Despite its widespread trajectory and global presence, studies on Economic and Social Councils (ESCs) are not frequent. Thus, the aim is to review the existing scientific literature on this institution in order to identify the main thematic nuclei, agreements and discrepancies, as well as to detect research gaps and outline future research lines. Based on the application of the PRISMA Protocol, three emerging thematic nuclei on ESCs have been detected: the factors that explain their creation; the factors that influence their effectiveness (and condition their success), and the criteria used to evaluate their effectiveness (related to the success or failure of these institutions). In short, this is the first qualitative synthesis of the international literature on the subject of ESCs, focusing on their effectiveness and evaluation, which is very useful for future intervention and study of these institutions, especially those that are newly created.

Keywords: Economic and Social Councils; National Social Dialogue Institutions; systematic literature review; explanatory factors; effectiveness.

Sumário

Apesar de sua extensa trajetória e presença global, os estudos sobre Conselhos Econômicos e Sociais (ESCs) não são frequentes. Assim, o objetivo é revisar a literatura

científica existente sobre esta instituição a fim de identificar os principais núcleos temáticos, acordos e discrepâncias, bem como para detectar lacunas de pesquisa e delinear linhas de pesquisa futura. Com base na aplicação do Protocolo PRISMA, três núcleos temáticos emergentes sobre os CES foram detectados: os fatores que explicam sua criação; os fatores que afetam sua eficácia (e condicionam seu sucesso), e os critérios usados para avaliar sua eficácia (relacionados ao sucesso ou fracasso dessas instituições). Em suma, esta é a primeira síntese qualitativa da literatura internacional sobre o tema dos CES, focalizando sua eficácia e avaliação, o que é muito útil para futuras intervenções e estudos destas instituições, especialmente as recém-criadas.

Palavras-chave: Conselhos Econômicos e Sociais; Instituições Nacionais de Diálogo Social; revisão sistemática da literatura; fatores explicativos; eficácia.

1. Introducción

En los últimos años ha habido un gran interés científico por el diálogo social y sus instituciones. Esta proliferación de la literatura científica es consecuencia, en parte, de las dificultades que mostró el diálogo social en un contexto de austeridad y decisiones unilaterales de los gobiernos, tras la crisis económica del año 2008 en los países desarrollados. Sin embargo, las Instituciones Nacionales de Diálogo Social (INDS), canales formales de participación de las organizaciones socioeconómicas nacionales en la vida pública, vivieron retos que fueron estudiados de manera desigual. Esta desatención fue aún mayor en el caso de los Consejos Económicos y Sociales (CES), instituciones que en el pasado gozaron de gran relevancia.

El diálogo social refiere a todo tipo de negociación o intercambio sostenido en el tiempo entre representantes del gobierno, empleadores y trabajadores sobre temas relacionados generalmente con la agenda socioeconómica (ILO, 2020). Puede ser informal, pero también estar formalizado en INDS de características muy diversas, dependiendo del tipo de modelo de relación entre Estado y mercado en el que se insertan. Las INDS permiten intercambiar información, actuar de manera coordinada entre actores en conflicto y, desde el enfoque de la acción comunicativa (Habermas et al., 1974), convertir los discursos sectoriales en discursos colectivos sobre los grandes problemas nacionales (Regan, 2010).

Entre la profusa variedad de INDS existente, los CES son una alternativa extendida a nivel mundial. Tanto es así que, en la actualidad, existen CES en 161 Estados nacionales (Guardiancich & Ghellab, 2020), y en los últimos años se han creado dos nuevos: el

Consejo Consultivo Económico y Social (CCES) de Costa Rica en 2020, y el CES de la República Argentina en 2021. Su creación y fortalecimiento han sido promovidos por la Unión Europea (UE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros organismos internacionales. Además, existen organizaciones que los agrupan, como la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) o la Red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (CESALC).

Pese a su importancia, los CES han sido descuidados por la literatura que trata las INDS. Existen estudios comparados y análisis de caso realizados por organismos internacionales sobre CES europeos (Chabanet & Trechsel, 2011; Molina & Guardiancich, 2017) y mundiales (Consejo Económico y Social de España, 2014; Montalvo Correa, 2005). No obstante, no se ha realizado una revisión de la literatura científica sobre estas instituciones. No sabemos, en consecuencia, el desarrollo, los logros y desafíos fundamentales sobre esta área específica de investigación.

Por ello, el propósito fundamental del trabajo es revisar sistemáticamente la literatura (Gough et al., 2012) correspondiente a los CES para ofrecer la primera síntesis cualitativa de la literatura internacional sobre esta área de investigación (Petticrew & Roberts, 2006). Basado en la aplicación del Protocolo PRISMA y en una síntesis teórica y cualitativa empíricamente fiel a la evidencia de los casos (Thomas & Harden, 2008), nuestra revisión detecta tres núcleos temáticos emergentes en el estudio de los CES: a) los factores que explican su creación; b) los factores que inciden en su eficacia; c) los criterios utilizados para evaluar esta eficacia. Estos resultados no solamente serán útiles para enfocar nuevas investigaciones a este respecto, sino que también tienen implicaciones importantes para los propios CES, sobre todo los que inician su andadura. La revisión, "sensible al contexto" (Tranfield et al., 2003) de gobiernos y organizaciones socioeconómicas, permite presentar un conjunto de regularidades y condiciones necesarias (fundamentadas por estudios empíricos) para configurar un CES exitoso (y en qué términos), arrojando luz al debate académico sin descuidar su utilidad para la elaboración de políticas.

Para alcanzar los objetivos hemos planteado el siguiente esquema de trabajo. En primer lugar, definimos qué es un CES, cómo se relaciona con las INDS en general y con los modelos institucionales de capitalismo que la literatura ha indicado. Luego se desarrolla el planteamiento analítico y la metodología de la revisión sistemática de literatura y su síntesis cualitativa. A continuación, se exponen los resultados y seguidamente se discuten. Por último, se alcanzan las conclusiones del trabajo.

2. Definición de CES, relación con los INDS y modelos institucionales de capitalismo

En términos conceptuales, los CES son caracterizados tradicionalmente como instituciones neocorporativistas (Guardiancich & Molina, 2021), en las que el Estado comparte el diseño y la implementación de las políticas públicas con organizaciones de la sociedad civil que se consideran relevantes por su capacidad de intermediación, movilización y representación de una base socioeconómica específica (Lehmbruch, 1977; Panitch, 1977; Schmitter, 1989).

Los CES se distinguen de otras INDS por involucrar la participación de los interlocutores socioeconómicos en discusiones que trascienden el ámbito de las relaciones laborales. En palabras de Richardson et al. (1996), esto significa pasar de la "negociación distributiva" a la "negociación integral". Por ello, es usual que los CES convivan con otros foros dedicados exclusivamente a temas laborales, como los consejos del salario mínimo o instituciones de negociación colectiva, a menudo bipartitos.

Al orientarse a producir acuerdos y reforzar la legitimidad de las decisiones públicas sobre temáticas, leyes y políticas socioeconómicas generales, los CES se distinguen también por su necesidad de validación por parte del gobierno y/o el parlamento, a quienes suelen ir dirigidas sus opiniones. Este “requisito de ratificación” (Fashoyin, 2004) provoca que, en gran medida, un CES sea eficaz si los acuerdos alcanzados en su seno son adoptados por una autoridad política, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con instituciones de negociación colectiva.

Los CES, como las INDS en general, son construcciones institucionales propias de economías coordinadas. En la década de 1990, la literatura de Variedades de Capitalismo ha mostrado la diversidad de estrategias que las empresas enfrentan en sus estrategias competitivas en función de los entornos institucionales. A partir de la clásica dicotomía entre economías liberales de mercado y economías coordinadas de mercado (Hall & Soskice, 2001) se ha llegado a la caracterización de diferentes tipos de capitalismo. Las clasificaciones de Amable (2003) para países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Visser (2009) para la UE, o Lane (2009) para los países europeos excomunistas son las más conocidas. En general, estas clasificaciones han creado áreas diferentes: un grupo de países basados en el mercado de economía angloamericana, los países socialdemócratas nórdicos de Europa, el capitalismo europeo continental, el europeo mediterráneo, el de los países en transición al capitalismo (países excomunistas) en Europa, y el asiático, que incluye a Japón y Corea.

Evidentemente, los países que han desarrollado con mayor profusión las INDS fueron los países europeos socialdemócratas y continentales “*social partnership*”. En países con estructuras corporativistas integradas, como Austria o Finlandia, con fuerte e institucionalizada participación de los agentes sociales, los CES son un importante foro donde se definen las estrategias de acción colectiva (Guardiancich & Molina, 2021), y en los Países Bajos se ha señalado incluso que el *Sociaal-Economische Raad* (SER) codetermina la política gubernamental (Hemerijck & Vail, 2006) siendo el principal garante del exitoso Modelo Pólder (Banck, 2007; Dekker et al., 2017). Otros CES, como el *National Economic and Social Council* (NESC) de Irlanda (Regan, 2010), país que es clasificado según Amable (2003) dentro de grupo de países continentales “*social partnership*”, no produjeron recomendaciones que se plasmaran en acciones concretas, pero construyeron importantes consensos entre los interlocutores. Países mediterráneos como España, Portugal o Italia también tienen una notable tradición de CES.

Apoyado en los logros del modelo social europeo, la UE ha impulsado los CES para fortalecer los procesos de transición democrática en el centro y este de Europa (Börzel & Buzogány, 2010; Kohl & Platzer, 2007; Spasova & Tomini, 2013). Esto ha sido compatible con políticas que recomendaron fuertes regulaciones de inspiración neoliberal en gran parte de Europa. Hacia mediados de la década de 1990 las reformas ortodoxas impuestas por la Unión Económica y Monetaria (UEM) sirvieron para ajustar el modelo social de bienestar y reformar el mercado de trabajo hacia el denominado “neocorporativismo competitivo” (Ferrera et al., 2001).

Para abarcar la periferia mundial se han definido más arquetipos capitalistas, como el sistema de negocios segmentado (África tropical), las economías de mercado jerárquicas (América Latina), el capitalismo familiar (en países asiáticos diferentes a Japón y Corea) y los regímenes de crecimiento del petróleo (petro-Estados de Oriente Medio). Con la excepción de estos últimos, los modelos enumerados se caracterizan por un sector formal limitado, complementado por grandes sectores no regulados y una gestión paternalista autoritaria (Wilkinson & Wood, 2017). Otros autores, críticos de estas generalizaciones, han señalado que los países periféricos poseen Variedades de Capitalismo de gran diversidad y riqueza en su interior (Fernández & Alfaro, 2011), definidas por el tipo de inserción periférica en el mercado global (Madariaga, 2018), más que por las estrategias empresariales locales, lo que permite hablar de “tipos divergentes de capitalismo periférico” (Bizberg, 2014; Bizberg & Théret, 2012). En América Latina, asimismo, el

Estado cumplió una acción decisiva en la formación y dinámica del capitalismo, siendo el principal agente productivo y promotor de los cambios económicos (Lo Vuolo, 2013).

En cualquier caso, estos marcos institucionales y económicos son bien distintos al europeo, donde mayor desarrollo han alcanzado los CES. Pese a esas singularidades, la OIT entendió que los CES y otras INDS podían facilitar el consentimiento de los sindicatos y las empresas sin necesidad de la fuerza coercitiva del gobierno, en particular en sociedades en transición hacia la democracia, como Corea del Sur (Han et al., 2010) y Sudáfrica (Kim & Van Der Westhuizen, 2017). En los países latinoamericanos, como Brasil, los CES han sido destacados también por su capacidad para contribuir a la gobernanza económica y social (Doctor, 2007). Aunque sin grandes facultades ni recursos, los CES de la región permitieron reducir los costos de transacción y el desgaste político del gobierno en la relación con el poder legislativo, al fortalecer y legitimar los proyectos de ley antes de remitirlos al parlamento (Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015).

3. Planteamiento analítico y metodología

La revisión se aborda desde el año 2008 por ser inicio de la Gran Recesión que convulsionó el occidente desarrollado y consolidó un mundo más multipolar con la emergencia económica de otros países. Ese año, además, marca el inicio de políticas de austeridad en Europa (que contrastan, igualmente, con las políticas adoptadas en otras regiones del mundo), influyendo en el debilitamiento de las INDS (Guardiancich & Ghellab, 2020) y provocando cambios en su abordaje investigativo. Aunque muchos estudios señalen que las dificultades de estas instituciones ya se evidenciaban con anterioridad (Bordogna & Pedersini, 2013), hay consenso en que la recesión aceleró su deterioro. Además, ese año asegura un buen número actualizado (y actual) de contribuciones.

La pregunta de investigación que guía el estudio es: ¿Qué temas, metodologías y conclusiones muestra la literatura científica sobre los CES desde 2008 a la actualidad? Naturalmente, la respuesta a esta pregunta tiene importantes implicaciones para el autodiagnóstico y la evaluación propios de estas instituciones y para futuras investigaciones científicas. Desde luego, los diversos entornos institucionales de los modelos de capitalismo descritos en la sección anterior serán tomados como marco para responder a la pregunta y presentar los resultados finales del artículo.

El método elegido para la selección de la muestra es el Protocolo PRISMA (Moher et al., 2009). Siguiendo sus pasos, en primer lugar, se realizó una búsqueda en tres bases de

datos y se efectuó el cribado de resultados basados en criterios de exclusión e inclusión. Posteriormente, se analizó la distribución temporal de los estudios, su localización geográfica y los diseños de investigación empleados (Petticrew & Roberts., 2006). Finalmente, se realizó la síntesis cualitativa de literatura partiendo de un enfoque de análisis temático (Thomas & Harden, 2008). La recopilación de datos se desarrolló a partir de tres bases de datos internacionales relevantes, dos de ellas generalistas (*World of Science-WOS* y *Scopus*) y la otra especializada en el ámbito de la ciencia política (*Political Science Database-PSD*). Los criterios de inclusión y exclusión para seleccionar los estudios de las bases de datos se muestran a continuación:

Tabla 1. *Criterios de inclusión y exclusión en la búsqueda de la literatura*

Criterios de inclusión	Criterios de exclusión
Investigaciones publicadas desde 2008	Editoriales, cartas, libros, capítulos de libros, conferencias
Investigaciones centradas en la temática de los CES	Estudios previos a 2008
Tipo de documento: artículo científico	Investigaciones centradas en INDS
Prioridad a los estudios procedentes de áreas de investigación de “Ciencias Sociales”	distintas a los CES, que no los consideren como objeto de estudio.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de revisión.

De acuerdo con las recomendaciones para una búsqueda en bases de datos ofrecidas en Sunny y Angadi (2017) las palabras clave se extrajeron de los tesauros de OIT y de UNESCO, como instrumentos de representación del conocimiento. Para asegurar la precisión en la búsqueda se utilizaron comillas (") y se conectaron los términos mediante operadores booleanos (AND/OR/NOT). En la tabla 2 puede consultarse la ecuación establecida con cada base de datos.

Tabla 2. *Especificaciones de la búsqueda*

Base	Especificaciones de búsqueda	N artículos

Scopus	TITLE-ABS-KEY ("Economic and Social Council" AND NOT ecosoc) AND PUBYEAR > 2007 TITLE-ABS-KEY ("National Social Dialogue Institution" OR "National Social Dialogue Institutions" OR "Social Dialogue Institutions" OR "Neocorporatism" OR "Neocorporatist") AND PUBYEAR > 2007 Refinado por: TIPOS DE DOCUMENTOS: (ARTICLE)	60
WoS	TS= "Economic and Social Council" NOT ecosoc TS=("National Social Dialogue Institution" OR "National Social Dialogue Institutions" OR "Social Dialogue Institutions") AND "Neocorporatism" OR "Neocorporatist" Refinado por: TIPOS DE DOCUMENTOS: (ARTICLE) AÑO DE PUBLICACIÓN (2008-2021)	58
PSD	"Economic and social councils" ("National Social Dialogue Institution" OR "National Social Dialogue Institutions" OR "Social Dialogue Institutions") AND "Neocorporatism" OR "Neocorporatist" Refinado por: TIPOS DE DOCUMENTOS: (ARTICLE). AÑO DE PUBLICACIÓN (2008-2021)	103

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de revisión.

Siguiendo las fases de búsqueda y revisión de la literatura basadas en el procedimiento PRISMA, los 221 artículos iniciales pasaron por múltiples filtros (selección explicada en Anexo). En primer lugar, se eliminaron los artículos repetidos en las bases de datos. Segundo, se leyeron los *abstracts* y se aplicaron los criterios de inclusión/exclusión con un enfoque cualitativo para corroborar su adecuación temática (se eligieron solo investigaciones que incluyeran los CES dentro del análisis). Este filtro arrojó un resultado de 44 artículos científicos. Sin embargo, muchos de estos textos estudiaban las INDS en general y mencionaban los CES de modo marginal. Una nueva selección cribó solo los artículos centrados en los CES.

En total, son 22 los artículos que componen la base de datos sobre la que se ha trabajado. Como señalan Tranfield et al. (2003), siempre existe una tensión entre los “beneficios estadísticos de incluir un gran número de estudios primarios y la realización

de revisiones de alta calidad de un número menor de estudios con el uso de criterios metodológicos de inclusión y exclusión más selectivos” (p. 215). En este sentido, la revisión basada en muestras de estudios cualitativos, a diferencia del meta-análisis de artículos cuantitativos, no necesariamente debe ser exhaustiva y numerosa (Thomas & Harden, 2008), dado que se busca la explicación interpretativa de los conceptos y no la predicción probabilística. La "saturación conceptual" no es la estrategia más adecuada para una síntesis de investigaciones cualitativas y, en este caso, ampliar la muestra con documentos que estudiaban otras INDS y mencionaban marginalmente los CES hubiera desvirtuado los resultados.

Establecer criterios para determinar si una investigación cualitativa es "relevante" supone un reto (Engel & Kuzel, 1992). La selección de la muestra final se basó en la validez interna del estudio, la pertinencia de sus preguntas de investigación y la calidad de su metodología y sus datos y la adecuación teórica.

Constituye un primer resultado significativo que, con criterios selectivos estrictos, la muestra se reduzca a 22 artículos, pues pone de relieve las limitaciones en el análisis académico de este campo específico, cuyo estudio se ha concentrado en organismos internacionales (Molina & Guardiancich, 2017), instituciones gubernamentales nacionales (Pereira, 2020), y en algunos casos se ha presentado en otros formatos, como ponencias (Carneiro & Gambi, 2018). Por último, pese a su relevancia, se descartaron estudios que escapan al marco temporal establecido (Angrist, 1999; Doctor, 2007), entre otros criterios de inclusión/exclusión.

Tabla 3. *Núcleos temáticos emergentes sobre los CES.*

Nº	Núcleo temático	Apariciones	Descripción
1	Condiciones de éxito/fracaso	22	Factores que inciden en la eficacia (y condicionan el éxito) del CES.
2	Evaluación eficacia	22	Criterios utilizados para evaluar la eficacia (relacionados con el éxito o el fracaso) del CES. Toma la forma de "respuestas", "logros", "impacto" del CES.
3	Factores creación	20	Factores que explican la creación del CES.

4	Colaboración proceso de democratización	7	CES como herramienta de consolidación del diálogo social y, en última instancia, la democracia en la década del 90.
5	Colaboración proceso de europeización	6	CES como parte del proceso de ampliación de la UE y sus condicionamientos (gobernanza en red, modelo social europeo) en la década del 90.
6	Impacto de la crisis económica	5	CES en el marco del impacto de la crisis económica de 2008.
7	Relaciones laborales/mercado de trabajo	3	CES como institución estrictamente de relaciones laborales. Mecanismo para fortalecer el diálogo tripartito y la gobernanza del mercado laboral.
8	Coaliciones de poder	3	CES como arreglo institucional donde se cristalizan/manifiestan las coaliciones de poder socioeconómicas y políticas. Constelaciones de intereses, más que las cuestiones institucionales u organizativas. Tipos de alianza de clase.
9	Construcción hegemonías/consensos	2	Potencial comunicativo y dialógico del CES, con el fin de crear discursos hegemónicos de coordinación.
10	Articulación con modelos de capitalismo	2	Articulación del CES con el modelo de capitalismo en el que se desarrolla.
11	Relación con PE y PL	2	Formas específicas de cooperación/articulación entre el Ejecutivo/Legislativo y el CES.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de revisión.

Seleccionada la muestra, posteriormente se realizó un análisis de temas con el fin de detectar los núcleos emergentes. La síntesis temática (Noblit et al., 1998; Thomas & Harden, 2008) es adecuada para analizar estudios cualitativos e implica, como primer paso, describir y agrupar los resultados de los estudios primarios y, como segundo paso, ir más allá de la mera exposición temática para generar nuevas construcciones interpretativas. Así pues, se codificaron los resultados de los estudios con el apoyo del

software cualitativo Nvivo 12, y se los categorizaron con el fin de detectar los núcleos temáticos potencialmente relevantes (Tabla 3).

Identificados los tres núcleos más recurrentes, se procedió a jerarquizar y agrupar núcleos similares, lo que implica la “traducción” de conceptos de un estudio a otro (Thomas & Harden, 2008). Por ejemplo, la capacidad de construir consensos (núcleo 9) se asoció a la eficacia del CES y la forma de evaluarla. En ese sentido, se agruparon temas como sub-dimensiones de los tres núcleos principales (Tabla 4, en Resultados), en una estructura de árbol jerárquica.

4. Resultados

Los artículos que analizan los CES en Europa (Guardiancich & Molina, 2021; Hassel, 2009; Regan, 2010), en Turquía (Çelik, 2020) o en Corea del Sur (Kim & Van Der Westhuizen, 2017; Yang, 2010) coinciden en señalar un punto de quiebre en el análisis tras la crisis económica de 2008, confirmando así la adecuada elección del año para iniciar la revisión. Según esa óptica, las instituciones asociadas al neocorporativismo competitivo gozaron de buena salud hasta la crisis. Las políticas de austeridad aplicadas unilateralmente por los gobiernos y la debilidad de los sindicatos pusieron en duda su validez. Lógicamente este énfasis en la crisis económica es mucho menor en los artículos que tratan sobre los CES de países periféricos como, por ejemplo, Brasil (Patschiki, 2016; Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015).

Respecto a su distribución geográfica, la mayoría de los artículos proceden de universidades europeas. Universidades de Turquía presentan un menor número de publicaciones, y Corea del Sur y Brasil se sitúan en un punto intermedio. La ausencia de estudios provenientes de los Estados Unidos podría deberse a un escaso interés por las instituciones de coordinación extramercado.

Respecto a la distribución temporal, el año 2010 registra un incremento de la investigación, estando el resto de los estudios distribuidos equilibradamente. Tres artículos son publicados en *Acta Politica*, y solo dos en *Journal of Industrial Relations*, mientras que el resto se encuentra disperso. Los propósitos y enfoques de los estudios sobre los CES son variados. Sin embargo, escasean los artículos que abordan la discusión teórica sobre la institución. Guardiancich y Ghellab (2020) y Guardiancich y Molina (2021) intentan extraer generalizaciones de una muestra amplia de casos, y Regan (2010) también busca superar la dicotomía teórica entre los factores macroexógenos y microendógenos que inciden en la consolidación de los CES. Pero es quizá Hassel (2009)

quien va más allá en este sentido, al clasificar a los CES (y otras INDS) según categorías de corporativismo. Por el contrario, la mayoría estudian experiencias concretas, discutiendo las condiciones que impulsaron la creación de los CES (Börzel, 2010; Börzel & Buzogány, 2010; Carneiro & Gambi, 2018; Çiçek & Öçal, 2019), exponiendo sus limitaciones (Çelik, 2020; Cho, 2019; Kim & Van Der Westhuizen, 2017; Patschiki, 2016) y fortalezas (Fashoyin, 2009; Han et al., 2010; Regan, 2010), evaluando su grado de eficacia (Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015), las condiciones para su fortalecimiento (Grosse, 2010; Hassel, 2009; Spasova & Tomini, 2013), los desafíos que afrontan en el mundo globalizado (Guardiancich & Ghellab, 2020) y su relación con los CES subnacionales (Inzunza Canales, 2018; Pressacco & Rivera, 2015; Ramírez Sáiz, 2013; Ribeiro Dos Santos, 2016).

La mayoría de los estudios se centra en análisis basados en el campo de la ciencia política, aunque haya elementos analíticos tomados de la historia (Kim & Van Der Westhuizen, 2017), la economía (Carneiro & Gambi, 2018), las relaciones laborales (Fashoyin, 2009) e incluso la filosofía (Regan, 2010).

En cuanto a los casos de CES estudiados, estos suelen concentrarse en Europa: Dinamarca, los Países Bajos (Cho, 2019) e Irlanda (Regan, 2010) en Europa occidental; Bulgaria (Spasova & Tomini, 2013), Polonia y Estonia (Grosse, 2010), Polonia, Hungría y Rumanía (Börzel & Buzogány, 2010) en Europa oriental y central. Fuera de este continente, se estudian los casos de Brasil (Carneiro & Gambi, 2018; Patschiki, 2016; Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015), Corea del Sur (Han et al., 2010), Sudáfrica (Fashoyin, 2009) y Turquía (Çelik, 2020; Çiçek & Öçal, 2019), y comparaciones entre estos: Sudáfrica y Corea del Sur (Kim & Van Der Westhuizen, 2017); Italia, Corea del Sur y Brasil (Guardiancich & Molina, 2021). Son escasos los estudios que realizan análisis a nivel mundial (Guardiancich & Ghellab, 2020), europeo (Hassel, 2009), o se concentran en análisis regionales, como el centro y este de Europa (Börzel, 2010).

Respecto a los métodos de investigación, en los artículos predominan los estudios de caso y las metodologías cualitativas. Se han implementado estrategias interpretativas de los discursos de los participantes (Regan, 2010), se recogen los desafíos que las propias organizaciones identifican a nivel nacional y global (Guardiancich & Molina, 2021), se describe la trayectoria histórica del diálogo social nacional (Han et al., 2010) o las características institucionales y normativas de la institución (Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015), pero no suelen realizarse análisis cuantitativos de los CES, que solo se limitan a aspectos parciales. El único estudio que avanza en el análisis cuantitativo de un

CES es la investigación de Han et al. (2010), que evalúa los resultados del CES surcoreano en función del impacto negativo en el mercado laboral.

Son habituales, por el contrario, las técnicas etnográficas de recogida de datos, como la observación participante, las entrevistas en profundidad, las conversaciones informales y los cuestionarios (Guardiancich & Ghellab, 2020; Regan, 2010); y el análisis de los discursos escritos, las normas de creación y funcionamiento (Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015), las normas europeas que los impulsaron (Grosse, 2010), las actas de reuniones y los acuerdos firmados (Regan, 2010) y otros documentos (Ramírez Sáiz, 2013). Los estudios también combinan técnicas: Ribeiro Dos Santos (2016), por ejemplo, utiliza la observación participante y el análisis documental; Guardiancich y Molina (2021) conjugan el análisis de los resultados de la encuesta mundial de CES con estudios de caso detallados en Brasil, Italia y Corea del Sur; Spasova y Tomini (2013) recurren a la revisión bibliográfica y al análisis de periódicos, documentos oficiales nacionales y de la UE, y entrevistas semiestructuradas con representantes sindicales, empresariales y expertos extranjeros.

Expuestos los aspectos generales de los estudios, se muestran a continuación los resultados del análisis temático en torno a los tres núcleos recurrentes de interés de las investigaciones que emergen de la revisión de la literatura.

Tabla 4. *Núcleos temáticos de la literatura CES y subtemas asociados (con la cantidad de apariciones)*

Nº	Núcleo temático	Sub-temas específicos asociados
1	Factores creación (20)	Colaboración proceso de democratización (7); Colaboración proceso de europeización (6)
2	Condiciones de éxito/fracaso (22)	Impacto de la crisis económica (5); Relaciones laborales/mercado de trabajo (3); Coaliciones de poder (3); Articulación con modelos de capitalismo (2); Relación con PE y PL (2).
3	Evaluación eficacia (22)	Respuestas ante la crisis económica (5); Resultados en el mercado de trabajo (3); Construcción hegemonías/consensos (2), resultados en el proceso de democratización (7) y europeización (6)

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de revisión.

4.1. Factores que explican la creación de los CES

Ha habido diversas “olas” de creación de CES (Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015), como, por ejemplo, la posterior a la Segunda Guerra Mundial y la consolidación del Estado del Bienestar (Çelik, 2020), la relacionada con la transición democrática en el centro y este de Europa o, a finales del siglo XX, la vinculada al agotamiento del paradigma neoliberal en los países periféricos, donde resultaba vital ampliar la participación social para paliar la crisis de representatividad.

La literatura revisada suele distinguir entre condiciones macroexógenas y microendógenas como factores explicativos del nacimiento de los CES (Regan, 2010). Las primeras refieren a grandes acontecimientos o presiones externas, como, por ejemplo, una crisis económica o los requisitos de un organismo internacional. El segundo tipo remite a las circunstancias políticas, sociales, económicas internas del país y sus actores sociales. Desde luego, ambas dimensiones, exógena y endógena, dialogan entre sí, pero las investigaciones suelen privilegiar a una sobre otra.

Un primer grupo de autores se apoya en los factores macroexógenos. En ese sentido, gran parte de la literatura se centró en el grupo de CES creado para cumplir los requisitos de convergencia de la UE en la década de 1990 (Spasova & Tomini, 2013). El nacimiento del CES de Turquía, por ejemplo, se explica por la posibilidad, aunque remota, de incorporación a la UE. Tanto Çelik (2020) como Çİçek y Öçal (2019) señalan que el CES y el Consejo Consultivo Tripartito fueron creados para adaptar el diálogo social turco a las estructuras del modelo social comunitario. Durante la firma del Tratado de Unión Aduanera en 1995, Turquía creó finalmente el CES.

La ampliación de la UE hacia el este de Europa también promovió inauguraciones de diferentes CES. Como parte de las condicionalidades europeas, los estados exsocialistas debieron crear espacios institucionalizados de participación de las organizaciones socioeconómicas como los CES. Según Börzel (2010), esta adaptación se incentivó mediante la asistencia financiera y técnica, y también ofreciendo como ejemplo el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), institución emblemática del modelo social comunitario.

Las exigencias de la UE, sin embargo, no necesariamente involucraron a las organizaciones socioeconómicas nacionales. Los casos de Polonia, Hungría y Rumanía, Börzel y Buzogány (2010) muestran que el proceso de adhesión dejó poco margen para la participación de los agentes no estatales, a menudo demasiado débiles. Grosse (2010) llega a conclusiones similares al estudiar la creación del CES en Estonia y la Comisión

Tripartita en Polonia. Su investigación demuestra que la institucionalización del diálogo social se tradujo en la mera transferencia de un gran volumen de normativa comunitaria, cuya modificación no estaba permitida a los actores locales.

Hassel (2009), por su lado, sostiene que, si bien el principal factor explicativo está relacionado con la adhesión comunitaria, en algunos casos los CES ya habían sido creados por los gobiernos exsocialistas tras la caída del bloque soviético con el fin de postergar la pérdida de poder y, en muchos casos, también para satisfacer las demandas de reforma económica de las empresas en fuerte expansión. En todos los casos, el Estado desempeñó un papel fundamental en el impulso de los CES, frente a organizaciones corporativas históricamente débiles. En la misma línea, Spasova y Tomini (2013) sostienen que la creación del CES de Bulgaria responde a condicionalidades de la UE¹³, pero también a circunstancias de los actores nacionales, en particular, el gobierno. El "corporativismo ilusorio", o "corporativismo ficticio" (Angrist, 1999), fue una salida institucional destinada a legitimar el sistema, y las exigencias europeas, en muchos casos, fortalecieron estos procesos incipientes.

El análisis de la creación de CES en otras partes del mundo presenta mayor dispersión geográfica (Corea del Sur, Sudáfrica, Brasil), pero también hacen una distinción entre factores macroexógenos/microendógenos. Han et al. (2010) apuntan que las principales razones para el nacimiento en 1998 del CES de Corea del Sur, la *Korean Tripartite Commission* (KTC), fueron principalmente macroexógenas, aunque haya respondido también a causas políticas internas. Por un lado, en la crisis financiera de 1997 el FMI exigió al gobierno surcoreano la aplicación de un paquete de reformas neoliberales a cambio del rescate económico. El gobierno creó así la KTC para comprometer a los interlocutores sociales en el cumplimiento de sus duras condiciones. Por otro, influyó el proceso de "doble transición" surcoreano a la democracia y a la liberalización económica demandando un programa de reformas avalado socialmente.

Al analizar comparadamente las razones de creación de la KTC de Corea del Sur y del *National Economic Development and Labour Council* (NEDLAC) de Sudáfrica, Kim y Van Der Westhuizen (2017) señalan la confluencia de factores internos y externos. En Corea del Sur, las grandes empresas, criticadas por ser responsables de la crisis de 1997-1998, apoyaron la creación de la KTC como una forma de demostrar la voluntad de compartir la carga y también como una oportunidad para promover reformas

¹³ Los autores señalan que la OIT fue aún más relevante que la UE en el primer lustro de la década de 1990. La UE no ingresó con fuerza en la región hasta 1997.

liberalizadoras. Los sindicatos surcoreanos también apoyaron la creación de la KTC por el temor a ser excluidos de la política económica. En Sudáfrica, los trabajadores negros y los de sectores como el metalúrgico y el minero elaboraron un diagnóstico similar con respecto al NEDLAC. Los autores destacan también factores externos. Tras la democratización ambos países enfrentaron presiones de la OIT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para crear y fortalecer las INDS. Se habría producido una extensión del corporativismo competitivo a nivel mundial, no solo en Europa occidental.

La creación del CDES de Brasil se explica exclusivamente por factores endógenos. Carneiro y Gambi (2018) señalan que la crisis de legitimidad de la democracia representativa brasileña, producto de la desigualdad, la pobreza y el desempleo a fines del siglo XX, llevaron a un intento de ampliar la participación a través del diálogo social institucionalizado, lo que ocasionó el nacimiento del CDES en 2003. Ribeiro dos Santos y Gugliano (2015) concuerdan en el agotamiento del paradigma neoliberal en Brasil y la necesidad de mayor participación, ya plasmada en la creación de conferencias, CES subnacionales (Ribeiro Dos Santos, 2016) y otros foros participativos. Patschiki (2016) coincide en señalar la crisis de representación, pero, desde un enfoque marxista, introduce también un factor económico: el empresariado paulista apoyó la creación del CDES como herramienta destinada a consolidar el neocorporativismo competitivo e incidir en la política económica del gobierno. Carneiro y Gambi (2018) matizan estas afirmaciones, señalando que el gobierno de Lula Da Silva, de extracción obrera, buscó en el CDES una herramienta para articular los intereses de las élites políticas y económicas, y así aumentar la fortaleza del gobierno del *Partido dos Trabalhadores*. Este énfasis mayor en los factores internos va en la línea de Variedad de Capitalismo periférico, que Bizberg y Théret (2012) denominaron “de administración estatal y volcado hacia el mercado interno”, donde el Estado brasileño habría buscado coordinar una coalición social neo-desarrollista.

4.2. Factores que inciden en la eficacia de los CES

Hay consenso en la literatura revisada acerca de que los incentivos externos —como las condicionalidades de la UE (Hassel, 2009) o la presión del FMI (Han et al., 2010)— suelen diluirse con el tiempo. Por esa razón, la eficacia de los CES, y su sostenibilidad en el tiempo, está más condicionada por los factores internos, entre los que destacan generalmente los enumerados por Avritzer (2008): el diseño institucional, la organización

de la sociedad civil y la voluntad política del gobierno para facilitar la participación. Uno de estos factores, o una combinación de ellos, suele explicar la eficacia de los CES según la literatura.

Para Guardiancich & Ghellab (2020) y Guardiancich y Molina (2021) la eficacia de los CES depende de la capacidad organizativa del organismo (liderazgo de sus autoridades, dotación de presupuesto, formación técnica del personal, etc.), de las características de los actores corporativos (capacidad organizativa, motivaciones, confianza y equilibrio de poder entre ellos) y, fundamentalmente, de la voluntad del gobierno para promover al CES como parte del proceso de elaboración de políticas públicas sustantivas, lo que refleja el verdadero rol de la institución en el diálogo social. Guardiancich y Ghellab (2020) muestran que desde la crisis de 2008 fue habitual, sobre todo en la Unión Europea, que el gobierno recurriera a la unilateralidad considerando que el diálogo social era ineficaz para procurar respuestas rápidas en la resolución de problemas sociales. A la unilateralidad gubernamental se sumó el declive de la densidad sindical y empresarial, la falta de confianza entre los interlocutores sociales, la descentralización de la negociación colectiva y la preferencia de los actores por la presión informal, lo que también impactó negativamente en la eficacia de muchos CES en los últimos años.

Pese a la coyuntura, destaca la eficacia de los CES del norte de Europa. Cho (2019) muestra que los CES de Dinamarca y los Países Bajos son exitosos por su larga tradición institucional, la confianza mutua entre las partes, la fortaleza de los actores sociolaborales y el respeto por parte del gobierno a los resultados del debate. Pero también señala una serie de factores de riesgo: la automatización del trabajo, la polarización de los ingresos, el aumento de los trabajadores informales, temporales y migrantes, y una red de seguridad social insuficiente.

Regan (2010), por su parte, estudia el NESC de Irlanda desde un original enfoque discursivo-procedimental habermasiano, que se aleja de las explicaciones típicas de la eficacia de los CES. Su estudio resalta el límite de las explicaciones exógenas (la entrada de Irlanda en la UEM no incidió en la institucionalización del diálogo social), y de los factores endógenos que solo se centran en la organización, voluntad y fortaleza de los sindicatos, los empresarios y el gobierno, dado que, incluso en un país con un modelo de relaciones laborales descentralizado, el NESC fue eficaz. Para Regan, lo que permitió el éxito del NESC fue la construcción de un discurso político de coordinación efectivo. Las ideas de "competitividad" y de "pequeña economía abierta" constituyeron objetivos

estratégicos que apuntalaron una hegemonía ideológica después de la crisis económica de 1987, orientaron la coordinación económica de los actores del mercado laboral, permitieron al gobierno desarrollar una gestión estratégica de las relaciones laborales y consolidaron al NESC como la principal INDS del país.

Por el contrario, los estudios sobre Europa oriental subrayan la ineficacia de los CES y buscan explicarla apuntando al predominio desmedido del gobierno en el diálogo social y la persistente debilidad de los interlocutores sociales, especialmente los sindicatos. El estudio de Estonia y Polonia ha llevado a concluir que las nuevas INDS estuvieron determinadas por los rasgos básicos de la cultura socialista y el modelo de Estado centralista, y esto favoreció generalmente los viejos métodos de gobierno, la gestión jerárquica de las políticas públicas y la absorción gubernamental de las INDS (Börzel, 2010; Grosse, 2010). Hassel (2009) también confirma las disfuncionalidades de los consejos de Europa oriental, señalando que están ausentes dos condiciones necesarias que, por el contrario, sí se mantuvieron en Europa occidental hasta hace pocas décadas: la dependencia del gobierno de la cooperación sindical y, en paralelo, la sustantiva capacidad de los sindicatos para cooperar.

En contraste, al analizar el CES de Turquía, Çelik (2020) concluye que fue principalmente el diseño institucional lo que determinó su ineficacia. Es una institución “de papel” debido a la falta de obligación legal del gobierno en su convocatoria, la desigual composición del pleno y la ausencia de reglamento interno. El diseño institucional es considerado también por Ribeiro dos Santos y Gugliano (2015), por Guardiancich y Ghellab (2020) y por Guardiancich y Molina (2021), quienes añaden la importancia de los recursos, procedimientos claros de toma de decisiones claros y un mandato legal.

En su estudio de la KTC de Corea del Sur, Han et al. (2010) señalan que la intervención de los sindicatos en la institución estuvo condicionada por la exclusión histórica de los trabajadores en la toma de decisiones públicas, la fragmentación del movimiento obrero y una estructura de negociación colectiva descentralizada. El gobierno desestimó de forma unilateral muchos de los acuerdos alcanzados en la KTC y además las uniones empresariales obviaron el foro. Ese desequilibrio de poder entre los interlocutores sociales también fue identificado por otros autores como responsable de la ineficacia del KTC (Guardiancich & Molina, 2021; Cho, 2019). Además, Kim y Van Der Westhuizen (2017) añadieron como limitaciones el impacto de la globalización y la mayor flexibilidad

del mercado laboral, sumado a la incapacidad de los sindicatos de organizar el creciente número de trabajadores eventuales e incluirlos en las instituciones corporativas.

En Sudáfrica, al igual que en Corea del Sur, la influencia de los trabajadores disminuyó progresivamente. Para Kim y Van Der Westhuizen (2017), el NEDLAC, siguiendo el mismo patrón que la KTC, no hizo más que institucionalizar el equilibrio de poder asimétrico entre los actores y, cuando no fue utilizado por el gobierno y las empresas para legitimar un programa económico neoliberal, la institución fue excluida del proceso político consolidando un corporativismo ilusorio.

En el caso de Brasil, Carneiro y Gambi (2018) y Patschiki (2016) sostienen que, al asumir Lula Da Silva la presidencia en 2003, el sector empresarial entendió que la presión sobre las políticas socioeconómicas podía ejercerse a través del CDES. El nuevo gobierno, más inclinado al interés de los trabajadores, fortaleció las INDS en general, como el Foro Nacional del Trabajo (FNT) o el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT), donde los sindicatos y el Estado tenían mayor presencia, pero privilegió al CDES como la institución clave para consolidar una alianza con los industriales paulistas que permitiera construir una agenda de desarrollo más amplia. Ambos factores (apoyo del gobierno y de empresas industriales poderosas) convirtieron a la institución, al menos en su primer período, en un instrumento de relativa importancia para alcanzar consensos que, pese a sus escasas propuestas concretas, acercaron posturas entre las élites políticas y económicas. No obstante, como señala Carneiro y Gambi (2018) la eficacia del CDES dependió en extremo de la voluntad del ejecutivo, lo que hace que Guardiancich y Molina (2021) identifiquen al CDES como un caso ejemplar de vulnerabilidad política. Ribeiro dos Santos y Gugliano (2015) añaden que su eficacia fue condicionada también por un defectuoso diseño institucional y una baja capacidad de las organizaciones socioeconómicas, en particular los movimientos sociales y los sindicatos.

4.3. Evaluación de la eficacia de los CES

La literatura revisada coincide en la importancia de demostrar los logros de los CES. Para Guardiancich y Molina (2021) y Ribeiro dos Santos y Gugliano (2015) es necesario mejorar las técnicas para evaluar la eficacia de las instituciones, pues existe un vacío metodológico en este sentido.

El significado de la eficacia de un CES presenta ciertos contrastes. Para Guardiancich y Molina (2021) los CES pueden ser evaluados como estructuras de representación de

intereses, es decir, observarse a la luz de su grado de “inclusividad” (qué actores están representados) y su grado de representatividad (si las organizaciones reflejan de forma cabal a los trabajadores, los empresarios y la sociedad civil en su conjunto). Esto permite valorar la calidad democrática de los procesos de consulta y participación. Esta dimensión de la eficacia es considerada en el caso del CES turco, en el cual se destaca la desigual composición del pleno (Çelik, 2020), y es subrayada particularmente en el CDES de Brasil, donde la sobrerrepresentación del sector industrial paulista (Ribeiro Dos Santos, 2016; Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015). En esta línea, Carneiro y Gambi (2018) concluyen que la institución no fue exitosa para superar la crisis de la democracia representativa. Por el contrario, desde un enfoque marxista, Patschiki (2016) concluye que el CDES tuvo una eficacia *negativa* pues contribuyó a la construcción de la hegemonía necesaria para implementar contrarreformas neoliberales en el marco de un gobierno afín a los trabajadores.

Sin embargo, la mayoría de los autores revisados se centran en la influencia de los CES en el proceso de elaboración de políticas, más que en la representatividad de los interlocutores sociales, aunque ambas dimensiones estén entrelazadas. Guardiancich y Molina (2021) consideran más importante la “legitimidad de resultado”: la capacidad de los CES para intervenir en la resolución de problemas públicos. Esta capacidad puede evaluarse, sin embargo, desde diferentes dimensiones. La primera refiere a la “eficacia instrumental o política”, el grado de traducción de las opiniones y recomendaciones del CES en políticas públicas concretas. La segunda es la “eficacia de la agenda”, que evalúa la capacidad de influir en los temas públicos, los partidos políticos y los gobernantes. La tercera dimensión refiere la “eficacia analítica”, la capacidad del CES y los interlocutores sociales de analizar de forma rigurosa los problemas y proporcionar recomendaciones valiosas al Estado y la sociedad. Los autores subrayan que la primera dimensión de la eficacia suele estar limitada por el escaso poder con el que cuentan la mayoría de los CES.

La eficacia instrumental es la más evaluada por la literatura. Cho (2019) valora el éxito del CES de Dinamarca por su capacidad de fijar las condiciones del mercado laboral, y del SER de los Países Bajos por su éxito en la codeterminación de las políticas de competitividad desde la década de los ochenta. A la hora de evaluar el NESC irlandés, Regan (2010) sostiene que los diversos acuerdos de colaboración social y documentos elaborados desde 1987 permitieron elaborar estrategias consensuadas de acción colectiva entre el gobierno y los actores.

Bajo el mismo enfoque, Hassel (2009) concluye que los resultados de los procesos de consulta en Europa oriental no condujeron en general a una regulación sustantiva. Börzel y Buzogány (2010) analiza la participación de los CES de Polonia, Hungría y Rumanía en la aplicación de las políticas medioambientales de la UE, demostrando la poca efectividad de estos organismos. Grosse (2010) muestra la incapacidad para incidir en las diversas políticas y leyes necesarias en Polonia y Estonia en el proceso de adhesión a la UE. Spasova y Tomini (2013) confirman también la escasa influencia del CES búlgaro.

En el mismo sentido, Çelik (2020) estima que el CES turco se convirtió en una institución disfuncional y simbólica, inoperante en las enmiendas constitucionales de 2010, los cambios en las leyes sindicales en 2012 o la crisis económica de 2018.

Han et al. (2010) indican que la KTC de Corea del Sur no fue eficaz en la generación de acuerdos para fortalecer la seguridad del empleo, y tampoco redujo el antagonismo entre los sindicatos y los empresarios. Kim y Van Der Westhuizen (2017) llegan a conclusiones similares. Su comparación entre la KTC y el NEDLAC sudafricano busca medir la influencia de ambas instituciones en las leyes parlamentarias y las políticas socioeconómicas del gobierno más relevantes de los últimos años, demostrando su ineficacia.

En el caso del CDES de Brasil existen disensos acerca de su grado de eficacia instrumental. Patschiki (2016) y Carneiro y Gambi (2018), aunque resaltan el sesgo a favor de las empresas y del sur más desarrollado, destacan el éxito del CDES en la construcción de consensos de tipo corporativista competitivo. Ribeiro dos Santos y Gugliano (2015), por el contrario, concluyen que entre 2003 y 2012 la influencia del CDES fue muy limitada en el proceso de elaboración de políticas públicas. Ribeiro Dos Santos (2016) evalúa la incidencia del CDES de Rio Grande do Sul (CDES-RS) en comparación al CDES nacional, no solo en su eficacia instrumental, sino también evaluando su eficacia de agenda, aspecto poco considerado por los estudios revisados. Ambas instituciones demuestran una capacidad limitada de incidir en la agenda y la elaboración de políticas públicas.

5. Discutiendo un tema descuidado por la literatura científica: qué condiciona la creación y éxito de los CES, cómo evaluar su eficacia

Pese a la extendida presencia mundial y la valoración positiva que muchos organismos internacionales e interlocutores sociales realizan sobre los CES, son pocos los artículos académicos centrados en su estudio específico, y a menudo son analizados entre una

generalidad de INDS. Aplicando criterios de inclusión y exclusión selectivos (Tranfield et al., 2003), la síntesis cualitativa se realizó sobre un número limitado de estudios de alta calidad, con el fin de alcanzar resultados significativos (Thomas & Harden, 2008). En cualquier caso, es elocuente la importante laguna en la investigación académica.

El presente estudio solamente seleccionó artículos científicos, sin tener en cuenta la literatura "gris" de OIT o el Programa EUROsociAL+ de la UE, asociaciones internacionales de CES (AICESIS, CESALC, etc.) o los propios CES nacionales. Esto evita el sesgo de estos organismos con intereses que obviamente exceden la generación de conocimiento.

Basado en la aplicación del Protocolo PRISMA (véase el Anexo) y el posterior análisis temático, se detectaron tres núcleos emergentes en la literatura académica sobre los CES: los factores que explican su creación, los que condicionan su eficacia y, por último, los criterios que determinar el éxito o el fracaso de estas instituciones. Como señala (Tranfield et al., 2003), los resultados de una revisión de tipo cualitativa permiten un desarrollo conceptual más allá del logrado por un estudio empírico individual. Nuestros resultados son útiles en ese sentido, pues permiten una ponderación general de múltiples y muy diferentes casos, y además servirán a los “creadores de políticas” y de instituciones de este tipo, como los CES existentes y los nuevos CES de Argentina y Costa Rica, creados durante la difícil coyuntura de la pandemia.

Tabla 5. *Núcleos temáticos de la literatura CES y principales ejes de debate*

Nº	Núcleo temático	Ejes de debate
1	Factores creación	i) Exógenos; ii) Endógenos.
2	Condiciones de éxito/fracaso	i) Diseño institucional; ii) Capacidad de organización de la sociedad civil; iii) voluntad política del gobierno para facilitar la participación.
3	Evaluación eficacia	Predominantemente “eficacia instrumental” en políticas y leyes, aunque dispersión en su significado.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de revisión.

Con respecto al primer núcleo, la revisión muestra que, cuando el origen del CES es producto de incentivos externos, la experiencia resulta fallida. Los factores exógenos determinaron el nacimiento de los CES de Europa oriental (Börzel, 2010; Börzel &

Buzogány, 2010; Grosse, 2010; Spasova & Tomini, 2013), Turquía (Çelik, 2020; Çiçek & Öçal, 2019), Corea del Sur (Cho, 2019; Han et al., 2010) y Sudáfrica (Kim & Van Der Westhuizen, 2017). Estos estudios, además, apuntan a que los CES fueron promovidos como un mecanismo para implementar reformas económicas ortodoxas e instituciones de la democracia liberal, en un intento de impulsar un modelo de capitalismo angloamericano sobre la “tábula rasa” del colapso del comunismo o de regímenes dictatoriales, que no tuvieron en cuenta las instituciones existentes ni los condicionantes previos de estos países. La extensión de la economía liberal a fines del siglo XX en las regiones periféricas se valió paradójicamente de los CES, asociados a las economías de mercado coordinadas, un hecho disfuncional que ha puesto de manifiesto este trabajo.

Los incentivos exógenos de la UE o del FMI para involucrar a los actores corporativos en las decisiones públicas se agotaron rápidamente una vez creados los CES, lo que evidencia también los límites de “exportar” instituciones propias de otros modelos de capitalismo. En estos casos, el nacimiento del CES fue una “política sobre el papel”, lo que redundó en un corporativismo y un CES “ilusorios”, no generando interés en el gobierno ni en los agentes sociales, ni siquiera en la investigación académica.

La creación endógena no asegura necesariamente la fortaleza y el éxito de los CES. Sin embargo, se observa un mayor carácter prescriptivo de la endogenia sobre la exogenia. La creación por factores endógenos de los CES de los Países Bajos (Cho, 2019), Irlanda (Regan, 2010) y Brasil (Patschiki, 2016, y otros) dan cuenta de trayectorias más sólidas y duraderas.

El contexto de creación del CES no es lo único que incide en su éxito o fracaso, también otros factores influyen su eficacia. La mayoría de los análisis destacan la importancia fundamental del apoyo político y el poder de los interlocutores socioeconómicos, en especial, los sindicatos. Gobierno necesitado y sindicatos fuertes son la clave de instituciones corporativas funcionales (al menos en el mediano plazo). De hecho, la debilidad de los sindicatos de Europa oriental (Spasova & Tomini, 2013), Corea del Sur (Han et al., 2010), Brasil (Patschiki, 2016) y Sudáfrica (Kim & Van Der Westhuizen, 2017) se profundizó debido a las desregulaciones y liberalizaciones que el corporativismo competitivo ha facilitado con el concurso de los propios CES.

No obstante, la forma en la que ha evolucionado la literatura y sus focos con respecto a los factores condicionantes muestra diferencias. Al hablar de la debilidad de los CES, los artículos que hacen análisis a nivel mundial (Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021) y europeo (Molina & Miguélez, 2013; Regan, 2010), y

excepcionalmente Corea del Sur (Kim & Van Der Westhuizen, 2017), le asignan una importancia sustancial a la crisis internacional, que configuró un contexto proclive a la unilateralidad gubernamental y a la erosión del poder sindical. Esto difiere, no obstante, cuando se analizan países periféricos, donde el peso explicativo de la crisis es menor.

En la mayoría de los estudios, el diseño institucional de los CES reviste poco interés, y no es un factor tenido en cuenta, o es considerado de forma parcial (Çelik, 2020; Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021; Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015). Esto contrasta con la preocupación de los organismos internacionales por que los CES nacionales tengan un “buen diseño” institucional (Organización Internacional del Trabajo, 2021), emulando, por ejemplo, el diseño del CESE europeo (Spasova & Tomini, 2013). El resultado alerta sobre las estrategias de los organismos internacionales basadas excesivamente en la normativa.

La literatura abandonó ciertas dimensiones sobre los factores de éxito del CES. Aunque los estudios mencionan con frecuencia que el CES es una institución típica del capitalismo coordinado (Hall & Soskice, 2001), la relación del CES con el modelo de capitalismo en el que está inserto está poco estudiada (Hassel, 2009; Patschiki, 2016). La mayoría de la literatura analizada se enfoca en explicaciones de éxito/fracaso de corto-mediano alcance, como la voluntad coyuntural del gobierno o la influencia de los sindicatos y los empresarios. No obstante, estos factores dependen en gran parte de los condicionamientos y la trayectoria histórica del modelo institucional de capitalismo de cada país. Falta una mayor problematización (constituyendo una de las lagunas de investigación detectadas) sobre cómo operan los CES “importados” desde economías coordinadas hacia economías exsocialistas o hacia tipos divergentes de capitalismo periférico latinoamericano (Bizberg, 2014; Bizberg & Théret, 2012). La implementación acrítica provoca, en el mejor de los casos, la irrelevancia del CES y, en el peor, la profundización de disfuncionalidades y complementariedades negativas.

Relacionado con lo anterior, pocos estudios han mostrado interés por una perspectiva de cristalización institucional de coaliciones de poder. En los CES, como en cualquier institución estatal (Poulantzas, 2007), también se manifiestan los conflictos entre clases. El análisis de Han et al. (2010) enfatiza coaliciones de este tipo entre Estado y empresarios (con exclusión de los trabajadores) en Corea del Sur, que se conformaron en la etapa dictatorial y se institucionalizaron en el CES. En Brasil, la sobrerrepresentación empresarial en el CDES (Patschiki, 2016) reprodujo el peso tradicional del sector industrial paulista en las políticas económicas desde la posguerra (Bizberg & Théret,

2012). Estos análisis permiten profundizar en los “factores de éxito/fracaso” más allá de la coyuntura, haciendo foco en el modelo de capitalismo y las coaliciones de poder históricas que sustentan o limitan al CES.

El tercero de los núcleos temáticos se relaciona con el interés en definir qué se entiende por eficacia de un CES, y cuál es la forma de evaluarla. Con algunas excepciones, la mayoría de los estudios revisados consideran a la eficacia desde un punto de vista instrumental, su capacidad para incidir en la elaboración de políticas. En ciertos casos, este enfoque casi exclusivo se relaciona con la preocupación por establecer criterios para evaluar la eficacia de los CES y para demostrar “logros” a pesar del impacto de la crisis de 2008 (Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021). Se suele dejar de lado la eficacia en la representación/inclusividad, y las eficacias de análisis y agenda. Sin embargo, este enfoque excluyente no contempla los límites que tienen los CES, sobre todo en países que no cuentan con una tradición sólida de instituciones de coordinación extra-mercado.

Fijar qué es “eficacia instrumental” presenta complicaciones. La eficacia del CES se expresa indistintamente como “respuestas”, “resultados”, “impactos”, etc. Se ha evaluado desde el potencial deliberativo en el caso irlandés (Regan, 2010) a su capacidad para fortalecer la democracia en la experiencia brasileña (Carneiro & Gambi, 2018). Los casos de Europa del Este y de Turquía se han analizado en el marco del proceso de europeización (Börzel, 2010; Börzel & Buzogány, 2010; Çelik, 2020; Çiçek & Öçal, 2019; Grosse, 2010; Spasova & Tomini, 2013), y su efectividad se observa bajo esa perspectiva y en un período histórico específico. Habiendo cumplido los CES con los condicionamientos europeos (y fracasado en el resto de sus objetivos formales), dejaron de interesar a la literatura. El análisis de los resultados de los CES de Sudáfrica (Kim & Van Der Westhuizen, 2017) y Corea del Sur en relación al mercado de trabajo (Han et al., 2010) también dan cuenta de una interpretación múltiple de la eficacia instrumental. Este carácter difuso o ambiguo del concepto de eficacia es producto, en muchas ocasiones, de las elevadas expectativas de la institución, entendiendo que el CES puede resolver problemas tan diferentes como la baja participación política o la precariedad laboral.

En suma, una agenda futura de la investigación sobre los CES debería fortalecer las comparaciones entre la creación endógena y exógena, indagar en la relación del CES con el modelo de capitalismo, incorporar en su análisis a las coaliciones de poder y, por último, profundizar en los criterios para evaluar la eficacia de estas instituciones.

6. Conclusiones

El trabajo de revisión realizado ha permitido evaluar e identificar las principales contribuciones científicas a un tema poco trabajado por la literatura académica, pero que, paradójicamente, ha sido muy abordado por gobiernos y organismos internacionales. En ese sentido, no sólo se contribuye al ámbito académico realizando una síntesis de resultados, conclusiones y lagunas de investigación para futuras agendas investigadoras, sino que el estudio dialoga también con decisores públicos, organizaciones socioeconómicas y organismos internacionales interesados en el CES.

La primera conclusión apunta a que la creación endógena no necesariamente asegura el éxito del CES, pero se ha mostrado que, por el contrario, la presión exógena solo produjo CES “sobre el papel”. En segundo lugar, el estudio de los “factores de éxito/fracaso” del CES debe prestar atención a las condiciones de éxito descritas por la literatura, pero también al tipo de capitalismo (más cercano al liberalismo o a la coordinación estratégica), a las complementariedades institucionales del país y a las diversas coaliciones de poder que lo sustentan. Nuestro trabajo muestra que el tipo de capitalismo combinado con la trayectoria histórica, la voluntad y la fortaleza de los actores protagonistas del diálogo social (y sus coaliciones de poder) son factores cruciales de su éxito.

En tercer lugar, el trabajo realizado nos permite afirmar que la evaluación del grado de éxito de un CES debería contemplar las peculiaridades propias de cada país. Analizar exclusivamente la eficacia del CES en términos de su intervención en el proceso de elaboración legislativa y de políticas públicas estratégicas puede arrojar resultados negativos y, a menudo, equivocados. La institucionalización del diálogo social es un proceso de aprendizaje que además no tiene porqué buscar alcanzar el ideal propuesto por el modelo social europeo. En ese sentido, la parcial indefinición del concepto de eficacia puede ser favorable, aunque permanezca el inconveniente de la ambigüedad. Las evaluaciones que se enfocan en la capacidad de los CES para construir acuerdos discursivos compartidos (Irlanda y Brasil) o en la capacidad de brindar bienes públicos intangibles miden resultados de eficacia más “humildes” según el estándar de los países socialdemócratas y capitalistas continentales de Europa, pero al mismo tiempo más adecuados a las circunstancias de la gran mayoría de los países periféricos. En suma, no hay un papel unívoco que deba cumplir el CES en el desarrollo de un país, y este papel, en todo caso, debe contemplar un proceso de aprendizaje que lleva tiempo.

Por último, el trabajo realizado permite a los académicos, expertos y actores involucrados una selección crítica de los criterios que pueden aplicarse en la evaluación y fortalecimiento de la eficacia de los CES teniendo en cuenta el entorno (y trayectoria) institucional del país. Podemos afirmar que los nuevos CES creados recientemente por los gobiernos de Argentina y Costa Rica, al ser de creación endógena han dado un primer paso favorable. Este trabajo puede constituir para estos y otros proyectos una buena guía de factores a contemplar y, sobre todo, a evitar.

7. Referencias

- Amable, B. (2003). *The diversity of modern capitalism*. Oxford University Press.
- Angrist, M. P. (1999). Parties, parliament and political dissent in Tunisia. *Journal of North African Studies*, 4(4), 89–104. <https://doi.org/10.1080/13629389908718381>
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinioio Publica*, 14(1), 43–64. <https://doi.org/10.1590/s0104-62762008000100002>
- Banck, G. A. (2007). Cultura política: Brasil versus Holanda. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(65), 127–169.
- Bizberg, I. (2014). Types of Capitalism in Latin America. *Interventions Économiques*, 49, 0–31. <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1772>
- Bizberg, Ilán, & Théret, B. (2012). La diversité des capitalismes latino-américains: les cas de l'Argentine, du Brésil et du Mexique. *Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, 11, 1–29.
- Bordogna, L., & Pedersini, R. (2013). Economic crisis and the politics of public service employment relations in Italy and France. *European Journal of Industrial Relations*, 19(4), 325–340. <https://doi.org/10.1177/0959680113505035>
- Börzel, T. A. (2010). Why you don't always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe. *Acta Politica*, 45(1–2), 1–10. <https://doi.org/10.1057/ap.2010.1>
- Börzel, T. A., & Buzogány, A. (2010). Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors. *Acta Politica*, 45(1–2), 158–182. <https://doi.org/10.1057/ap.2009.26>
- Carneiro, A. P., & Gambi, T. F. R. (2018). Neoliberalismo, desigualdade e democracia: discussão fundamentada nos conselhos econômicos e sociais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(74), 69–88. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n74.68697>

- Çelik, A. (2020). The History of the Economic and Social Council of Turkey as a Deserted Constitutional Institution. *Journal of Management and Labour*, 4(1), 14–35.
- Chabanet, D., & Trechsel, A. H. (2011). *EU National Economic and Social Councils and Similar Institutions*.
- Cho, S. H. (2019). Roles and Tasks of Social Dialogue –in Case of Denmark and Netherlands–. *The Journal of Labor Law*, 47, 261–301.
- Çiçek, Ö., & Öçal, M. (2019). Transformation of Social Dialogue in Turkey During the Membership Process to the European Union. *Ankara Review of European Studies*, 18(2), 365–404.
- Consejo Económico y Social de España. (2014). *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*.
- Dekker, R., Bekker, S., & Cremers, J. (2017). The Dutch polder model: Resilience in times of crisis. In O. Molina & I. Guardiancich (Eds.), *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (pp. 189–212). International Labour Office, Governance and Tripartism Department.
- Doctor, M. (2007). Lula’s development council: Neo-corporatism and policy reform in Brazil. *Latin American Perspectives*, 34(6), 131–148.
<https://doi.org/10.1177/0094582X07308265>
- Engel, J. D., & Kuzel, A. J. (1992). On the Idea of What Constitutes Good Qualitative Inquiry. *Qualitative Health Research*, 2(4), 504–510.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/104973239200200409>
- Fashoyin, T. (2004). Tripartite cooperation, social dialogue and national development. *International Labour Review*, 143(4), 341–371.
- Fashoyin, T. (2009). Governance and the Labour Market in South Africa. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 25(2), 137–155.
- Fernández, V. R., & Alfaro, N. B. (2011). Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 120, 57–99.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., & Rhodes, M. (2001). The Future of the European “Social Model.” *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 163–190.
- Gough, D., Thomas, J., & Oliver, S. (2012). Clarifying differences between review designs and methods. *Systematic Reviews*, 1(28), 1–9.

- <https://doi.org/10.1186/2046-4053-1-28>
- Grosse, T. G. (2010). Social dialogue during enlargement: The case of Poland and Estonia. *Acta Politica*, 45(1–2), 112–135. <https://doi.org/10.1057/ap.2009.32>
- Guardiancich, I., & Ghellab, Y. (2020). Economic and social councils and the future of work: Current situation and definition of a research agenda. *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche*, 15(1), 101–122. <https://doi.org/10.1483/96931>
- Guardiancich, I., & Molina, O. (2021). From gradual erosion to revitalization : National Social Dialogue Institutions and policy effectiveness. *European Journal of Industrial Relations*, 1–19. <https://doi.org/10.1177/09596801211018318>
- Habermas, J., Lennox, S., & Lennox, F. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964). *New German Critique*, 3, 49–55. <https://doi.org/10.2307/487737>
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.4337/9781786439017.00020>
- Han, C., Jang, J., & Kim, S. (2010). Social dialogue and industrial relations in South Korea: Has the tripartite commission been successful? *Asia Pacific Viewpoint*, 51(3), 288–303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8373.2010.01432.x>
- Hassel, A. (2009). Policies and politics in social pacts in europe. *European Journal of Industrial Relations*, 15(1), 7–26. <https://doi.org/10.1177/0959680108100163>
- Hemerijck, A. C., & Vail, M. I. (2006). The forgotten center: State activism and corporatist adjustment in Holland and Germany. In J. D. Levy (Ed.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization* (pp. 57–92). Cambridge.
- ILO. (2020). *ILO Metadata*. International Labour Organization. <https://metadata.ilo.org/>
- Inzunza Canales, M. D. (2018). ¿Cuánto inciden los consejos? Una evaluación de la inclusión de las organizaciones sociales en la política pública. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 6(2), 102–125.
- Kim, Y., & Van Der Westhuizen, J. (2017). Corporatism as a Crisis Response to Democratisation? Comparing the Rise and Fall of Corporatism in South Korea and South Africa. *Politikon*, 45(2), 291–308.
<https://doi.org/10.1080/02589346.2017.1398920>
- Kohl, H., & Platzer, H.-W. (2007). The role of the state in Central and Eastern European industrial relations: the case of minimum wages. *Industrial Relations Journal*, 38(6), 614–635. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.2007.00466.x>

- Lane, D. (2009). “Coloured Revolution” as a Political Phenomenon. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 25(2–3), 113–135.
<https://doi.org/10.1080/13523270902860295>
- Lehmbruch, G. (1977). Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies*, 10(1), 91–126. <https://doi.org/10.1177/001041407701000105>
- Lo Vuolo, J. (2013). *Variedades de Capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina* (No. 85).
<http://www.ciepp.org.ar/>
- Madariaga, A. (2018). Variedades de capitalismo y sus contribuciones al estudio del desarrollo en América Latina. *Política y Gobierno*, 25(2), 441–468.
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., & Altman, D. G. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. *BMJ*, 339(7716), 332–336. <https://doi.org/10.1136/bmj.b2535>
- Molina, O., & Guardiancich, I. (2017). *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*.
https://www.academia.edu/32157688/TALKING_THROUGH_THE_CRISIS_Social_dialogue_and_industrial_relations_trends_in_selected_EU_countries
- Molina, O., & Miguélez, F. (2013). *From negotiation to imposition: Social dialogue in times of austerity in Spain* (Issue 51). <https://doi.org/10.2307/4386793>
- Montalvo Correa, J. (2005). *Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Noblit, G. W., Hare, R. D., & Hare, R. D. (1998). *Meta-ethnography: Synthesizing qualitative studies*. Sage.
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Método de autoevaluación para las instituciones de diálogo social MA-IDS*.
- Panitch, L. (1977). The Development of Corporatism in Liberal Democracies. *Comparative Political Studies*, 10(1), 61–90.
<https://doi.org/10.1177/001041407701000104>
- Patschiki, L. (2016). A burguesia e as gestões federais do PT: uma introdução ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Anais Eletrônicos*, 11(3), 604–626.
- Pereira, A. da S. (2020). A tríade do modelo de governança do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Temer (2016 – 2018): Recursos,

- processos e habilidades utilizados pela equipe de apoio técnico. In *Escola Nacional de Administração Pública* (pp. 1–124). <https://doi.org/10.1155/2010/706872>
- Petticrew, M., & Roberts., H. (2006). *Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide*. Oxford University Press.
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI.
- Pressacco, C. F., & Rivera, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. *Papel Político*, 20(1), 9–33.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-1.dpel>
- Ramírez Sáiz, J. M. (2013). La gobernanza y el Consejo Económico-Social de Jalisco (CESJAL). *Estudios Políticos*, 29, 11–36. [https://doi.org/10.1016/s0185-1616\(13\)72647-7](https://doi.org/10.1016/s0185-1616(13)72647-7)
- Regan, A. (2010). Does discourse matter in the formation and consolidation of social pacts? Social partnership and labor market policy in Ireland. *Critical Policy Studies*, 4(3), 250–277. <https://doi.org/10.1080/19460171.2010.508922>
- Ribeiro Dos Santos, P. (2016). Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. *Revista de Administracao Publica*, 50(3), 501–511.
<https://doi.org/10.1590/0034-7612147073>
- Ribeiro dos Santos, P., & Gugliano, A. A. (2015). Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), 3–19.
<https://doi.org/10.1590/1678-987315235601>
- Richardson, M., Richardson, S., & Richardson, J. (1996). Corporatism and cooperation among Japanese labor. *Comparative Politics*, 28, 379–397.
- Schmitter, P. C. (1989). Still the Century of Corporatism? *Government and Opposition*, 24(1), 54–73. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>
- Spasova, S., & Tomini, L. (2013). Building Social Dialogue Institutions in Bulgaria: Between EU Conditionality and Domestic Social Actors. *Debatte*, 21(1), 3–24.
<https://doi.org/10.1080/0965156X.2013.812313>
- Sunny, S. K., & Angadi, M. (2017). Applications of thesaurus in digital libraries. *DESIDOC Journal of Library and Information Technology*, 37(5), 313–319.
<https://doi.org/10.14429/djlit.37.11169>
- Thomas, J., & Harden, A. (2008). Methods for the thematic synthesis of qualitative research in systematic reviews. *BMC Medical Research Methodology*, 8, 1–10.

<https://doi.org/10.1186/1471-2288-8-45>

Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. *British Journal of Management*, 14(3), 207–222.

<https://doi.org/10.1016/j.intman.2013.03.011>

Visser, J. (2009). The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy. In J. Visser (Ed.), *Industrial relations in Europe 2008* (pp. 45–73). Office for Official Publications of the European Communities. <https://doi.org/10.2767/54876>

Wilkinson, A., & Wood, G. (2017). Global trends and crises, comparative capitalism and HRM. *International Journal of Human Resource Management*, 28(18), 2503–2518. <https://doi.org/10.1080/09585192.2017.1331624>

Yang, J. J. (2010). Korean social concertation at the crossroads: Consolidation or deterioration? *Asian Survey*, 50(3), 449–473. <https://doi.org/10.1525/as.2010.50.3.449>

Juan Federico von-Zeschau

ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-0584-5606>

Ph.D. Candidate in Social Science at the Department of Political Science and Administration, Faculty of Political Science and Sociology - University of Granada. His research interests include social dialogue institutions and social actors. E-mail: jvonzeschau@correo.ugr.es

Marcial Sánchez-Mosquera

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1709-1338>

PhD in Applied Economic Analysis and History and Economic Institutions, is an associate professor at University of Seville, Spain. His research interests include economic history, economic and labour institutions, labour market, social dialogue and social actors. E-mail: msm@us.es

CAPÍTULO 2. Objetivos de investigación

La línea de investigación doctoral en la que se inscribe la presente tesis es “Administración pública y políticas públicas”. La tesis se propone aportar al desarrollo teórico-práctico de los CES.

Se plantearon, en primer término, las siguientes preguntas generales de investigación:

- ¿Qué factores condicionan la eficacia de los CES? ¿Cómo se evalúa la eficacia de estas instituciones?
- ¿Qué factores condicionantes de la eficacia comparten las economías jerárquicas de la región latinoamericana a la hora de impulsar el cambio institucional que propone el CES? ¿Qué factores difieren?
- ¿Cuáles fueron los factores condicionantes específicos en el caso del CES argentino y cómo incidieron en su eficacia y en su capacidad de cambio institucional?

Por esa razón, se propusieron tres objetivos generales:

- i. Identificar los principales núcleos temáticos, acuerdos y discrepancias en el estudio de los CES, como así también detectar las lagunas investigativas y esbozar líneas de investigación futuras de la tesis.
- i. Establecer una comparación entre CES, que permita evaluar los desafíos de las economías de mercado jerárquica, dependientes y extractivistas a la hora institucionalizar la coordinación socioeconómica general que propone el foro.
- ii. Analizar el caso del CES argentino, para determinar los factores condicionantes de su eficacia y de su capacidad de cambio institucional.

Para cumplir con el primer objetivo general, se realizó una síntesis cualitativa de la bibliografía reciente sobre los CES. Los resultados se plasman en el primer artículo.

Asimismo, según consta en el Plan de Investigación aprobado, la tesis también adopta una perspectiva comparada. Por ello, se ha analizado el CES brasileño en comparación con el argentino. Los resultados están plasmados en el artículo “Institutionalizing Populist Power Coalitions in Latin America: Argentina’s Economic and Social Council and Brazil’s Council for Economic and Social Development”, presentado en esta tesis. El CES brasileño se eligió por ser la experiencia de este tipo más exitosa en América Latina (Patschiki, 2016; Pereira, 2020). También por ser la economía jerárquica más grande de

la región, y compartir con la Argentina, además del tipo institucional, su condición dependiente y extractivista.

El tercer objetivo general refiere al análisis de la experiencia del CES argentino, que tuvo un período de funcionamiento de casi dos años (2021-2022) y presenta una gran riqueza a la hora de indagar en las fortalezas y debilidades de estas instituciones en América Latina, como así también en las razones que pueden explicar su desactivación. Argentina es la tercera economía más importante de la región, por lo cual, los resultados de esta tesis pueden ser una referencia de utilidad para otras experiencias similares de América Latina. La experiencia argentina fue elegida también como el principal caso de estudio por el acceso privilegiado a informantes clave e información reservada.

En línea con los núcleos temáticos de referencia de los CES en la literatura (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera, 2022), y en relación al caso argentino, la tesis persigue los siguientes objetivos específicos:

- a) Determinar los factores que explican la creación del CES argentino;
- b) Determinar los factores que incidieron en su éxito/fracaso;
- c) Evaluar su eficacia en términos de capacidad de cambio de la trayectoria institucional.

El planteamiento hipotético de la tesis considera que i) la representación sectorial y fragmentada de los intereses empresarios, ii) el perfil jerárquico de la economía, dependiente y extractivista, y iii) las deficiencias del gobierno peronista para liderar un cambio institucional que fortaleciera nuevos acuerdos institucionales no han permitido al CES argentino concertar una agenda neodesarrollista con la jerarquía empresarial. Estos factores condicionaron desde su inicio la efectividad del CES argentino para liderar el cambio y determinaron su disolución. Con sus diferencias, muchas de estas debilidades son compartidas con otra economía de la región, como es la brasileña.

CAPÍTULO 3. Metodología y trabajo de campo

3.1. Enfoque metodológico.

El estudio que desarrolla la tesis parte del campo de las ciencias sociales, como la mayoría de los estudios sobre los CES (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera, 2022). Desde luego, esto no implica que se excluyan, como en estudios precedentes, elementos analíticos tomados de la historia (Kim & Van Der Westhuizen, 2017), la economía (Carneiro & Gambi, 2018), las relaciones laborales (Fashoyin, 2009) e incluso la filosofía (Regan, 2010).

La aproximación analítica sigue los tres núcleos temáticos de referencia de los CES en la literatura que los ha analizado: a) los factores que explican la creación de este tipo de instituciones; b) los factores que inciden en su éxito/fracaso, y c) la evaluación de su eficacia. Cada uno de estos núcleos fue desarrollado en el primer artículo. Sin embargo, se los expone brevemente en la Tabla 1.

Tabla 1. *Núcleos temáticos de la literatura CES y principales ejes de debate*

Nº	Núcleo temático	Ejes de debate
1	Factores creación	i) Exógenos; ii) Endógenos.
2	Condiciones de éxito/fracaso	i) Diseño institucional; ii) Capacidad de organización de la sociedad civil; iii) voluntad política del gobierno para facilitar la participación.
3	Evaluación eficacia	Predominantemente “eficacia instrumental” en políticas y leyes, aunque dispersión en su significado.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de revisión (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera, 2022).

El proceso de identificación de los núcleos temáticos y la construcción del marco conceptual se realizó a partir de diversas fuentes. Para la búsqueda de artículos científicos se utilizaron los motores de búsqueda de documentos Scopus y Web of Science. Esto se expuso en el primer artículo. Pero, dado que gran parte del análisis de los CES es realizado por organismos nacionales e internacionales, también se revisó la bibliografía provista por las bases de datos y los informes elaborados por la Asociación Internacional de

Consejos Económicos y Sociales Instituciones Similares (AICESIS), la OIT, el Programa Eurosocial+ y otros.

El método de análisis del caso y la metodología de investigación utilizada para la tesis doctoral se desprendieron principalmente del primer artículo publicado. En ese sentido, para contrastar el planteamiento inicial, se ha tenido en cuenta el método de análisis de los CES, en los cuáles predominan las metodologías cualitativas y los estudios de caso. Las estrategia cuantitativas son excepcionales (Han et al., 2010).

La metodología cualitativa combinó como fuentes (posteriormente a la revisión cualitativa de la literatura sobre el tema), las entrevistas semiestructuradas, las conversaciones informales y la observación participante, junto al análisis de documentación interna y externa generada por el CES argentinos y el análisis de 1255 artículos periodísticos.

Las técnicas etnográficas de recogida de datos, como la observación participante, las entrevistas en profundidad y las conversaciones informales, son comunes en los estudios precedentes (Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021; Regan, 2010). En el caso del CES argentino, los entrevistados e informantes clave fueron consejeros del foro, como así también dirigentes públicos y privados involucrados en él. Para indagar en sus testimonios, se elaboró una guía de entrevista y una posterior prueba piloto del instrumento, antes de recabar las respuestas. El cuestionario finalmente aplicado se expone más adelante.

También se ha realizado un análisis de los discursos, tanto los recogidos en medios de comunicación como los elaborados por el propio CES argentino. La técnica privilegiada para abordar las fuentes documentales del CES fue el análisis de discurso escrito (Sayago, 2014), técnica adecuada para recabar la información escrita disponible (acuerdos, informes, memorias de reuniones y otros documentos de acceso público como no). Se consideró que estos discursos escritos tenían información de utilidad, tomando en consideración los estudios precedentes de Ribeiro dos Santos & Gugliano (2015), Regan (2010), Ramírez Sáiz (2013) y Spasova y Tomini (2013), entre otros, los cuáles combinaron el análisis de medios y el documental. El análisis documental también incluyó la lectura de decretos constitutivos y normas relacionadas con la conformación del CES argentino y, en el análisis comparado, el CES brasileño, emulando análisis anteriores (Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015). Para evaluar la eficacia del CES

argentino se puso el acento especialmente en el análisis de los proyectos legislativos, donde, según la literatura (Schneider, 2009b y otros), se centra gran parte de la coordinación empresarial jerárquica.

El análisis del discurso escrito involucró también la revisión de 1.255 artículos periodísticos. El análisis y codificación de los datos se realizó con la ayuda del *software* cualitativo NVivo.

En cuanto al estudio de los casos, se eligió preferencialmente al CES de la República Argentina. Sin embargo, también se realizó una comparación con el CES de Brasil. El estudio comparativo es expuesto en el segundo artículo y se realiza en el marco de una estrategia de investigación cualitativa, en base a un método comparativo de casos múltiples (Neiman & Quaranta, 2006). Los estudios comparativos de los CES tienen larga data (Guardiancich & Molina, 2021; Ribeiro Dos Santos, 2016). El fin de la comparación fue evidenciar semejanzas y diferencias de ambos CES, en función de las tres dimensiones enunciadas. Para la indagación del caso brasileño se privilegiaron las fuentes secundarias, en especial, los artículos científicos, los informes gubernamentales y los datos de instituciones públicas. También se tuvo un encuentro con representantes del CES de Brasil en el marco de la Mesa de Institucionalización del CES argentino. La información se volcó en una matriz de datos comparativa.

La indagación del caso argentino, cuyos resultados se volcaron en los tres últimos artículos, se realizó también en el marco de una estrategia de investigación cualitativa, en base a un método caso único (Neiman & Quaranta, 2006). Las técnicas de indagación ya fueron expuestas más arriba.

3.2. El CES argentino: el estudio del caso central.

El 1º de marzo de 2020, el entonces presidente de la República Argentina, Alberto Fernández (2019-2023), anunció en la apertura de las sesiones de la asamblea legislativa que enviaría el proyecto de ley para crear el Consejo Económico y Social. Según lo expresado frente al Congreso, la propuesta buscaba abrir cauces de participación novedosos en el sistema democrático argentino y superar el microclima de intereses y pujas estériles para construir iniciativas superadoras del conjunto.

Ante los desafíos y consecuencias de la crisis económica, social y sanitaria, la necesidad de constituir un nuevo CES fue un objetivo compartido no solo por el gobierno de Alberto

Fernández, sino por amplios sectores, quienes lo percibieron como una institución para influir en las políticas. Durante el 2020, ante la postergación debido a la crisis sanitaria, dirigentes oficialistas (Junín News, 2020) y también opositores (La Noticia Web, 2020) reclamaron la creación del CES. Asimismo, el interés por el organismo consultivo fue compartido por la jerarquía empresarial, y organizaciones representativas como la Sociedad Rural Argentina (SRA) (Agrovoz, 2020) y la Unión Industrial Argentina (UIA) (El Agrario, 2020) adhirieron al reclamo. A su vez, los medios de comunicación de alcance nacional, como Página 12 (Wainfeld, 2020) o La Nación (Jacquelin, 2020) también subrayaron la necesidad de lanzar un Consejo argentino.

Finalmente, el CES se creó por decreto en febrero de 2021. La iniciativa recuperó una vieja institución de la etapa ISI. En ese sentido, fue una *activación institucional* (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021), al reactivar un foro que había sido creado previamente. Desde el año 1939 a 1955 el CES argentino fue uno de los ámbitos institucionales privilegiados de articulación entre el Estado y las organizaciones corporativas para la planificación general de la economía. Tras el golpe de Estado a Juan Domingo Perón (1946-1955) y la eliminación del CES en 1955, los intentos de coordinación tripartita económica y social fueron esporádicos y limitados. Las reiteradas interrupciones democráticas, primero, y la volatilidad electoral, después, determinaron un constante *reemplazo institucional*.

Debido a la prioridad en la agenda gubernamental, y así también por la relevancia política que adquirió la constitución del CES argentino, resultó de interés analizar el caso.

3.3. Fases e hitos fundamentales del trabajo de campo

El trabajo de campo abarcó desde abril de 2020 a marzo de 2022. No obstante, como funcionario investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) del Estado argentino, ya había realizado un camino investigativo relacionado con los CES desde el 2019. Por ese motivo, estaba familiarizado con los principales aspectos del neocorporativismo y las INDS.

Ya incorporado en el marco del programa doctoral de la UGR, en abril de 2020 comencé una revisión de la literatura sobre los CES mucho más rigurosa. En ese entonces, la intención gubernamental de impulsar el CES argentino estaba muy presente en la agenda pública, pero, en el contexto de la crisis sanitaria, se postergaba su creación. Así pues, entre abril y diciembre de 2020 realicé la síntesis cualitativa de la literatura, cuyos resultados se exponen en el primer artículo. “A literature review on the Economic and

Social Council's effectiveness and evaluation" fue publicado en la *Revista de Administração Pública* (RAP) de Brasil en 2022. El análisis sirvió de base teórica fundamental para la investigación doctoral. También proveyó las principales dimensiones para elaborar la estructura del cuestionario, el cual sería utilizado luego como instrumento de indagación en las entrevistas con consejeros y dirigentes relacionados con el CES argentino.

En octubre de 2020, producto de los informes realizados y publicados en el INAP fui convocado a participar en carácter de especialista en la creación del CES argentino. Desde entonces, tuve una gran cercanía con las autoridades y funcionarios de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), área dependiente de la Presidencia de la República y responsable de la dirección del CES. Gustavo Béliz, el secretario de Asuntos Estratégicos era, de hecho, el presidente del foro. Entre octubre de 2020 y enero de 2022, fui consultor de FONPLATA, EUROsociAL+ y, por último, la OIT¹⁴, todos ellos organismos que colaboraron en la creación y el posterior fortalecimiento del foro argentino. Durante casi dos años, participé en la redacción de informes que sirvieron como insumo para la creación del foro, como así también en la coordinación de las mesas sectoriales de los consejeros y de los encuentros con representantes de CES extranjeros, y, por último, en la redacción del proyecto de ley del CES argentino que iba a ser remitido al Parlamento.

Entre mis primeras tareas como consultor, como señalé, abordé la tarea de generar insumos para la creación del CES. Entre octubre de 2020 y enero de 2021, la Secretaría de Asuntos Estratégicos, a través de FONPLATA, me solicitó un informe comparativo entre los CES de Brasil, España, Francia y Países Bajos. Su intención era utilizar el informe como base para la elaboración del decreto de creación del CES argentino. Esta tarea me permitió estudiar casos concretos y avanzar en un análisis comparado cuyos fundamentos fueron parcialmente incorporados en el segundo artículo. Las fuentes secundarias que sirvieron al estudio del caso brasileño fueron identificadas y revisadas mayormente en esa ocasión. El artículo "Institutionalizing Populist Power Coalitions in Latin America: Argentina's Economic and Social Council and Brazil's Council for Economic and Social Development", publicado en 2023 en la revista norteamericana *Latin American Perspectives* (LAP), recoge una parte de este recorrido.

¹⁴ La colaboración con estos organismos está corroborada en el portal de seguimiento de doctorando de la UGR.

El CES argentino finalmente fue creado por decreto presidencial en febrero de 2021. Para ese entonces, yo colaboraba con el foro argentino como consultor del Programa EUROsociAL+ de la Unión Europea. Luego de la creación del CES, la SAE decidió impulsar Mesas de Trabajo Sectoriales, según las áreas temáticas a debatir entre los 30 consejeros del foro. Entre ellas, se creó la Mesa de Institucionalización, en la cual tuve la oportunidad de ser uno de los coordinadores. Esta Mesa tenía la tarea de elaborar de manera consensuada entre los consejeros empresariales, sindicales y plurales un proyecto de ley a ser presentado en el Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo. Los encuentros eran semanales, los martes y de forma virtual (habida cuenta de los traslados y la situación pandémica). Durante todo el proceso de diálogo, llevé un diario de campo para registrar lo debatido en la Mesa de Institucionalización. Además, participé en otras mesas sectoriales, aunque en un rol secundario.

A partir del 31 de mayo de 2021, las reuniones de la Mesa quedaron establecidas para los martes de 10 a 11:30 h. Se intercalaban reuniones con expositores y reuniones de diálogo exclusivas para los consejeros/as (sin expositores).

Figura 1. Cronograma de la Mesa de Institucionalización

Fases	2021						
	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
Fase 1							
Fase 2							
Fase 3							
Fase 4							

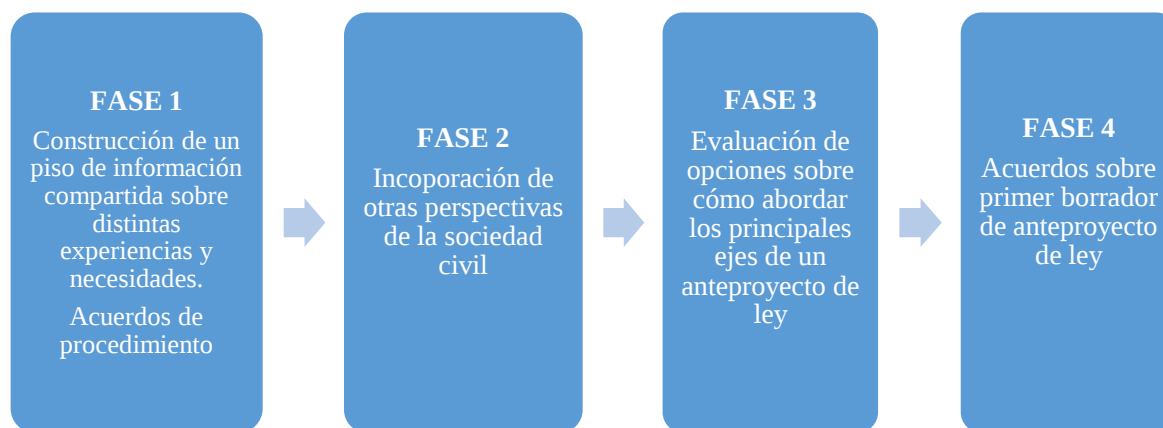
Fuente: Mesa de Institucionalización (S/D).

La Hoja de Ruta planificada por la Mesa de Institucionalización del CES se detalla en el Anexo 3. No obstante, se destacan algunos hitos que sirvieron a la investigación de la tesis doctoral. La Mesa de Institucionalización tenía el propósito de elaborar un anteproyecto de ley que institucionalice el propio Consejo. Tanto el Programa de la Unión Europea EUROsociAL+ como la OIT brindaron apoyo para los intercambios

internacionales y la asesoría técnica para la redacción del anteproyecto de ley. En la Mesa se contó con la representación de consejeros de las organizaciones de empleadores y trabajadores más relevantes (UIA, SRA, CGT, etc.), según consta en el Anexo 2., y también participaban autoridades nacionales.

El plan de trabajo del proceso de diálogo se estructuró en cuatro fases principales. Cada fase estuvo compuesta por una serie de actividades y reuniones con objetivos específicos, y cuyos resultados imprimieron una dinámica propia como consecuencia del proceso participativo. Estas fases no siguieron necesariamente una lógica iterativa de “pasos a cumplir”, ya que se buscó que las diferentes fases dialogaran entre sí.

Figura 2. Fases del plan de trabajo



Fuente: Mesa de institucionalización (S/D).

En la Fase 1 se buscó construir un marco común de reglas para la interacción y el diálogo de la Mesa. Asimismo, se construyó un piso de información compartida sobre distintas experiencias de CES en el mundo, en las provincias argentinas y en la historia del país. Para ello, participaron representantes de distintos CES a nivel mundial. También se expusieron los distintos proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional para la creación de un CES argentino. La identificación y profundización en los elementos clave a considerar en el diseño de un anteproyecto de ley nacional (Ej. funciones, composición, alcance, procedimientos internos, etc.) estuvo a mi cargo. El intercambio entre los consejeros del CES argentino, los consultores a cargo de la organización, y los representantes de los CES extranjeros y nacionales (la mayoría presidentes y presidentas de los foros), fue una experiencia que enriqueció mi conocimiento y que sirvió de valioso insumo para la tesis.

La Fase 2 buscaba incorporar otras perspectivas de la sociedad civil argentina. Para ello, se establecieron encuentros con otras organizaciones sociales y económicas ajenas al CES para incorporar nuevas perspectivas que pudieran ser relevantes para el proceso de elaboración del anteproyecto (organizaciones vinculadas a género, culto, cuestiones indígenas, etc.).

En el marco de las dos primeras fases participaron expositores de diversos CES y organismos internacionales. Estos son los principales:

- El Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo (Consiglio Nazionale dell'Economía e del Lavoro – CNEL).
- El Comité Económico y Social Europeo (CESE), Unión Europea.
- Experiencias latinoamericanas de instituciones de diálogo social. Presentación de la OIT sobre el panorama general de las experiencias latinoamericanas de instituciones de diálogo social.
- Conselho Económico e Social (CES), Portugal.
- Sociaal Economische Raad (SER), Países Bajos.
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Brasil.
- Consejo Económico y Social (CES), España.
- Autoevaluación para las instituciones de diálogo social. Presentación de la OIT sobre el método de autoevaluación para las instituciones de diálogo social (MA-IDS). El MA-IDS es una herramienta que permite a los miembros de instituciones de diálogo social llevar a cabo evaluaciones exhaustivas de su institución y elaborar un plan de acción para mejorar su inclusividad y su eficacia. En este encuentro también se presentará como el MA-IDS puede aportar un elemento de reflexión a una nueva institución que esté considerando el mejor modo de cumplir su mandato.
- Consejo Económico y Social (CES), República Dominicana.
- National Economic Development and Labour Council (NEDLAC), Sudáfrica.
- National Economic and Social Council (NESC), Irlanda.
- Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), Francia.
- Economic, Social and Labor Council (ESLC), Corea del Sur.
- El CES de la provincia de Corrientes, Argentina.
- El CES de la provincia del Chaco, Argentina.

- El CES de la provincia de Salta, Argentina.
- El CES de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- El CES de la municipalidad de Río Cuarto (Provincia de Córdoba), Argentina.

Como señalé, la coordinación de los encuentros me permitió registrar de primera mano las experiencias. Especialmente, el encuentro con representantes del CES de Brasil reportó importante información para la presente tesis y, en particular, para el segundo artículo publicado.

Ahora bien, en la Fase 3 de la Mesa de Institucionalización se buscó evaluar las opciones sobre cada uno de los ejes del proyecto de ley. En base al panorama general de casos internacionales y nacionales analizados, y de los aportes de la fase 2, se revisaron y discutieron alternativas para la redacción del articulado del anteproyecto de ley del CES argentino. Para ello, se presentaron diversas opciones de redacción, para luego debatirlas y registrar los aportes de los consejeros para la redacción final del anteproyecto. En los encuentros de esta fase pude registrar los acuerdos y desacuerdos entre los representantes empresariales y sindicales. También, pude registrar las tensiones intra-empresariales (en especial, entre organizaciones representativas del empresariado jerárquico y las organizaciones que representaban PYMES). Asimismo, el contacto semanal con los consejeros me permitió establecer vínculos estables para después realizar entrevistas en profundidad.

La Fase 4 de la Mesa correspondió al proceso de acuerdo sobre el borrador del anteproyecto de ley. Esta fase buscó construir un consenso sobre el espíritu y las características institucionales principales del CES a incorporar en un primer borrador del anteproyecto de ley. También implicaba alcanzar acuerdos sobre cada uno de los componentes del articulado del anteproyecto en función de las opciones analizadas en la fase anterior.

En suma, se realizaron 33 encuentros de la Mesa de Institucionalización:

Tabla 1. Calendario completo de reuniones. Mesa de institucionalización, 2021

Fecha de reunión	Tema abordado	Detalle
------------------	---------------	---------

Martes 12 de Abril	Presentación de los objetivos de la Mesa de Institucionalización	La OIT y EuroSocial+ comentaron el rol que iban a tener en la mesa.
Martes 26 de Abril	Experiencia internacional de los CES	Se analizaron dos temas de los CES a nivel internacional: 1) Función principal del CES 2) Composición de sus miembros
Martes 3 de Mayo	Experiencia nacional -	Se presentaron ejemplos nacionales, sub-nacionales, municipales, y antecedentes de proyectos presentados en el Congreso.
Martes 17 de Mayo	Experiencias internacionales – CES-España y CNEL- Italia	Beatriz dio un panorama general de las experiencias europeas del CES y luego Salvatore Santoro, comentó la experiencia italiana.
Martes 31 de Mayo	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre hoja de ruta de la mesa de institucionalización Diálogo sobre acuerdos de procedimiento para el funcionamiento de la mesa.
Martes 8 de Junio	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre hoja de ruta de la mesa de institucionalización

Lunes 14 de Junio	Experiencia Diálogo Argentino 2002.	
Miércoles 16 de Junio	Reunión entre miembros del CES Argentino y miembros del CES de UE.	
Martes 22 de Junio	Experiencia nacional: CES de Salta.	
Martes 29 de Junio	Panorama general de experiencias latinoamericanas de instituciones de diálogo social - OIT	
	Experiencia Internacional: CES de República Dominicana	
Martes 6 de Julio	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre componentes normativos a trabajar.
		Diálogo inicial sobre funciones de un CES-A
Martes 13 de Julio	Experiencia nacional: CES de Chaco.	
Martes 20 de Julio	Experiencia Internacional: CES de Portugal	
Martes 27 de Julio	Presentación Eurosocietal y OIT. Funciones de los CES.	
	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre funciones y actividades a desarrollar
Martes 3 de Agosto	Experiencia nacional: CES de La Rioja	

Martes 10 de Agosto	Experiencia internacional: CES de Brasil.	
Martes 17 de Agosto	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre funciones y actividades a desarrollar
Martes 24 de Agosto	Experiencia Nacional: CES de CABA	
Martes 31 de Agosto	Experiencia Internacional: CES de Sudáfrica	
Martes 7 de Septiembre	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre funciones y actividades a desarrollar
Martes 14 de Septiembre	Experiencia Sub-nacional: Río Cuarto	
Martes 21 de Septiembre	Experiencia Internacional: Países Bajos	
Martes 28 de Septiembre	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre opinión preceptiva
Martes 5 de Octubre	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	1. Naturaleza jurídica del CES. 2. Otros actores habilitados a solicitar la consulta al CES. 3. Obligación/Solicitud al PE de explicar/responder sobre la incorporación o no de las recomendaciones generadas por el CES-A.

Martes 12 de Octubre	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Presentación y diálogo de la primera parte del borrador de anteproyecto de ley para la institucionalización del CES-A.
Martes 19 de Octubre	Presentación Eurosocietal y OIT. La composición de los CES: casos y experiencias comparadas en Europa y América Latina	
26 de Octubre	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre composición 1.

2 de Noviembre	Caso internacional. Consejo Económico, Social y Medioambiental (CESE), Francia.	Exposición de pascalle Coton (Vicepresidenta del CESE)
9 de Noviembre	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre composición 2.
23 de Noviembre	Presentación OIT sobre método de autoevaluación de instituciones.	Método desarrollado por OIT para que las Instituciones de dialogo social midan efectividad e impacto del trabajo que realizan.
30 de Noviembre	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre composición 3. Dimensión federal.
7 de Diciembre	Espacio de diálogo exclusivo del grupo.	Diálogo sobre composición 4. Vicepresidencias y Comisión Ejecutiva.
14 de Diciembre	Presentación Borrador 3 del ante proyecto, incluidos los avances al momento en torno a la composición.	Primera parte: Diálogo sobre primeros comentarios al segundo borrador. Segunda parte. Evaluación general del grupo del proceso de diálogo al momento, propuestas de mejora de cara al 2022.

Fuente: Elaboración propia en el marco de la Mesa de Institucionalización.

El resultado del trabajo en la Mesa de Institucionalización fue, efectivamente, la elaboración de un anteproyecto de ley a ser presentado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso. La redacción estuvo a mi cargo, con la colaboración de dos abogados especialistas en derecho constitucional de la SAE, un representante de la OIT y otro de EuroSociAL+. Se recopilaron los resultados de todos los encuentros de la Mesa, además de las experiencias internacionales e internacionales de CES, además de los proyectos legislativos presentados anteriormente en el Congreso argentino.

Por razones contractuales, no puedo anexarlo al final de la tesis. Sin embargo, los principales aspectos relacionados con él han sido expuestos en los artículos de la presente tesis. El anteproyecto nunca fue remitido por el presidente Alberto Fernández para su tratamiento en el Poder Legislativo. El gobierno había postergado el envío con la esperanza de obtener una mayoría peronista en el Congreso, luego de las elecciones de medio término de 2021. Eso nunca ocurrió. La derrota electoral derivó en una profunda crisis política y, secundariamente, en la pérdida de interés en el CES.

La participación en la Mesa de Institucionalización me permitió, como se dijo anteriormente, establecer contacto con los futuros entrevistados. Entre las fuentes de la tesis destacan las entrevistas a doce representantes públicos y privados del CES argentino. Las entrevistas a estos informantes privilegiados se realizaron mediante el formato habitual de entrevista semiestructurada (Hernández Sampieri et al., 1997). Debido a las responsabilidades públicas que poseían cada uno de los entrevistados, se realizaron las 12 entrevistas bajo la condición de anonimato. La composición corporativa del panel de entrevistados se definió por 2 consejeros del grupo sindical; 1 consejero del grupo empresarial; 2 dirigentes empresariales representantes de PYMES, 1 dirigente sindical y 1 representante de universidades nacionales con participación en los debates; 3 autoridades estatales con responsabilidad en el CES; y finalmente 2 informantes subalternos con participación en los debates. Como se advierte en el tercer artículo publicado en la *Revista de Administración Pública* (RAP), "Empresarios contra el peronismo: resistencias, intereses y alianzas interclasistas dentro del Consejo Económico y Social argentino", los grandes líderes empresarios no facilitaron las entrevistas, lo que demuestra una opacidad común a las organizaciones empresariales (Sánchez-Mosquera, 2022). Habida cuenta de estas limitaciones, se enfatizaron las fuentes indirectas y, dentro de ellas, los entrevistados que representan una tipología empresarial diferente a los grandes conglomerados empresariales. Las entrevistas a los 2 dirigentes empresariales representantes de PYMES están respaldadas en ese motivo.

Adicionalmente, se hizo una revisión de declaraciones públicas de dirigentes corporativos y consejeros del CES en medios de comunicación. La intención era complementar la información de la que se disponía. La eficacia de los CES para imponer agenda es una dimensión identificada pero poco estudiada (Guardiancich & Molina, 2021; Santos & Gugliano, 2015), por lo que decidí examinarla para el caso argentino. En suma, se revisaron 1255 noticias sobre el CES durante todo el año 2021 y el 2022. Así se pudieron

identificar los principales núcleos temáticos de los representantes patronales y sindicales con relación al foro corporativo.

Las entrevistas se complementaron con conversaciones informales y observación participante. La participación en las mesas de diálogo del CES argentino me permitió identificar y registrar posturas sectoriales (y tensiones) entre los sindicatos, las grandes uniones patronales y las empresas individuales. Para el registro se llevó adelante un diario de campo, principalmente en la Mesa de Institucionalización y en aquellas Mesas donde se trataban las principales políticas y anteproyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo al Legislativo. Como se dijo, la literatura señala que los resultados efectivos del CES en materia de coordinación se evalúan, entre otros aspectos, con relación a los proyectos tratados. Dado que la coordinación jerárquica latinoamericana se centra en políticas puntuales (Schneider, 2009), el análisis permitió valorar hasta qué punto las organizaciones corporativas, los empresarios, y qué tipo de entidades patronales y empresas, han sacado rédito de su participación en el CES-A, como así también evaluar los límites del gobierno para impulsar un cambio institucional sustantivo. La selección de los proyectos a analizar surgió de las entrevistas, de la revisión de medios y de la documentación del foro, tanto pública como reservada.

3.3. Métodos y materiales de indagación

Entre los instrumentos de indagación utilizados, destacan la síntesis cualitativa de literatura, el cuestionario a informantes clave del CES, la revisión de medios de comunicación y el diario de campo para el registro de la Mesa de Institucionalización.

3.3.1. La síntesis cualitativa de literatura

La síntesis de literatura se hizo bajo los lineamientos del Protocolo PRISMA. Aplicando criterios de inclusión y exclusión selectivos (Tranfield et al., 2003), se escogió un número limitado de estudios de alta calidad, con el fin de alcanzar resultados significativos (Thomas & Harden, 2008). Fue elocuente la importante laguna en la investigación académica sobre los CES.

El estudio solamente seleccionó artículos científicos, sin tener en cuenta la literatura "gris" de OIT o el Programa EUROsociAL+ de la UE, asociaciones internacionales de CES (AICESIS, CESALC, etc.) o los propios CES nacionales. Así se evitó el sesgo de estos organismos con intereses que exceden la generación de conocimiento científico.

Posteriormente se realizó el análisis temático y se detectaron los tres núcleos emergentes en la literatura académica sobre los CES.

3.3.2. El cuestionario para las entrevistas en profundidad

El cuestionario pretendió relevar las percepciones de los actores institucionales involucrados en el CES argentino. Estos son:

- Las organizaciones sindicales;
- Las organizaciones empresariales;
- Los representantes del gobierno;
- Otros actores involucrados (movimientos sociales, universidades, etc.).

Se privilegió a los informantes que ocuparan un lugar en el CES como consejeros o como autoridades gubernamentales, o que tuvieran un vínculo estrecho con el foro. Las preguntas se agruparon en tres dimensiones: los factores que explican su creación; los factores que inciden en su eficacia (y condicionan su éxito); y los criterios que son utilizados para evaluar su eficacia (y que permitan determinar su éxito o fracaso). Fundamentado en la revisión de literatura (Von-Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2022), estos núcleos son los que generan mayor interés en la investigación académica sobre los CES.

Finalmente, se hicieron doce entrevistas semiestructuradas a representantes públicos y privados del CES argentino. Las entrevistas se realizaron bajo la condición de anonimato.

Tabla 2. Dimensiones, subdimensiones y preguntas del cuestionario

Dimensión	Subdimensión	Preguntas
Dimensión 1: factores que explican la creación del CES	General	· Según su opinión, ¿por qué razones se ha creado el CES argentino?
Dimensión 2: factores que inciden en su eficacia (y condicionan su éxito)	General	· Según su opinión, ¿cuáles condiciones son las necesarias para que el CES sea eficaz y tenga éxito? · Por el contrario, ¿qué condiciones dificultan su eficacia?
	a. El diseño institucional y la capacidad organizativa del organismo	· Según su opinión, ¿las autoridades del CES tienen el liderazgo suficiente para dirigir la institución y lograr resultados? · ¿El CES tiene la suficiente dotación de presupuesto, cantidad de empleados y capacidad técnica para cumplir con sus objetivos? · ¿Se detectan dificultades de procedimiento? ¿E irregularidad de las reuniones? ¿Hay criterios estipulados para emitir una opinión del CES? · ¿El CES tiene un mandato claro? Es decir, ¿los involucrados en él saben lo que el CES debe hacer, sobre qué tema, y qué resultados debe lograr?
	b. Las características de los actores corporativos:	· ¿Cuáles son las motivaciones e intereses que guían la participación de los interlocutores de su organización en el CES? · ¿Cuáles son las motivaciones e intereses que guían la participación de los interlocutores sociales en general en el CES? · ¿Cuáles son los patrones de comportamiento en la elaboración de políticas concertadas? · ¿Hay organizaciones que se inclinan más por la presión informal en lugar del diálogo social institucionalizado para influir en temas que se tratan en el CES? ¿Cuáles organizaciones? ¿De qué modo lo hacen? · ¿Cuál es el grado de confianza existente entre los interlocutores participantes? · ¿Cuál es el equilibrio de poder entre los interlocutores participantes? · ¿Las organizaciones participantes del CES tienen la capacidad suficiente como para abordar negociaciones e incidir en la dirección de las políticas públicas? ¿Y su organización?

		· ¿Los consejeros del CES tienen el liderazgo y la preparación suficiente como para participar y emitir análisis rigurosos sobre los temas en debate? ¿Y sus equipos técnicos? ¿Cómo es en el caso de su organización?
	c. Voluntad del gobierno para promover al CES como parte del proceso de elaboración de políticas	· ¿El gobierno facilita la participación del CES y sus consejeros en el proceso de elaboración de políticas? · ¿El gobierno incorpora las recomendaciones y propuesta del CES en la toma de decisiones públicas? · ¿Hay decisiones que el gobierno toma unilateralmente donde debería incluir al CES? · En suma, ¿el gobierno apoya al CES? ¿Hay cuestiones en las que debería ser más activo?
Dimensión 3: criterios que son utilizados para evaluar su eficacia (y que permitan determinar su éxito o fracaso)	a. Definición de la efectividad	· Según su opinión, ¿qué resultados debe obtener el CES para ser efectivo?
	b. Efectividad representativa d-inclusión	· ¿El CES representa e incluye a las organizaciones más relevantes y representativas de la sociedad argentina? ¿Hay algunas organizaciones que deberían ser incluidas o excluidas?
	c. Efectividad instrumental (capacidad de resolver problemas/rol de la institución en el diálogo social):	· ¿En el CES se discuten asuntos socioeconómicos sustanciales de la realidad argentina? ¿O periféricos? · ¿Cuáles son las propuestas más importantes emitidas por el CES? · ¿Cuáles son los resultados concretos de esas recomendaciones? ¿Cuál es el impacto que han tenido en el proceso legislativo y/o de elaboración de políticas públicas por parte del Ejecutivo? · ¿Estas respuestas del CES a los problemas públicas son “rápidas”, teniendo en cuenta las necesidades del país?
	d. Efectividad de agenda	· ¿El CES instaló temas en la agenda de del público, los partidos políticos y los gobernantes? · ¿Los consejeros son capaces de incluir temas en la agenda del CES? ¿O es el gobierno el que marca la agenda del CES?
	e. Efectividad analítica	· ¿El CES y las organizaciones participantes proporcionan al Estado y la sociedad informes técnicos rigurosos sobre temáticas socioeconómicas?

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura (Von-Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2022).

A continuación, se profundiza en las dimensiones.

Dimensión 1: factores que explican la creación del CES

En línea con la literatura, se buscó distinguir entre condiciones macroexógenas y microendógenas como factores explicativos del nacimiento de los CES. Las primeras refieren a grandes acontecimientos o presiones ajenas al país, como, por ejemplo, una crisis internacional o los requisitos de adhesión a la UE. Las segundas remiten a las condiciones políticas, sociales, económicas internas del país, como así también a las características de los actores intervinientes en el diálogo social. Desde luego, ambas dimensiones, exógena y endógena, dialogan entre sí, pero las investigaciones suelen privilegiar a una por sobre otra.

Dimensión 2: factores que inciden en su eficacia (y condicionan su éxito)

Se buscó identificar cuáles eran los factores que los informantes identificaban como relevantes para el éxito (o fracaso) del CES argentino. Según la literatura, los factores internos que condicionan la eficacia de los CES suelen referirse a: a) el diseño institucional, b) la organización de la sociedad civil y c) la voluntad política del gobierno de facilitar la participación. Estas subdimensiones fueron rescatadas en el cuestionario.

Dimensión 3: criterios que son utilizados para evaluar su eficacia

Esta dimensión se relaciona con los criterios que permiten determinar el éxito o el fracaso del CES argentino, según la percepción de sus implicados. La subdimensión “Definición de la efectividad” refiere a qué se entiende por un CES “efectivo” (punto conflictivo en la teoría). La “Efectividad representatividad-inclusión” refiere a la legitimidad de entrada, es decir, a qué actores incluye y cuál es su grado de representatividad de la sociedad argentina. La subdimensión “Efectividad instrumental (capacidad de resolver problemas/rol de la institución en el diálogo social)” refiere a la legitimidad de resultado, es decir, a la capacidad de los CES para resolver problemas, lo que se relaciona con la capacidad para participar activamente en la elaboración de políticas. La subdimensión “Efectividad de agenda” concierne a la capacidad del CES de influir en la agenda del público, los partidos políticos y los gobernantes, como así también a su capacidad de seleccionar los temas a tratar. La subdimensión “Efectividad analítica” se relaciona con la capacidad que tiene el CES y los interlocutores sociales de analizar de forma rigurosa las temáticas socioeconómicas y proporcionar un bien público al Estado y la sociedad en su conjunto a través de recomendaciones valiosas.

3.3.3. La revisión de notas periodísticas

Adicionalmente, se revisaron 1.255 noticias sobre el CES argentino durante todo el año 2021 y el 2022. El objetivo fue identificar los principales núcleos temáticos de las declaraciones públicas de los representantes socioeconómicos, siempre con relación al CES argentino. Para identificar los artículos periodísticos se utilizaron las alertas de Google, con base en palabras clave (Consejo Económico y Social, Argentina, etc.). Los artículos iniciales pasaron por una serie de filtros a efectos de corroborar su adecuación temática, lo que arrojó una muestra final de 236 artículos (150 del año 2021 y 86 de 2022). El contenido de estos artículos se codificó con el apoyo del software cualitativo Nvivo 12, y se lo categorizó con el fin de detectar los núcleos más relevantes y lograr una síntesis que permitiera la interpretación (Noblit et al., 1998; Thomas & Harden, 2008). El análisis permitió detectar y clasificar los temas relacionados con el CES argentino que los representantes socioeconómicos destacaban en sus apariciones públicas. Esto enriqueció la información recogida por las otras estrategias de investigación.

Tabla 3. Núcleos temáticos emergentes en los medios de comunicación.

Nº	Núcleo temático	Apariciones	Descripción
1	Proyectos legislativos específicos	93	Declaraciones sobre el tratamiento de los proyectos legislativos de Hidrocarburos (26), Producción de Cannabis (26), Producción Agroindustrial (22), Movilidad Sustentable (17) y otros (2).
2	Críticas al CES-A	34	Críticas a la composición, funciones y tratamiento de los temas en el foro.
3	Agenda de desarrollo a largo plazo	15	Declaraciones sobre la importancia de debatir en el CES-A un horizonte de desarrollo a futuro para el país.
4	Acuerdo con el FMI	12	Declaraciones públicas sobre la necesidad de debatir en el CES-A el pacto con el FMI y el plan gubernamental (Programa Económico

			Plurianual para el Desarrollo Sustentable).
5	Inflación	9	Declaraciones sobre la necesidad de concertar en el CES-A una política de precios y salarios.

Fuente: Elaborado a partir del trabajo de revisión de medios.

La Tabla 3 fue expuesta con mayor detalle en el tercer artículo.

3.3.4. El diario de campo en la mesa de institucionalización del CES.

El diario de campo registró las reuniones de las mesas sectoriales del CES, especialmente, de la Mesa de Institucionalización. El registro se clasificó de tres formas principales: i. Ficha de caso; ii. Minuta de reunión; iii. Registro de asistentes. En total se hicieron 17 fichas de casos de CES, 33 minutas de reuniones y 33 registros de asistentes.

Fichas de casos: las experiencias de CES

La Mesa de Institucionalización reunió a consejeros del CES, autoridades públicas y consultores de organismos internacionales de OIT y EUROsociAL+. Estos organismos eran los responsables de cursar las invitaciones a representantes de CES de otras partes del mundo. Las autoridades de la SAE se encargaron de invitar a representantes de CES subnacionales.

Ante cada invitación, yo tenía la tarea de elaborar una ficha de caso para compartir con los consejeros socioeconómicos. En el documento se exponían las características institucionales sobresalientes de la experiencia, con base en las clasificaciones de AICESIS. Principalmente: fecha de creación, naturaleza, función, misión, composición, forma de elección de los consejeros, duración del mandato de los consejeros y características, presidencia del organismo, funcionamiento, formato de opinión y autorizados a solicitarla, y estructura orgánica

A partir de esa base, durante el proceso investigativo enriquecí la ficha con más información, según se muestra en el Anexo 5. Las fichas se complementaron a su vez con las minutas de las reuniones, en las que se recogían las aclaraciones del caso que realizaban los presidentes de los consejos, además de registrar las opiniones y comentarios de los asistentes, es decir, los consejeros socioeconómicos del CES.

Minutas

El registro de lo charlado en los encuentros de la Mesa de Institucionalización, como así también en los encuentros de otras mesas sectoriales del CES, fueron organizados bajo el rótulo de “minutas”. Hay un ejemplo de estas en el Anexo 6.

En las minutas se registró no solo lo debatido por los consejeros del CES, los expertos y las autoridades gubernamentales, sino también mis reflexiones y aclaraciones sobre el encuentro. A su vez, estas minutas eran compartidas inmediatamente luego de la reunión con otros miembros del equipo de la SAE. Esto permitió recoger también sus percepciones. Además de ser un instrumento valioso para la redacción final del proyecto de ley del CES argentino, también fue de enorme utilidad para la redacción de la presente tesis, ya que ofreció un registro de los disensos/consensos entre los representantes corporativos en los debates correspondientes.

Registro de participación

Por último, realicé un registro de los participantes a las reuniones. Se ofrece un ejemplo en el Anexo 7. Esto formaba parte de mis tareas como consultor, pero me pareció extremadamente valioso para evaluar la conformación de las Mesas según el debate propuesto, y el rol que cada consejero adoptaba según su adscripción corporativa. Los comentarios fueron utilizados en la tesis. Se expone un ejemplo del encuentro de la Mesa de Institucionalización del 11 de agosto de 2021:

En aras de seleccionar 4-5 actores/sectores para fortalecer la mesa, considero que: Dentro del sector empresario, si bien tenemos varios participantes, sería bueno 1) propiciar una mayor diversificación sectorial. Tal vez la Federación Agraria Argentina o la multinacional Accenture puedan aportar en esta línea. Y 2) creo que sería bueno incluir más representantes del sector PyMEs (¿Confederación Empresaria de la República Argentina (CGERA)?).

Dentro del sector sindical, aunque hay una representante de toda la CGT, en carácter particular sólo participó un representante de la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina) y de SMATA (Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor). Por lo cual, es preciso elegir un par de sindicatos más para reforzar la diversidad.

El sector plural (educación/investigación) tiene una participación limitada. Sólo participa de forma irregular la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sumar algún referente de este sector sería bueno.

Así pues, por ejemplo, el registro permitió observar la presencia constante de ciertas uniones empresariales jerárquicas (Unión Industrial Argentina - UIA, Cámara Argentina de Comercio - CAC, Consejo Agroindustrial Argentino - CAA), organizaciones PYMES (Confederación Argentina de la Mediana Empresa - CAME) y confederaciones sindicales (Confederación General del Trabajo de la República Argentina - CGT, en menor medida la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular - UTEP y la Central de Trabajadores de la Argentina - CTA), siempre a través de la participación regular de los consejeros representantes. También permitió evaluar la debilidad de las organizaciones del grupo plural, al observar la ausencia de sus consejeros (p.e.: de la Academia Nacional de Ciencias o del Movimiento Nacional Campesino). Asimismo, permitió registrar la ausencia de uniones empresarias o empresas multinacionales que no se presentaban a los debates pero que, en función de las entrevistas, utilizaban canales informales de presión.

3.4. Análisis de datos.

El análisis de los datos de la presente tesis siguió un procedimiento acorde al análisis temático interpretativo (Crowe et al., 2015), típico del análisis cualitativo.

La síntesis de literatura se hizo bajo los lineamientos del Protocolo PRISMA (Thomas & Harden, 2008; Tranfield et al., 2003). El análisis temático se realizó con apoyo del software cualitativo Nvivo 12. Esto permitió detectar los tres núcleos emergentes en la literatura académica sobre los CES.

Las entrevistas se transcribieron íntegramente. Dado que los informantes del CES eran dirigentes políticos, empresariales y sindicales de gran relevancia, todos exigieron la confidencialidad de las entrevistas, por eso no se adjuntan las transcripciones como anexos de la presente tesis. La interpretación de las transcripciones (siendo datos que no hablan por sí mismos) siguió un procedimiento de análisis temático. En función de las dimensiones y subdimensiones señaladas, se subrayaron los temas más recurrentes.

Con respecto a la revisión de artículos periodísticos, como se dijo, la muestra final de 236 artículos se categorizó con el fin de detectar los núcleos más relevantes y lograr una síntesis temática que permitiera la interpretación (Noblit et al., 1998; Thomas & Harden, 2008).

Por último, lo recogido en el diario de campo también siguió un procedimiento acorde al análisis temático interpretativo.

CAPÍTULO 4. Resultados y discusión

Artículos correspondientes a resultados y discusión

Artículo 2

“Institutionalizing Populist Power Coalitions in Latin America: Argentina’s Economic and Social Council and Brazil’s Council for Economic and Social Development”¹⁵

Juan Federico von-Zeschau. Departamento de Ciencia Política y de la Administración
/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociología / Universidad de Granada / Granada,
España.

Marcial Sánchez-Mosquera. Departamento de Economía e Historia Económica /
Facultad de Ciencias del Trabajo / Universidad de Sevilla / Sevilla, España.

¹⁵ DOI: <https://doi.org/10.1177/0094582X231210843>

The Argentine Consejo Económico y Social (Economic and Social Council) and the Brazilian Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Council for Economic and Social Development) are institutions promoted by populist governments to shape a neodevelopmentalist agenda in countries classified as having hierarchical market economies. Both councils only partially conform to the hierarchical market economy model and have suffered from heavy governmental dependence, but Argentine unionism may constitute a potential success factor for the institution in the future. This influence represents an exception to the theory of these economies.

Keywords: Economic and social councils, Neodevelopmentalism, Hierarchical market economies, Argentina, Brazil

Economic and social councils are neocorporatist institutions in which the state shares in the design and implementation of public policy beyond labor relations with relevant socioeconomic organizations, mainly business organizations and unions, because of their capacity for mobilization and representation (Schmitter, 1989). Despite their presence in 161 countries (Guardiancich and Ghellab, 2020), there has been a clear lack of attention to research on the significant historical record and current importance of these councils (Dekker, Bekker, and Cremers, 2017). The limited literature is concentrated in Europe (Guardiancich and Molina, 2021). Beyond the old continent, we encountered very few studies in the cases of South Korea (Han, Jang, and Kim, 2010), South Africa (Kim and van der Westhuizen, 2017), and Turkey (Çelik, 2020). In Latin America, only the economic and social council of Brazil has received some attention (Ribeiro dos Santos and Gugliano, 2015), in spite of the fact that these councils abound

in the region and in recent years councils have been established in Costa Rica and in Argentina. The latter country has, in addition, a tradition that dates back to the first council, created in 1939, which served as a corporatist foundation for state planning of the Peronist government's industrial and internal market between 1946 and 1955 (Berrotarán, 2002).

This essay will compare the new Argentine council, created two years ago, with that of Brazil, launched in 2003 and considered the most successful Latin American experiment of this nature (Etchemendy, 2011). Both councils were created by leftist populist governments in order to consolidate a neodevelopmentalist alliance led by the state (Ebenau, 2014). They brought together unions and relatively autonomous social movements (Munck and Sankey, 2020; Munck, 2020; Etchemendy and Collier, 2007; Caria and Domínguez, 2016) and business organizations wary of the government in situations of crisis following failed neoliberal experiments. Both experiments, despite their populist trademark, are distinguished from more radical regional ones (Ellner, 2012). Both countries, with nuances, are considered to have hierarchical market economies, a typically Latin American capitalist institutional model (Schneider, 2009). The objectives of this research are to analyze the motivations and balances of power of the socioeconomic actors in creating the Argentine council compared with the Brazilian one and to establish a theoretical and empirical framework for their assessment.

We based our study on internal and external documentation generated by the Argentine council, semistructured interviews with leaders of socioeconomic organizations, government staff and representatives, and a review of press coverage. The analytical approach follows three core themes: their creation, the factors that explain their success or failure, and their effectiveness (von-Zeschau and Sánchez-Mosquera, 2022).

Both councils sought to be tools for institutionalizing a typical neodevelopmentalist agenda (Munck, 2015) coordinated between political and socioeconomic elites. The economic and social council, an institution associated with coordinated economies, has adjusted moderately well to the hierarchical market economy models of the two South American countries, although it was extremely dependent upon governments—an element of weakness not resolved by the overrepresentation of business owners in the Brazilian case or by the support of powerful unions in the Argentine case, although the influence of the latter constitutes a potential success factor. The effectiveness of both councils was evaluated in terms of their production of value-based political accords, public policy proposals, and draft legislation. Having been in existence longer, the Brazilian council shows more results, although the Argentine council was more productive than the Brazilian in its first year. Neither of them has established the bases for changing development paths essentially founded on the extraction of raw materials (Munck and Sankey, 2020; Farthing and Fabricant, 2018; Cardozo and Martins, 2020).

The article is structured as follows: We first review the literature on economic and social councils and their relation to institutional models of capitalism, focusing on the uniqueness of the Latin American case. We then develop the working methodology, describing the three lines of analysis. Then we characterize the two councils and present the results of the comparative analysis. Lastly, we discuss the results and present our conclusions.

Economic and Social Councils in Hierarchical Market Economies and Neodevelopmentalism

In the 1990s, the literature on varieties of capitalism established a dichotomy between liberal market economies and coordinated market economies (Hall and Soskice, 2001). Subsequently, other classifications were produced, among them those by Amable (2003) for countries in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Visser (2009) for the European Union (EU), Lane (2009) for the former communist European countries, and Wilkinson and Wood (2017) for capitalist countries of other regions. Apparently the countries that have developed these councils more extensively are the Northern European coordinated economies (Dekker, Bekker, and Cremers, 2017), where they serve to coordinate overall socioeconomic programs (Guardiancich and Molina, 2021).

Economic and social councils have also been promoted in institutional settings. In the framework of the expansion of the European Union, they were among the tools of competitive neocorporatism (Ferrera, Hemerijck, and Rhodes, 2001) for promoting neoliberal-style policies. This was more evident in the former communist European economies in transition to capitalism, where, however, their role did not go beyond a formal expression (Börzel, 2010). Something similar occurred in South Africa (Kim and van der Westhuizen, 2017) and South Korea (Han, Jang, and Kim, 2010), where the councils supported labor flexibilization without mobilizing corporate organizations.

Schneider (2009) included Latin America in the debate on the varieties of capitalism, classifying its countries as hierarchical market economies. Four features mark this ideal type: the prominence of national business groups of family ownership and control, the significant role played by subsidiaries of multinational companies in industry and services (including public companies), the overall weakness of the labor sector (atomized, informal, and with high turnover), and the lack of investment in education and worker training. The hierarchical bias is determined by the tight control

of a relatively small number of companies (local and foreign) and their privileged access to the strategic inputs of capital, technology, and a poorly regulated workforce. These characteristics are mutually reinforcing and promote negative complementarities, strengthening the concentration of capital and labor vulnerability, with overall dysfunctional results. This hierarchical coordination by the companies focuses on negotiations and influencing short-term and select public policies.

The populist governments (understood in terms of Laclau, 2005) of the early 2000s (also called “neodevelopmentalist,” “twenty-first-century socialist,” or “national and popular”) attempted to modify the institutional bases of Latin American capitalism with more inclusive models through the return of state economic intervention (Munck, 2015). After the failure of neoliberalism in the region during the 1990s, the state strategy of “national development” (Ebenau, 2014) sought to strengthen coalitions supported by union (Etchemendy, 2011), social (Forni, 2020; Oliveira and Dowbor, 2020), and business organizations capable of and interested in mobilizing resources—in particular, the national business class that depended on the internal market. In contrast, multinationals not aligned with the “national interest” (Ebenau, 2014) were at a disadvantage vis-à-vis the state. The alliance with the local industrial business class was, however, largely an illusion because of its hierarchical configuration and the region’s peripheral and dependent situation (Féliz, 2019; Cardozo and Martins, 2020).

In this connection, despite the fact that the progressive governments used neodevelopmentalist and anti-neoliberal rhetoric, they maintained a quite traditional vision of development (Caria and Domínguez, 2016) and did not substantially modify growth based on extractivism and the export of commodities (Munck and Sankey, 2020; Farthing and Fabricant, 2018; Cardozo and Martins, 2020)—growth that, of course, they used to advance state economic intervention and policies of redistribution and poverty

reduction (Etchemendy, 2011). It would be hard to repeat the traditional postwar internal market model promoted by the state in the context of globalization, despite the demise of the neoliberal project (Munck, 2015).

Accordingly, the traditional dependency approach (Prebisch, 1980) and the historical dichotomy between national economic and “enclave” sectors (Cardoso and Faletto, 1967) contributed to enriching the analysis of Latin American capitalism. The dialogue between global and internal dynamics reinforced the hierarchical segmentation between a formal productive sector, concentrated and transnationalized (generally raw materials exporters), along with small and medium-sized enterprises anchored in the internal market, and an extensive informal sector of scant productivity and high labor precarity. This segmentation led to a marked duality between formal workers, with access to social security and union protection, and fragile informal workers lacking protection. For this reason, any neodevelopmentalist strategy is conditioned by the situation with regard to dependency (Treacy, 2022).

The literature has analyzed economic and social councils in terms of three dimensions: factors that explain their creation, factors that affect their success/failure, and evaluation of their effectiveness. The first dimension makes a distinction between macro-exogenous and micro-endogenous conditions as factors explaining the emergence of these councils (Regan, 2010), the former being external pressures, as in the case of the Eastern European councils and the “process of Europeanization” (Börzel, 2010), and the latter the country’s internal circumstances. In the case of the Latin American hierarchical market economies, the state usually plays the central, leading role in institutionalizing the social dialogue (Etchemendy, 2011). The second dimension focuses on the councils’ conditions of effectiveness (Guardiancich and Molina, 2021: Guardiancich and Ghellab, 2020)—their institutional capacity, the characteristics of the

actors, and the government's willingness to promote substantive public policy debates. The success of the Northern European councils can be explained by the strength of the socio-labor actors and the governments' respect for the results of the debates (Regan, 2010). In comparison, the failure of the councils in Eastern Europe was due to the disproportionate predominance of the government and the persistent weakness of the unions (Börzel, 2010). Very few studies center on the deficiencies in institutional design related to the Turkish (Çelik, 2020) and Italian (Guardiancich and Molina, 2021) councils. Our research is especially mindful of government resolve. In the Latin American hierarchical market economics, the state has historically been the principal coordinator of sociopolitical coalitions (Ebenau, 2014) and therefore the one that essentially defined the goals of development.

The third dimension focuses on the effectiveness of the councils (Guardiancich and Molina, 2021; Santos and Gugliano, 2015). The methodological void related to the evaluation of the results has only been partially overcome by international organizations (International Labor Organization, 2021a). Thus the economic and social councils can be evaluated as structures representing interests (Guardiancich and Molina, 2021), analyzing the "legitimacy of entry" into the institution, according to the corporate support and degree of the organizations' representativeness. Nevertheless, the effectiveness of the councils tends to be evaluated regarding their influence in developing policies and resolving public problems (Guardiancich and Molina, 2021). This "instrumental" or "political efficacy" is the element most often weighed in the literature on their success in Western Europe (Regan, 2010) or their failure in Eastern Europe, Turkey, South Korea, and South Africa (Çelik, 2020; Han, Jang, and Kim, 2010; Kim and van der Westhuizen, 2017). Our study will analyze both dimensions of effectiveness: the representative and the politico-instrumental.

Drawing on the above, we can formulate a series of hypotheses for contrast: (1) The Argentine council, like the one in Brazil, has attempted, through governmental initiative, to consolidate a coalition of neodevelopmentalist power that includes the business hierarchy; (2) The excessive dependency on government and weakness of social actors typical of hierarchical market economies made economic and social councils relatively weak in both countries; and (3) Limited effectiveness is expected of both councils in terms of participation in crafting policies/laws and resolving public problems.

Dimensions of Analysis and Methodology

For the comparison of the two councils in terms of these three dimensions, we used qualitative methodologies and techniques. The use of semistructured interviews was prioritized in probing the Argentine case. Reviewing the literature allowed us to develop an open questionnaire based on the main topics addressed in the scientific investigation (creation, success factors, effectiveness), and 12 interviews with council members and others were conducted.ⁱ The interviews were supplemented with informal conversations and participant observation in the council's round table discussions. Additionally, news reports on information websites were reviewed for public statements by the organizations. In the case of the comparison with Brazil, secondary sources, particularly scientific articles, government reports, and data from public institutions, were prioritized,

Brazil and Argentina's Capitalisms

Despite both's being framed in terms of hierarchical market economies, the differences between Brazil and Argentina enable us to speak of a progressive divergence of their models of capitalism (Bizberg, 2014). From its inception in the first half of the twentieth century, the Brazilian developmentalist coalition concurrently included agricultural and industrial interests, and the state promoted an in-depth development of the productive matrix. The coalition relied fundamentally on an internal market bureaucracy (Sikkink, 1993), important "liberal-developmental" industrial elites (Sallum Junior, 2000), and an organized society supportive of benefactor social and labor policies. This coalition ensured a more extensive industrializing model than in the rest of Latin America in addition to preserving instruments of state intervention during the neoliberal reforms of the 1990s.

In Argentina, in contrast, the developmentalist coalition involved total opposition of the traditionally dominant agricultural interests (Pérez Trento, 2021) and, paradoxically, the principal suppliers of the foreign exchange needed for any industrialist project. In addition, the support of the national industries historically wavered. Nevertheless, the powerful unions and vast social majorities supported the internal market strategies. In recent years, the expanding social movements also supported Peronism and expressed their rejection of neoliberal governments (Forni, 2020). Nevertheless, there was always tension between the defense of their autonomy and greater institutionalization of their organizations and demands, something quite common in other regional experiments (Oliveira and Dowbor, 2020). All of this set up a "hegemonic standoff" (Portantiero, 1977): neither the industrial internal market coalition nor the agro-export sector was able to prevail. As a result, an economic-political pendulum (O'Donnell, 1976) determined the fluctuation between dependent

agro-export strategies (Chilean-style) and developmentalist strategies (similar to Brazil's).

In more recent decades, Argentine governments have advanced radically opposing economic projects: the open economy policy of the administrations of Menem (1989–1999) and De la Rúa (1999–2001), the model centered in industry and the internal market of Néstor and Cristina Kirchner (2003–2015), the return to liberalism with Macri (2015–2019), and the neodevelopmentalist strategy of Fernández (since 2019). When Peronist administrations confronted the agro-export sector, as in 2008, other business elites, including industrial groups, extended their support to the agricultural proprietors, considering Peronism contrary to private interests (Pérez Trento, 2021). Nor did the neoliberal projects gain momentum, given the opposition from the powerful Peronist unions (Etchemendy and Collier, 2007). Argentina was unable to consolidate a coherent type of capitalism (Bizberg, 2014), producing only an institutionally incoherent hybrid.

In spite of the differences mentioned, in the first decades of the twenty-first century the governments of Brazil (2003–2016) and Argentina (2003–2015) shared a neodevelopmentalist project led by the state (Ebenau, 2014; Munck, 2015). Although the neoliberal proposals have displayed limits in both Brazil (Cardozo and Martins, 2020) and Argentina (Féliz, 2019), both governments sought the support of a broad social coalition that would allow them to overcome the negative complementarities of the hierarchical market economies. The current Fernández administration assumed the same path.

In 2003 President Da Silva created the Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social to discuss a new social contract among socioeconomic organizations (Pereira, 2020) and ensure governability in a difficult context (Fleury, 2005). The goal was to create a broad coalition made up of the Paulista industrial business class (Patschiki, 2016) and the unions around the development model proposed by the Partido dos Trabalhadores (Workers' Party—PT), which the business owners distrusted. Speculative capital was excluded, along with the traditional agrarian oligarchies (Doctor, 2007).

Effectiveness Factors: Political Support, Socioeconomic Actors, Institutional Design

From the start, the council received significant political support due to its being led by the President of the Republic, although it varied with the president. Da Silva and Temer supported participation in the council's decision making, while Rousseff reduced their standing and Bolsonaro discontinued their activities. The excessive dependency of the council on the wishes of the executive was noted in their debate agendas (Santos and Gugliano, 2015; García, 2019). Depending on the presidential phase, the corporate discussion was hegemonized by Da Silva's neodevelopmentalist program or by Temer's neoliberal agenda.

The Central Única de Trabalhadores (Unitary Federation of Workers—CUT), pillar of the social coalition led by Da Silva, supported the council in its initial years. At the same time, the social movements also supported the council once many of their demands were institutionalized (Oliveira and Dowbor, 2020). However, the unions and social movements, weakened by deindustrialization, informality, and unemployment, did not amount to a sufficient base of support (Etchemendy, 2011). The national and multinational business conglomerates were more influential actors with greater

autonomy, as befits the hierarchical market economy model. To attract them, President Da Silva agreed to corporate overrepresentation on the council, and this was sustained by successive administrations. From 2003 to 2019, the employers' organizations held an average of 50 percent of the seats, as opposed to 14 percent for the union sector and 18 percent for social organizations (Pereira, 2020).

Nonetheless, the corporate factions of the council were diverse and changeable. The Paulista industrial business class was hegemonic during the Da Silva phase, in line with its neodevelopmentalist hallmark. The industrialists saw the institution as suitable for preserving the decisive quotas of influence on the economic policy of a proworker government (Patschiki, 2016), although their support was always ambiguous and distrustful (Pereira, 2020). In 2016, Temer reinforced the probusiness slant of the council, although incorporating mostly multinationals linked to the services and finance sector (García, 2019).

In terms of institutional design, the council benefited from a massive regulatory framework, but it lacked criteria for the election of members (until 2016) and any provision for alternation in the presidency (Santos and Gugliano, 2015).

Evaluation: Efficacy of Representation and Instrumental Political Efficacy

This representational imbalance in favor of the employers conditioned the effectiveness of representation on the council. Etchemendy (2011) believes that it prevented discussions on deeper distributive policies, and for Patschiki (2016) it contributed to the construction of a neoliberal discourse during Da Silva's terms. In sum, the composition of the council reaffirmed a traditional view of development that, whatever the differences in administrations, was focused on economic growth (Cardozo and Martins, 2020).

Despite the fact that the (in)effective representation had an impact on the content of the accords, laws, and policies, the instrumental political efficacy of the council was striking. During Da Silva's active term, the institution was consequential in the building of a neodevelopmentalist consensus (at the level of rhetoric) to the advantage of the companies in the industrialized South (Patschiki, 2016). Although the so-called strategic-directions documents were extremely general (Santos and Gugliano, 2015), they served to create agreement on common positions among the political and economic elites around the promotion of industrial policy (Fleury, 2005) and, subsequently, broader topics such as inequality, labor informality, education, and environmental sustainability. The council headed by Da Silva also crafted policy proposals (e.g., the creation of a National Fund for Regional Development) and supported draft legislation such as the Micro and Small Business Law (Pereira, 2020) before sending it on to the Congress (Santos and Gugliano, 2015). Furthermore, it issued anticrisis recommendations in the 2008–2009 period that expanded unemployment assistance and averted layoffs through training.

Following the lack of interest shown by Rousseff, Temer's administration renewed the activity of the council to fuel procorporate reforms to the system of social welfare, the labor market, the tax system, and the administration of the state (García, 2019).

The Argentine Council

Postponed because of the COVID-19 pandemic, the creation of the Argentine Consejo Económico y Social in February 2021 sought, according to President

Fernández, a corporate accord on a development agenda within a span of 1,000 days. The objective of the fund, similar to that of the Brazilian one, was to build bridges with sectors hostile to the Peronist government, essentially the agro-exporters and the large industrial and service companies, both national and foreign. But Fernández's government, weakened and fragmented, also sought to solidify the traditional Peronist support base—unions, some small and medium-sized businesses, and social movements. In this regard, the creation of the council was heavily conditioned by the complexities of the government coalition, which linked an “institutional” Peronism (unions, governorships, municipalities), led nominally by Fernández, and a Kirchnerist Peronism under the exclusive command of the vice president, Cristina Kirchner (farther to the left). One university leader and member of the council pointed out: “Since Cristina is so powerful, the council was established as a counterbalance” (interview, Buenos Aires, December 3, 2021). In sum, it was devised as an institution of corporate support for the president, which limited its effectiveness.

Effectiveness Factors: Political Support, Socioeconomic Actors, Institutional Design

Consequently, the council received preferential political support from Fernández. It was led by the minister of strategic affairs and was directly under the president and closely attended to by ministers very close to him. Despite presidential support, the internal tension in the government coalition produced an inconsistent political foundation that limited its performance. Likewise, business and union leaders interviewed were critical of the fact that the president was not at the helm of the council. In general, the members consulted were unenthusiastic about the director of the council, considering him “a second-rate official” (interview, Buenos Aires, December 10, 2021).

The principal union and employers' organizations supported the creation of the forum. In contrast to the Brazilian council, the Argentine one is divided into equal socioeconomic segments (business owners', workers', and pluralistic organizations). The majority of its members are the primary authorities of their organizations, especially in the labor segment. The balanced representation of financial and labor entities demonstrates that, in contrast with Brazil's, Argentine unionism is an essential actor, reinforced by its affinity with the Peronist government. The unions of the main workers' confederation, the Confederación General del Trabajo (General Confederation of Labor—CGT), have monopoly representation by activity (Munck, 2004) and control its members' health care benefits, among other services. After the regression of the 1990s, a "union revitalization" occurred in the new century (Gamallo, 2020), and today Argentine union density and the extent of collective bargaining are the highest in Latin America (Table 1). The formal sector, widely unionized and protected, makes the Argentine case different from those of the hierarchical market economies (Schneider, 2009). Nevertheless, its informal economy is quite extensive and much larger than the standard in developed countries (though less than the Latin American average). For this reason, some authors identify Argentina as a "segmented neocorporatism" operating by sectors (Etchemendy and Collier, 2007).

TABLE 1

Latin American Union Models

<i>Country</i>	<i>Collective Bargaining Coverage</i>	<i>Union Density (%)</i>	<i>Informal Economy (%)</i>
Brazil	60	12	40.8

Argentina	93	39	42.5
Latin America	n.d.	15	51
Free market economies (average)	n.d.	28	13
Coordinated market economies (average)	n.d.	45	17

Source: Data from IBGE (2020), Bizberg (2014), Etchemendy (2011), ILO (2021b), and Schneider (2009).

In this respect, Argentine union strength, contrary to what our second hypothesis indicates, is a distinguishing factor with regard to the case of Brazil and other hierarachical market economies and potentially positive for its economic and social council. The CGT (the main union confederation, with 6 million members) predominates with eight out of ten members, the largest representation in the forum. The Confederación de Trabajadores de la Argentina (Confederation of Argentine Workers—CTA), with 1,300,000 members, has only one seat. Split off from the CGT during the 1990s, it plays a secondary role in the social dialogue because of its relative organizational weakness and its confinement to nonstrategic economic sectors (Serdar, 2015). Another seat is held by the Unión de Trabajadores de la Economía Popular (Union of Workers of the Popular Economy—UTEP), a Peronist organization that estimates representing 2 million workers.

Informality has been a constant feature of the Argentine labor market since the deep 2001 economic crisis (Collado, 2015), and this seriously hinders any coordination and regulation. However, the sector of unemployed and informal workers is very well organized in Argentina and is unusually influential on government policy compared with those of other Latin American countries (Garay, 2007). While Argentine social movements have been divided ideologically and politically since their inception in the

1990s (they even criticized the Kirchners' policies), during Macri's administration they established a united front against the social cuts and neoliberal reforms (Forni, 2020) that was later institutionalized in the UTEP. Nevertheless, one member of the CGT interviewed classified the UTEP as a "social union" organization (interview, Buenos Aires, December 20, 2021), detracting from its actual impact on labor relations. Conversely, other interviewees were critical of the fact that the UTEP had only one member, which does not reflect the current labor situation and undermines the corporate coordination that it could provide.

In general, the CGT supported the council in agreements on policy not only because of their shared Peronist culture but also as a buttress for Fernández versus Cristina Kirchner, with whom the workers' confederation has serious disagreements (Gamallo, 2020). Nonetheless, the union members interviewed made it clear that their support for the president and the council was conditional. The CGT vigorously backed only the reforms that benefited its interests. This "pragmatic autonomy" with regard to the administrations (even if they were Peronists) is a historical feature of Argentine unionism (Etchemendy and Collier, 2007) reproduced in the council.

The CTA, a weaker and more fragmented confederation (Serdar, 2015), was not able to maintain its independence of the Peronist administration and overwhelmingly supported the council. The social movements represented in the UTEP, as with other experiments in the region (Munck and Sankey, 2020), tried to maintain a certain independence of the government (criticizing its tepid social policy) but saw in Fernández an opportunity to institutionalize its demands and strongly defended him in the face of neoliberal opposition.

Both the union confederations and the social movements were prepared to agree to a neodevelopmentalist program if the president showed a willingness to carry it out.

They shared the same Peronist culture. The government party's loss in the mid-term legislative elections (September 2021) was even considered an opportunity for CGT council members because the administration would be more dependent on union support and the council could reposition itself to address more strategic and substantial issues (interview, Buenos Aires, January 28, 2022). In their view, they would also be able to set Kirchnerist sectarianism aside. However, the union members of the council, particularly those of the CGT, did not believe that Fernández was in a strong enough position to lead a substantial debate on the future council agenda. An important leader of the CGT indicated that it would require “the commitment of the members of the council but, in particular, support for the political decision of the one who governs” (interview, Buenos Aires, December 20, 2021).

Corporate representation is more complex than that of the unions because of its limited coverage (Etchemendy, 2011), heterogeneity, and organizational fragmentation. Additionally, the majority of the employer organizations hold orthodox positions close to former President Macri, who heads the opposition to Peronism. In spite of everything, the composition of the council's business segment reveals the government's interest in building bridges with the country's most important conglomerates, in particular, the industrialists. The Unión Industrial Argentina (Argentine Industrial Union—UIA), the corporate entity with the most representation in the forum, brings together large, family-controlled national conglomerates (the Rocca family's Grupo Techint and the Pan American petroleum company of the Bulgheroni family) and multinational subsidiaries such as Fiat. The agro-export sector, the traditional driving force of the Argentine economy, is represented by two bodies, the Federación Argentina de Agricultura (Argentine Farming Federation—FAA) and the Consejo Agroindustrial Argentino (Argentine Agro-Industrial Council—CAA). This sector, the historical

opposition to Peronism (Pérez Trento, 2021), represents 16 percent of the gross domestic product (GDP) and 67 percent of exports (Consejo Agroindustrial Argentino, 2021), a value that has remained almost invariable over the past century (Ebenau, 2014). Moreover, on the big business side, the multinational Accenture, the Cámara Argentina de Comercio y Servicios (Argentine Chamber of Commerce and Services—CAC), and the Cámara Argentina de la Construcción (Argentine Chamber of Construction—CAMARCO), powerful business associations linked to trade and construction, respectively, complete the representation. Lastly, the small and medium-sized sector has only two representatives: the Confederación General Empresaria de la República Argentina (Argentine Business Confederation—CGERA), the sole Peronist entrepreneurial entity, and the Confederación Argentina de la Mediana Empresa (Argentine Confederation of Medium-Sized Enterprises—CAME), of neoliberal tendency. Similar to the neodevelopmentalist approach of the Brazilian council is the calculated movement of business associations in the financial sector such as the influential Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (Association of Argentine Private Capital Banks—ADEBA) and the Asociación de Bancos de la Argentina (Association of Argentine Banks—ABA).

The large corporate entities represented in the council maintained specific support for concrete proposals of the forum. In contrast to the union organizations, the business owners were skeptical regarding a development program established with the government. The 2021 legislative elections deepened their reluctance in light of the victory of Macri's probusiness party. The governmental weakness was also assessed by the business owners as an opportunity to influence the debates in the council.

Ultimately, the composition of the “plural” segment of the council reflects the government's eagerness to include innovation in the development of the agenda: the

universities of Buenos Aires, Misiones, and Noreste, the Academia de Ciencias Morales y Políticas, the Grupo de Investigación y Desarrollo en el Instituto Milstein, the Comisión Nacional de Energía Atómica, the Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales, Red Solidaria, the Federación Autogestión, Cooperativismo y Trabajo, and the Movimiento Nacional Campesino Indígena. Yet the main actors of the council are the CGT and the UIA. “That is the nucleus that will always be there,” a ministerial officer interviewed remarked, adding, “The rest is just decoration” (interview, Buenos Aires, January 23, 2022).

In terms of its institutional design, the Argentine council is covered under Decree 124/2021. The low ranking of the regulation compared with that of the Brazilian council was criticized by interviewees and the media.

Evaluation: Instrumental Political and Representational Efficacy

As for the council’s efficacy of representation, parity between representatives of capital and labor, through tripartite negotiation, signified CGT agreement from the outset, but the CTA and the UTEP requested more participation. The strongest demands came from the entrepreneurs. The CGERA, a small-and-medium-sized entity aligned with Peronism, demanded more than one council member, and other such bodies supportive of the government’s internal market program felt betrayed by not having been invited. The small and medium-sized entrepreneurs were upset at having only 20 percent of the representation when they constituted 99.4 percent of the business fabric (Mundo Empresarial, 2021). The selection of the CAME (the body representing these businesspeople) was controversial because of its neoliberal focus. However, what was most criticized was the hegemony of the big corporate conglomerates and the

predominance of the UIA. The small agricultural producers, in turn, denounced the bias toward the large agro-exporters of CAA and unsuccessfully demanded to be invited.

Concerning its instrumental political efficacy, the government sought to have the council debate a long-term agenda with a neodevelopmentalist signature. The big corporate organizations initially shared this priority, since defining future development goals provided a “horizon of predictability and stability” for their investments (interview, Buenos Aires, December 10, 2021). The CGT also agreed that the council should discuss the great “structural obstacles to development” (interview, Buenos Aires, January 28, 2022). Nonetheless, the short term prevailed in the debates because of the government’s need to demonstrate immediate results. Thus their own programs were implemented,ⁱⁱ and, above all, they sought to legitimize policies and draft legislation before the government presented them to the Congress, a feature that was mirrored in the Brazilian council (Santos and Gugliano, 2015). Those who pursued this “corporate validation” were the ministers closest to President Fernández, not the Kirchnerist ministers.

Legitimation of proposals before the council was often reduced to presenting drafts of policies and laws to the council members. What this lack of discussion signifies is not the existence of an “illusory” or “fictitious” corporatism (Börzel, 2010; Kim and van der Westhuizen, 2017) but the fact that many issues were not of interest to a large portion of the members and that the CGT and the principal business entities were confident of the continuity of the traditional informal channels for dialogue with the government apart from the council. A long tradition of social dialogue exists in Argentina, stronger than in the rest of the region (Etchemendy, 2011). As an important union leader interviewed pointed out, “the CGT’s relationship with the government is

not limited to the economic and social council” (interview, Buenos Aires, December 17, 2021).ⁱⁱⁱ

The irrelevance of many issues helped to stifle significant dissent. According to those interviewed, this superficiality of debate was mainly related to the 2021 second semester electoral process and, later, with the government political crisis of 2022, when it was plagued by inflation and internal disputes. As an interviewee representing small and medium-sized enterprises indicated, a “fundamentalism of consensus” prevailed on the council (interview, Buenos Aires, January 12, 2022) that sought to obscure sectoral contradictions. At the same time, important and thorny topics such as tax reform (UIA) and labor reform (CGT) were postponed by the government. “Interesting but peripheral matters were discussed,” was a ministerial official’s summary (interview, Buenos Aires, December 14, 2021).

Nonetheless, some pertinent and controversial proposals were dealt with in order to avoid greater political attrition in the Congress. The draft bill on hydrocarbons, for example, clearly extractivist in nature (Munck, 2015), was presented in the council by the Ministry of Productive Development, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, the UIA, related multinationals (Shell and others), and the petroleum union, but opposition from the Kirchnerist wing, exposing the concessions granted to the petroleum multinationals, forced the government to pull it from the 2022 legislative agenda.

The agro-industrial draft bill, whose goal was to increase exports of commodities, was a joint initiative of the Ministry of Agriculture and the large agro-exporters of the CAA, but it pleased no one. Groups of small producers and Kirchnerist leaders felt that it was a capitulation to the concentrated primary sector. Subsequent redefinitions by the government and threats to raise taxes on the sector provoked a new conflict, this time between the Ministry of Agriculture and the big agro-exporters in the CAA. The

agricultural council members pointed out that the law “fell short” in terms of fiscal distributions and the duration of the economic stimuli for the sector (interview, Buenos Aires, January 15, 2022). Ultimately, the project was withdrawn.

The failure of these attempts reveals a fragmented administration under pressure from the traditional business hierarchy (agro-exporters, national family-owned conglomerates, multinational companies), on the one hand, and their internal marketer social base (unions, social movements, and certain small and medium-sized enterprise organizations). The classic hegemonic standoff was repeated in the council, and the Fernández administration was unable to offer consensual proposals that would limit the extractivist bases of the development model. It even incurred more limitations in this regard: lack of foreign exchange, negative economic outcomes, and pressure over the foreign debt.

Nevertheless, the council’s first year produced tangible results. Many of the draft bills dealt with were presented to the Congress, concrete policies (such as the creation of the Behavioral Sciences and Public Policies Unit) were implemented, and value-based documents (such as the 2030 National Hydrogen Strategy) were produced. Whereas the Brazilian council produced its first documents only after two years (Fleury, 2005), the Argentine council demonstrated a higher productive capacity because of the need for legitimation and the greater experience of the corporate actors in tripartite social dialogue (Etchemendy, 2011). However, it was extremely dependent on the government’s wishes, as one ministerial official interviewed indicated: “The risk I see is that the economic and social council, being so driven by the government, will later end up nowhere. [There is] no big pressure to address many issues, generate content, and set them in motion” (interview, Buenos Aires, January 23, 2022). Our third hypothesis is

confirmed. The council had limited effectiveness in developing policies and laws with corporate consensus.

Discussion and Conclusions

The creation of the Argentine council, like that of Brazil's, was a unilateral government decision. The presidents sought to consolidate a neodevelopmentalist coalition that, in addition to the unions and social movements, would include a business hierarchy traditionally wary of populist governments. The economic and social council, a typical institution of coordinated economies, was the instrument for drawing up proposals within these hierarchical market economies (Schneider, 2009). The government's action was decisive in explaining a council's efficacy (or inefficacy). Heavy government dependency is a weakness shared by councils not embedded in the Central European and Nordic hierarchical market economies (Börzel, 2010; Kim and van der Westhuizen, 2017; Han, Jang, and Kim, 2010; Çelik, 2020). The Brazilian council was dependent in the extreme on the willingness of Brazilian presidents to carry out the task and was strengthened (Da Silva-Temer), ignored (Rousseff), and even blocked by executive decisions (Bolsonaro).

In the Argentine case, President Fernández used the council almost exclusively as a means of reinforcing executive proposals, but, given the weakness of his administration, debates in the corporate forum were discontinuous and partial, often superficial, and subject to the internal tensions of the coalition government itself. This caused the council's consultative, propositional, and social and economic construction functions to falter and ultimately led to extremely dependent and weak institutionalization. The socioeconomic organizations, meanwhile, ceded the initiative

to the government and did not commit themselves very much to an institution monopolized by Fernández. Thus, the characteristic design of these councils displayed shortcomings in these cases—which is one theoretical contribution of this effort.

The Argentine case was, however, different from the Brazilian case in that the support of the union movement, favoring Peronism, concluded with the recent incorporation of the confederation of unions of informal workers and much higher levels of organization and representation than the Latin American average (Garay, 2007). The segmented Argentine neocorporativism (Etchemendy and Collier, 2007) afforded greater possibilities for institutionalized coordination in the framework of a hierarchical market economy enterprise—a fact not explored in the literature. The weakness of social partners is often signaled by the theory in both hierarchical market economies (including the Brazilian) and the majority of peripheral noncoordinated economies (Börzel, 2010; Kim and van der Westhuizen, 2017; Han, Jang, and Kim, 2010). This is not validated by the Argentine experience.

Thus our second hypothesis is only partially confirmed in the Argentine case: while there is excessive governmental dependency and scant formal institutionalization, the corporate actors are not weak, and the solidest and most committed support in the labor realm, both formal and informal, but with its characteristic tensions (Munck and Sankey, 2020), potentially grants it more strength. It is the power resources of the Argentine socio-labor organizations, although more limited than in the past (Etchemendy and Collier, 2007), that are a potential factor for success, just as they were in the Northern European experiments (Regan, 2010). This does not keep the Argentine institution from being currently weak. At least in its first two years, the ambivalence of the CGT, the UTEP's lack of enthusiasm for the government, and the corporate entities' mistrust of Peronism limited council activities. In addition, the main socioeconomic

organizations have alternative avenues for dialogue with the government and therefore are impervious to an institution so closely connected with Fernández.

Because of its complex political and economic situation, the Argentine case displays greater weakness than the Brazilian case in relation to the government role. Fernández's strategy for attracting the major corporate elites has revealed its limits too soon. The 2021 electoral results, high inflation, and lack of internal cohesion in his administration quickly weakened presidential leadership and precluded Fernández from including the business elites in the debates and activities of the council from a position of authority. Here we see a substantial difference from the Brazilian experiment, particularly during the active presidency of Da Silva (Patschiki, 2016; Pereira, 2020; Fleury, 2005). In contrast to his Brazilian counterpart, Fernández was never in a position to force the Argentine business hierarchy to yield control of its resources (Schneider, 2009). Fernández's extreme weakness also prevented him from leading his own coalition, which even further limited an approach to the business elites. Small and medium-sized producers like the Kirchnerist wing of Peronism accused the council of representation biased toward the big companies (Guardiancich and Molina, 2021).

In summary, the achievements of the Argentine forum were limited. Government weakness heightened the existing tensions within Argentine capitalism (Bizberg, 2014) and the traditional hegemonic standoff of its social coalitions (Portantiero, 1977). This appears to validate our last hypothesis. The majority of the proposals debated in the council pleased neither those on the inside nor those on the outside and were vetoed by both the corporate hierarchy and the Peronist social coalition. The government could not resolve the stalemate or lead an ambitious agenda that included broad majorities. Likewise, the draft legislation on hydrocarbons and the agro-industrial sector also

demonstrated that the government was unable to challenge the bases of the extractivist model.

In this sense, the Argentine council has unfolded in a much greater framework of instability than its Brazilian counterpart, and therefore one might assume that it is not assured of survival. A change of administration at the end of 2023, even in a Peronist direction, could mean its dissolution. Only the fluidity of the Argentine social dialogue, superior to that of Brazil, might be a decisive factor in its consolidation, but for this it would be necessary for Argentine socioeconomic organizations, in particular the union groups, to have incentives for committing themselves to the institution and becoming a counterweight to the government's unilateralism.

The economic and social councils studied endeavored to create an institutional framework for a new matrix of tripartite coordination whose objective was development, relying on the representative socioeconomic organizations. In light of the results of neodevelopmentalism in Brazil (Munck, 2015; Cardozo and Martins, 2020) and in spite of the significant social advances, it is clear that the Brazilian council did not contribute to such a model, even by overrepresenting the industrial sectors. With or without councils, the internal and industrial market model could not be furthered by any progressive government in the region, demonstrating the limits of this proposal in the context of the hierarchical market economy (Schneider, 2009) and dependent status in the global market (Munck and Sankey, 2020; Farthing and Fabricant, 2018; Caria and Domínguez, 2016, Treacy, 2022). It remains to be seen whether the Argentine council, keeping in mind the performance of the previous Argentine governments (Féliz, 2019), might help to reformulate the extractivist model or merely corporately legitimate the country's dependent condition.

References

Amable, Bruno

2003 *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Berrotarán, Patricia M.

2002 “La planificación en la época peronista (Argentina 1946–1949),” pp. 435–446 in *1º Simposio: Estado y políticas públicas en la Argentina (1930–1955)*.

Universidad Nacional de Quilmes.

Bizberg, Ilan

2014 “Types of capitalism in Latin America.” *Interventions Économiques*, no. 49, 0–31.

Börzel, Tanja A.

2010 “Why you don’t always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe.” *Acta Politica* 45 (1–2): 1–10.

Cardoso, Fernando H. and Enzo Faletto

1967 “Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica.” *Documentos Teóricos* 1: 1–39.

Cardozo, Soraia Aparecida and Humberto Martins

2020 “New developmentalism, public policies, and regional inequalities in Brazil: the advances and limitations of Lula’s and Dilma’s governments.” *Latin American Perspectives* 47 (2): 147–162.

Caria, Sara and Rafael Domínguez

2016 “Ecuador’s buen vivir.” *Latin American Perspectives* 43 (1): 18–33.

Çelik, Aziz

2020 “The history of the Economic and Social Council of Turkey as a deserted constitutional institution.” *Journal of Management and Labour* 4 (1): 14–35.

Collado, Patricia A.

2015 “Social conflict in Argentina: land, water, work.” *Latin American Perspectives* 42 (2): 125–141.

Consejo Agroindustrial Argentino

2021 “Balance del año 2021 Consejo Agroindustrial Argentino.” Agrositio, December 31. <https://www.agrositio.com.ar/noticia/220658-balance-del-ano-2021-consejo-agroindustrial-argentino>.

Dekker, Ronald, Sonja Bekker, and Jan Cremers

2017 “The Dutch polder model: resilience in times of crisis,” pp. 189–212 in Oscar Molina and Igor Guardiancich (eds.), *Talking through the Crisis: Social Dialogue and Industrial Relations Trends in Selected EU Countries*. Geneva: International Labour Office, Governance and Tripartism Department.

Doctor, Mahrukh

2007 “Lula’s development council: neo-corporatism and policy reform in Brazil.” *Latin American Perspectives* 34 (6): 131–148.

Ebenau, Matthias

2014 “Comparative capitalisms and Latin American neodevelopmentalism: a critical political economy view.” *Capital and Class* 38 (1): 102–114.

Ellner, Steve

2012 “The distinguishing features of Latin America’s new left in power: the Chávez, Morales, and Correa governments.” *Latin American Perspectives* 39 (1): 96–114.

Etchemendy, Sebastián

2011 *El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003–2010: Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, Organización Internacional del Trabajo.

Etchemendy, Sebastián and Ruth Berins Collier

2007 “Down but not out: union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003–2007).” *Politics and Society* 35: 363–401.

Farthing, Linda and Nicole Fabricant

2018 “Open veins revisited: charting the social, economic, and political contours of the new extractivism in Latin America.” *Latin American Perspectives* 45 (5): 4–17.

Féliz, Mariano

2019 “Neodevelopmentalism and dependency in twenty-first-century Argentina: insights from the work of Ruy Mauro Marini.” *Latin American Perspectives* 46 (1): 105–121.

Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck, and Martin Rhodes

2001 “The future of the European ‘social model.’” *Journal of Comparative Policy Analysis* 3: 163–190.

Fleury, Sonia

2005 “O CDES do governo lula.” *Estado e Gestão Pública: Visões Do Brasil Contemporâneo*, no. 2, 79–105.

Forni, Pablo

2020 “The missionaries of Francis: the theology of the people and the unification of the Argentine Piquetero movement (2014–2018).” *Latin American Perspectives* 47 (5): 35–48.

Gamallo, Leandro

2020 “Social conflict in Argentina (1989–2017): democracy in dispute.” *Latin American Perspectives* 47 (4): 96–111.

Garay, Candelaria

2007 “Social policy and collective action: unemployed workers, community associations, and protest in Argentina.” *Politics and Society* 35 (2): 301–328.

Garcia, Bruno Gaspar

2019 *Concertação, desmobilização, reconfiguração: quinze anos de trajetória do CDES (2003–2018)*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

Guardiancich, Igor and Youcef Ghellab

2020 “Economic and social councils and the future of work: current situation and definition of a research agenda.” *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 15 (1): 101–122.

Guardiancich, Igor and Oscar Molina

2021 “From gradual erosion to revitalization: national social dialogue institutions

and policy effectiveness.” *European Journal of Industrial Relations* 28 (1): 1–19.

Hall, Peter and David Soskice

2001 *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. London: Oxford University Press.

Han, Chonghee, Jiho Jang, and Sunhyuk Kim

2010 “Social dialogue and industrial relations in South Korea: has the tripartite commission been successful?” *Asia Pacific Viewpoint* 51 (3): 288–303.

ILO (International Labor Organization)

2021 *Método de autoevaluación para las instituciones de diálogo social MA-IDS*. Geneva: ILO.

Kim, Yejoo and Janis van der Westhuizen

2017 “Corporatism as a crisis response to democratisation? Comparing the rise and fall of corporatism in South Korea and South Africa.” *Politikon* 45: 291–308.

Laclau, Ernesto

2005 *Sobre la razón populista*. Edited by S. Tarrow, C. Tilly, and D. McAdam. London: Verso.

Lane, David

2009 “‘Coloured revolution’ as a political phenomenon.” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 25 (2–3): 113–135.

Munck, Ronaldo

2004 “Introduction.” *Latin American Perspectives* 31 (4): 3–20.

2015 “Rethinking Latin America: back to the future?” *Latin American Perspectives* 42 (4): 73–91.

2020 “Social movements in Latin America: paradigms, people, and politics.” *Latin American Perspectives* 47 (4): 20–39.

Munck, Ronaldo and Kyla Sankey

2020 “Introduction: Social movements in Latin America, Part 2.” *Latin American Perspectives* 47 (5): 4–8.

Mundo Empresarial

2021 “Consejo Económico y Social: las sumas que restan.” March 7.
<https://mundoempresarial.com.ar/contenido/7350/consejo-economico-y-social-las-sumas-que-restan>.

O'Donnell, Guillermo

1976 “Estado y alianzas en la Argentina 1956–1976.” *Desarrollo Económico* 16: 523–554.

Oliveira, Gustavo Moura de and Monika Weronika Dowbor

2020 “Dynamics of autonomous action in social movements: from rejection to construction.” *Latin American Perspectives* 47 (5): 49–61.

Patschiki, Lucas

2016 “A burguesia e as gestões federais do PT: uma introdução ao conselho de desenvolvimento econômico e social.” *Anais Eletrônicos* 11: 604–626.

Pereira, Adriana da Silva

2020 *A tríade do modelo de governança do conselho de desenvolvimento*

econômico e social no governo Temer (2016–2018): recursos, processos e habilidades utilizados pela equipe de apoio técnico. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

Pérez Trento, Nicolás

2021 “Social classes and capital accumulation in recent Argentina: the 2008 agrarian conflict.” *Latin American Perspectives* 48 (6): 160–178.

Portantiero, Juan Carlos

1977 “Economía y política en la crisis argentina: 1958–1973.” *Revista Mexicana de Sociología* 39: 531–565.

Prebisch, Raul

1980 “The dynamics of peripheral capitalism,” pp. 21–27 in Louis Lefebvre and Lisa L. North (eds.), *Democracy and Development in Latin America*. Toronto: York University Centre for Research on Latin America and the Caribbean, Latin American Research Unit.

Regan, Aidan

2010 “Does discourse matter in the formation and consolidation of social pacts? Social partnership and labor market policy in Ireland.” *Critical Policy Studies* 4 (3): 250–277.

Sallum Junior, Brasílio

2000 “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo.” *Tempo Social* 11 (2): 23–47.

Santos, Priscilla Ribeiro dos and Alfredo Alejandro Gugliano

2015 “Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o conselho de desenvolvimento econômico e social.” *Revista de Sociologia e Política* 23 (56): 3–19.

Schmitter, Philippe C.

1989 “Still the century of corporatism?” *Government and Opposition* 24 (1): 54–73.

Schneider, Ben Ross

2009 “Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America.” *Journal of Latin American Studies* 41: 553–575.

Serdar, Ayşe

2015 “Reconsidering social movement unionism in postcrisis Argentina.” *Latin American Perspectives* 42 (2): 74–89.

Sikkink, Kathryn

1993 “Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista.” *Instituto de Desarrollo Económico y Social* 32: 543–574.

Treacy, Mariano

2022 “Dependency theory and the critique of neodevelopmentalism in Latin America.” *Latin American Perspectives* 49 (1): 218–236.

Visser, Jelle

2009 “The quality of industrial relations and the Lisbon strategy,” pp. 45–73 in J, Visser (ed.), *Industrial Relations in Europe 2008*. Office for Official Publications

of the European Communities.

von-Zeschau, Juan Federico and Marcial Sánchez-Mosquera

2022 “Los consejos económicos y sociales: una revisión de la literatura centrada en su eficacia y evaluación.” *Revista de Administração Pública* 56: 465–487.

Wilkinson, Adrian and Geoff Wood

2017 “Global trends and crises, comparative capitalism and HRM.” *International Journal of Human Resource Management* 28: 2503–2518.

Notes

1. The interviews were anonymous. However, in broad strokes, they were typical of the 12 people interviewed: two general secretaries (CGT) and members of the union group; the general secretary of a corporate entity and member of the business owners’ group; two business leaders (from small and medium-sized enterprises), one union leader (CGT), and one representative of the national universities participating in the debates; three state officials with responsibility for economic and social councils; and two subordinate informants with participation in the debates.

2. Such as the Networks for the Common Good program and Projects for Harmonious Development with Territorial Balance.

3. This opinion was shared by another union leader: “We also have direct communication with the president. . . . The economic and social council is one more mechanism for dialogue within the existing and traditional channels” (interview, Buenos Aires, January 28, 2022).

Artículo 3

“Businesses against Peronism: resistance, interests, and interclass alliances within the Argentinean Economic and Social Council”¹⁶

Juan Federico von-Zeschau. Departamento de Ciencia Política y de la Administración
/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociología / Universidad de Granada / Granada,
España.

Marcial Sánchez-Mosquera. Departamento de Economía e Historia Económica /
Facultad de Ciencias del Trabajo / Universidad de Sevilla / Sevilla, España.

¹⁶ DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230350x>

El Consejo Económico y Social fue creado en febrero de 2021 por el gobierno argentino peronista de Alberto Fernández para concertar una agenda neodesarrollista, en particular con la jerarquía empresarial, con la que se pretendía una alianza pese a la tradición de disenso y enfrentamiento. Centrado en el papel de las organizaciones empresariales, se analiza cuáles han sido los principales factores que han condicionado la capacidad del foro para lograrlo. La investigación, basada en una combinación de entrevistas semiestructuradas, conversaciones informales y observación participante y el análisis de 1095 artículos periodísticos, muestra que las grandes uniones empresariales no se incorporaron efectivamente a la agenda neodesarrollista ni tampoco estuvieron interesadas en institucionalizar este foro que hubiera dado soporte al gobierno peronista. Los limitados resultados del Consejo Económico y Social hasta su declive en 2022 se explican en parte por la vigencia de la Economía de Mercado Jerárquica, extractivista y periférica, reforzada por la representación fragmentada y sectorial de las uniones patronales y la debilidad del gobierno para liderar un cambio institucional. En ese sentido, el Consejo reforzó un corporativismo extractivista y dependiente.

Palabras clave: consejo económico y social; economía de mercado jerárquica; empresarios; peronismo.

Empresários contra o peronismo: resistência, interesses interclassistas e alianças no Conselho Econômico e Social da Argentina

O Conselho Econômico e Social foi criado em fevereiro de 2021 pelo governo peronista de Alberto Fernández para chegar a um acordo sobre uma agenda neodesenvolvimentista, especialmente com a hierarquia empresarial, com a qual se buscou uma aliança apesar de uma tradição de dissidência e confronto. Com foco no papel das organizações empresariais, o estudo analisa os principais fatores que condicionaram a capacidade do fórum de alcançar esse objetivo. A pesquisa, baseada em uma combinação de entrevistas semiestructuradas, conversas informais e observação participante, além da análise de 1.095 artigos de jornais, mostra que os grandes sindicatos empresariais não aderiram efetivamente à agenda neodesenvolvimentista, nem estavam interessados em institucionalizar esse fórum, o que teria dado apoio ao governo peronista. Os resultados limitados do Conselho Econômico e Social até seu declínio em 2022 podem ser explicados, em parte, pela vigência da economia de mercado hierárquica, extrativista e periférica, reforçada pela representação fragmentada e setorial dos sindicatos patronais e

pela fraqueza do governo em liderar mudanças institucionais. Nesse sentido, o Conselho reforçou um corporativismo extrativista e dependente.

Palavras-chave: conselho econômico e social; economia de mercado hierárquica; empresários; peronismo.

Businesses against Peronism: resistance, interests, and interclass alliances within the Argentinean Economic and Social Council

The Economic and Social Council was created in February 2021 by the Peronist Argentine government of President Alberto Fernández to establish a neo-developmental agenda through an alliance with the business elite, despite a tradition of dissent and confrontation. This research focuses on the role of businesses, exploring the main factors that have conditioned the council's ability to build such an alliance. The research, based on a combination of semi-structured interviews, informal conversations, participant observation, and the analysis of 1095 newspaper articles, shows that the large business associations were not effectively incorporated into the neo-developmental agenda, nor were they interested in institutionalizing the council, which would have given support to the Peronist government. The limited results of the Economic and Social Council until its decline in 2022 are partly explained by the validity of the hierarchical, extractivist, and peripheral market economy, reinforced by the fragmented and sectoral representation of the business associations and the weakness of the government to lead an institutional change. In this sense, the council reinforced extractivist and dependent corporativism.

Keywords: economic and social council; hierarchical market economy; employers' organizations; peronism.

1. INTRODUCTION

The creation in February 2021 of the Economic and Social Council of the Argentine Republic (ESC-A) by the then Peronist president Alberto Fernández (2019-2023) has sought to institutionalise dialogue with corporatist organisations. In particular with the business hierarchy, traditionally hostile to Peronism (Bonvecchi & Giraudy, 2007).

ESCs are neo-corporatist institutions through which the state shares the elaboration of public policies with organisations with a capacity for socio-economic mobilisation and representation (Schmitter, 1989), especially business associations and trade unions. Despite the impact of globalisation and the progressive weakness of trade

unions (Sánchez-Mosquera, 2024), corporatism and its institutions have not necessarily declined in recent decades (Jahn, 2016). The ESCs are present in 161 countries and have a relevant historical trajectory (Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021).. However, they have been little studied, and in Latin America only Brazil's ESC has been the subject of analysis (Patschiki, 2016; Santos & Gugliano, 2015).

Likewise, in the case of the socio-economic organisations involved, studies have usually focused on trade unions. In fact, the literature points out that their good performance explains the success of the Northern European ESCs (Cho, 2019; Hemerijck & Vail, 2006) and their inadequacies the failure in Eastern Europe (Spasova & Tomini, 2013) and other parts of the world (Han et al., 2010; Kim & Van Der Westhuizen, 2017). The entrepreneurial role has been less studied, although it is equally essential.

In response to this lack of research, the main aim of this article is to analyse the main factors that have conditioned the ESC-A's capacity to agree on a neo-developmental agenda with businessmen and, ultimately, to favour a change in Argentina's institutional trajectory. To this end, it focuses on three centres of interest. First, the conflictive relationship between the Peronist government and the various fractions of capital represented in the ESC-A, especially in a country where heterogeneity of business representation is the rule (Dossi, 2012; Etchemendy, 2011). Secondly, the limits imposed by the hierarchical institutional model in Latin America's third largest economy are analysed. Finally, and related to the above, it examines the government's capacity to promote institutional change, in the context of the profound crisis in which Fernández's presidency unfolded.

This research considers the Varieties of Capitalism approach, in which Argentina is framed within the Hierarchical Market Economies (HME) characteristic of Latin America (Schneider, 2009b) and the theoretical framework of agreements (normative covenants between the actors involved) and institutional change (Levitsky & Murillo, 2013; Murillo et al., 2021; Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2009). More specifically, we examine the interaction of the “hierarchical business groups” (Schneider, 2009a), and their representative organizations, with the Peronist government. On the one hand, we take into account for the analysis the Argentine development model, which, despite almost two decades of Peronist governments and neo-developmental proposals, maintains a trajectory based substantially on commodity extractivism (Munck, 2015; Treacy, 2015). (Munck, 2015; Treacy, 2022). Considering these limitations, and discounting the support of powerful trade unions and social movements (Etchemendy

2011), Fernández's government sought through the ESC-A to broaden its social base, including the business hierarchy. However, our analysis also takes into account, on the other hand, the approach and institutional arrangements that could favour coordination and change (Murillo et al., 2021; Thelen, 2009), despite the constraints of a hierarchical institutional and economic model, dependence on the global market and the inertia towards *constant institutional substitution* (Levitsky & Murillo, 2013) in the Latin American region.

The article starts from an initial hypothetical approach which considers that i) the sectoral and fragmented representation of business interests; ii) the hierarchical profile of the economy, dependent and extractivist; and iii) the shortcomings of the Peronist government in leading an institutional change to strengthen new institutional agreements have not allowed the ESC-A to agree a neo-developmental agenda with the business hierarchy. In order to contrast this initial approach, the method of analysis of the ESCs has been taken into account (Von-Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2022) and a methodology combining semi-structured interviews, informal conversations and participant observation, together with the analysis of 1095 newspaper articles, was used as sources.

The results of this work have made it possible to assess the capacity of one of the large Latin American economies to institutionalise coordination with the business hierarchy, with the aim of redirecting the institutional trajectory of its business hierarchy (Madariaga, 2018; Murillo et al., 2021). In this sense, the resistance of the Latin American hierarchical and extractivist model to the attempt at institutionalised state coordination of a neo-developmental agenda has generated very limited results. Even the concessions to hierarchical business demands did not allow for their complicity with the government or their inclusion in the coalition of support sought by Peronism. In that sense, there were notable shortcomings in the Peronist government's approach to and development of agreements that could effectively change the institutional trajectory, and its deep-rooted complementarities, of the Argentine economy. Far from the initial Peronist approach, the ESC-A has strengthened an extractivist and dependent corporatism during its brief existence. The end of Fernández's term, in December 2023, has effectively suspended the activity of the forum, which, under the presidency of the new president of the Republic, Javier Milei, will probably be dragged along by the classic Latin American inertia of constant institutional replacement.

The article is structured as follows. After this introduction, a theoretical framework is defined that relates ESCs to institutional models of capitalism and business associations (and individual companies), as well as setting out the theory on institutional change, always with an emphasis on Latin American cases. The methodology of the work is then developed. Subsequently, the two years of activity of the ESC-A (2021-2022) are characterised, and the results of the government-entrepreneur articulation are presented. Finally, the results are discussed, highlighting the practical implications and conclusions of the work.

2. ESC AND BUSINESS ASSOCIATIONS IN HIERARCHICAL MARKET ECONOMIES

ESCs are institutions of coordinated economies (Hemerijck & Vail, 2006). In the 1990s, the Varieties of Capitalism literature established the dichotomy between liberal market economies (LMEs) and coordinated market economies (CMEs) (Hall & Soskice, 2001). This literature expanded and established different models depending on which elements were central to their economic performance (Visser 2009; Lane 2009; Wilkinson and Wood 2017).

In European countries with coordinated economies, such as the so-called social democratic countries, ESCs are a key institution of social dialogue with employers and, of course, trade unions (Cho, 2019; Hemerijck & Vail, 2006). The importance of ESCs in southern Europe is less important, and their articulation with business associations uneven. In Europe's ex-communist economies, ESCs were especially functional to business, as they legitimised the policies required for incorporation into the single market (Spasova & Tomini, 2013) and allowed the veto players (trade unions) to be incorporated into an illusory corporatism (Guardiancich & Ghellab, 2020). Something similar happened outside Europe: in South Africa (Kim & Van Der Westhuizen, 2017) and South Korea (Han et al., 2010) the ESCs legitimised a neoliberal agenda convenient for businessmen.

The experience of government-business coordination in Latin American ESCs is more recent. According to the literature, Latin American countries are considered Hierarchical Market Economies (HME) (Schneider, 2009b). Their *hierarchical* bias is determined by the control of a relatively small number of "hierarchical business groups" (Schneider, 2009a): primarily diversified, family-owned and controlled national business

groups, and subsidiaries of multinational companies. Hierarchical control determines privileged -sometimes privatised- access to strategic inputs of capital, technology and a poorly regulated, unorganised, informal, high-turnover workforce.

Peripheral insertion (Madariaga, 2018) further reinforces the hierarchical segmentation between a formal, concentrated and transnationalised productive segment (generally exporters of raw materials), a formal productive segment of SMEs anchored to the domestic market, and a large informal segment, with low productivity and high labour insecurity (Economic Commission for Latin America and the Caribbean [CEPAL], 2004). This productive fragmentation is reproduced in the system of business representation, which is equally fragmented (Dossi, 2012; Palomino, 1988), favouring its weakness.

In a context of economic and political volatility, hierarchical business coordination provides flexibility, but does not create incentives for long-term company coordination. The presence of multinational companies hinders the institutionalisation of social dialogue in general (Guardiancich & Ghellab, 2020), as their strategic decisions are externally defined. In addition, the traditional leadership of large companies within business associations (Olson, 1965) is accentuated in HMEs and conditions their political positions (Dossi, 2012). Business coordination is reduced to influencing specific public policies, most of the time through informal channels. The so-called 'other institutionalisation' (O'Donnell 1997) often conditioned the performance of Latin American institutions (Levitsky & Murillo 2013).

Many Latin American governments at the beginning of this century attempted to modify the boundaries of hierarchical and dependent capitalism (Munck, 2015). Considering the state as a basic instrument of collective action, they sought to coordinate a neo-developmental proposal, understood as a strategy that combined productive industrialisation, strengthening of the domestic market and increased international competitiveness (Bresser-Pereira, 2010; Ebenau, 2014). In this sense, the alliance between the state and certain fractions of domestic industrial capital was considered indispensable in order to mobilise resources (Diniz, 2013; Patschiki, 2016). However, the region's dependent condition posed limits to these policies. Latin America's development trajectory, in principle, based substantially on commodity extractivism, was considered indispensable to mobilise resources (Munck, 2015; Treacy, 2022; Wainer & Belloni, 2022), discourages a coordinated neo-developmental agenda. But the introduction of new bodies and the institutional arrangements they may promote carry with them the possibility, at least in a theoretical way, of significantly altering the historical institutional

trajectory. The ESC-A, as a forum for socio-economic coordination, was initially evaluated by the Peronist government as, among other things, an instrument to promote substantive change in the Argentine HME. Recovering a neo-developmental agenda that combined the promotion of industry, the domestic market and international competitiveness, objectives that were often in tension, could only be achieved through concertation.

It is relevant to consider in our theoretical framework the neo-institutionalist approach to the study of institutional change. In this way, the critical junctures model (Collier & Collier, 1991) or *disrupted equilibrium*, suggests that there are critical junctures at which a break with the past occurs and triggers change. Linked to the above, the concept of *path dependency* (Pierson, 2000) refers to the fact that new courses of action introduced in moments of crisis (change) become institutionalised until a new rupture of equilibrium occurs. But change does not only occur abruptly, i.e. during a crisis, but can also be gradual. In developed economies, slow and incremental change is more common than abrupt change (Fioretos et al., 2013; Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2009). It is precisely institutional stability over an extended period of time that allows actors with divergent (and even opposing) interests to mobilise their resources to influence institutions. Thelen (2009) points out that the direction of change is conditioned by the political coalitions on which institutions rely. Certain coalitions of support may lose weight over time, changing institutional functions (Streeck & Thelen 2005).

Some authors suggest that this model can be useful for analysing institutional changes in Latin America (Gómez, 2015). However, they have also pointed to the factors that tend to hinder change, ranging from institutional weakness to the importation of foreign institutions (Mukand & Rodrik, 2005) or rapid and unilateral institutional design by the government (Grzymala-Busse, 2011). It is also common for institutions to be born "weak", in critical contexts of extreme uncertainty. In Argentina, the historical fluctuations of power coalitions (O'Donnell, 1976; Portantiero, 1977) and the alternation of governments with radically opposing agendas (Bizberg, 2014) caused many formal rules to be vetoed or outright despised by the business hierarchy, the military or the Church. Even those institutions created with the support of large popular majorities may simply lack the time to extend their legitimacy in the face of a change of government (Balza, 2021).

In this sense, institutional change in the region is difficult to analyse under models of gradual change. In reality, change in Latin America is more akin to *constant*

substitution (Levitsky & Murillo 2013): institutions are continuously replaced by radical and abrupt reforms. High institutional uncertainty feeds back into hierarchical coordination (Schneider, 2009a): business hierarchy, especially, can derail institutional change. This "institutional instability trap" (Helmke, 2007) causes actors to develop expectations of instability and only rely on traditional informal channels of negotiation and agreement (O'Donnell, 1997).

The above leads us to a hypothetical approach that considers the achievement by the ESC-A of the objective of reaching a consensus on a neo-developmental agenda with business to be problematic. Such an approach is based, given this theoretical framework, on the sectoral and fragmented representation of business interests, the hierarchical, dependent and extractivist profile of Argentine capitalism and the shortcomings of the Peronist government in leading institutional change, factors that would have condemned the ESC-A to an insurmountable institutional weakness.

3. METHODOLOGY

In order to achieve the objectives set and contrast our initial hypothetical approach, we followed a qualitative analysis methodology based on semi-structured interviews, participant observation and analysis of primary and secondary information from this organisation and the business associations.

Twelve semi-structured interviews were conducted with public and private representatives who participated in the ESC-A¹⁷. The interviews were not facilitated by the major business leaders, showing a certain opacity common to business associations in different countries (Sánchez-Mosquera, 2022). Given these limitations, emphasis was placed on indirect sources and, within them, interviewees representing a business typology other than large business conglomerates.

The interviews were complemented by informal conversations and participant observation. There was the opportunity to participate in the ESC-A dialogue tables, where sectoral positions and tensions between large business associations and individual companies were identified. In addition, 1095 news items on the Argentinean ESC

¹⁷ Interviews were anonymous. Interviews were conducted with: 3 representatives of formal workers; 3 representatives of SMEs; 1 representative of national universities; 3 government representatives; 2 junior informants.

throughout 2021 and 2022 were reviewed and analysed with *NVivo software*. The aim was to collect public statements from business representatives on the ESC-A.

In addition, 1095 news items on the Argentinean ESC were reviewed for the entire year 2021 and 2022. The objective was to identify the main thematic cores of the business representatives in relation to the ESC-A. *Google alerts* were used to identify the 1095 news articles, based on keywords (Economic and Social Council, etc.). The initial articles went through multiple filters to corroborate their thematic appropriateness, resulting in a final sample of 236 articles (150 from 2021 and 86 from 2022). The content of these articles was coded with the support of the qualitative software Nvivo 12, and categorised in order to detect the most relevant nuclei and achieve a thematic synthesis that would allow for interpretation (Noblit et al., 1998; Thomas & Harden, 2008). The analysis presented in Table 2 (p. 18) made it possible to detect and classify the ESC-A-related themes most relevant to entrepreneurs, which enriched the information gathered by the other research strategies. The agenda-setting effectiveness of ESC-As is an identified but understudied dimension (Guardiancich & Molina, 2021; Santos & Gugliano, 2015) that we did examine for Argentinean business associations.

The business influence and effective coordination outcomes of the ESC-A are assessed in relation to the policies and draft laws discussed in the forum. The choice of cases analysed emerged from interviews, media review and forum documentation, both public and confidential. Given that Latin American hierarchical coordination focuses on specific policies (Schneider 2009), we believe that analysing them will allow us to assess the extent to which employers, and which types of business associations and companies, have benefited from their participation in the ESC-A, as well as to assess the limits of the government's ability to push for substantive institutional change.

4. ARGENTINE BUSINESS REPRESENTATION: FRAGMENTATION AND WEAKNESSES

In Argentina, the Peronist governments led the neo-developmental coalition in recent years (Collier & Handlin, 2015) with the majority support of trade unions and social movements. However, the competitive agro-export sector was opposed to any state intervention (Leiras & Cruzalegui, 2009). Industrialists, for their part, often supported agrarian demands (Wainer & Belloni, 2022). They offered oscillating support for industrialisation policies and frequently considered Peronism as a threat to their interests

(Bonvecchi & Giraudy, 2007; Vommaro & Gené, 2017). SME organisations, although more interested in internal-market policies, also did not strongly support them (Bona, 2019).

This complex configuration of interests meant that the last two decades were marked by an oscillation between export-dependent and neo-developmental strategies, depending on each government. The industrial and marketinternal model of Néstor and Cristina Kirchner (2003-2015) was followed by Macri's pro-business model that favoured *commodity* export strategies (2015-2019), a new return to marketinternal policies with Alberto Fernández (2019-2023), and, recently, a return to pro-business and radical antiestablishment policies with Javier Milei (from December 2023). The pendulum swings of economic policy favour institutional weakness, as noted in the theoretical framework. Certainly, some institutions, such as the ESC-A, adopt a dormant position, being revitalised by a given government, but falling into disuse or even being discontinued by the next one. This detracts from the operational and transformative capacity of the institutions.

However, despite this general oscillation, bipartite social dialogue in Argentina is stable. The relevance of its trade unions (Etchemendy, 2019; Schneider, 2009b) is exceptional by regional standards. The Peronist confederation CGT (*Confederación General del Trabajo* / General Confederation of Labor) prioritises the stability of the sectors in which it is represented and avoids direct confrontation with employers and their organisations (Fishwick & Urso, 2022).. This trajectory of interclass dialogue guaranteed an initial support base for the ESC-A and, despite the weaknesses noted above, a certain initial viability for the project.

Business representation is more fragmented and with a lower membership than trade union representation (Etchemendy, 2011). However, the literature has shown that a centralised wage bargaining (Traxler, 2010) and powerful trade unionism (Croucher et al., 2006) incentivise the strengthening of business associations. Thus, in the strong bipartite social dialogue focused mainly on wages in Argentina's segmented corporatism (Etchemendy & R. B. Collier, 2007)¹⁸ business associations retain a relevant role for firms (Dossi, 2012).

¹⁸ Wage bargaining in Argentina takes place at the national and sectoral levels, and its coverage is close to 52% of total registered employment (Ministerio de Trabajo, 2022), higher than the Latin American average (Croucher et al., 2006; Etchemendy, 2011). Of course, the values must be qualified by a 42.5% rate of labour informality (International Labour Organisation, 2021). According to Etchemendy and Collier (2007)

The Argentine Industrial Union (UIA - *Unión Industrial Argentina*), which represents the large family-controlled national conglomerates (Cabrales, the Rocca family's Techint Group and the Bulgheroni family's Pan American oil company) and even subsidiaries of multinationals (such as FIAT), stands out for its relevance. The UIA is recognised as the interlocutor of a sector that represents 23.3% of GDP and generates 22.4% of registered work (World Bank, 2020). Ideologically, neoliberal postulates prevail (Bohoslavsky & Morresi, 2016), although there is also a tradition of negotiation and consensus with the CGT in formal and regulated labour sectors.

The agro-export sector accounts for 5.9% of GDP (World Bank, 2020), 67% of exports and 12.4% of direct employment (Argentine Agroindustrial Council, 2021). Until mid-2021, the Argentine Agroindustrial Council (CAA – *Consejo Agroindustrial Argentino*) brought together the four main entities of the sector. Among all of them, the Argentine Rural Society (SRA - *Sociedad Rural Argentina*), representative of the large landowners, has a historically predominant role (Palomino, 1988). However, the Argentine Agrarian Federation (FAA - *Federación Agraria Argentina*), which represents small farmers, also plays an important role. With very different social bases and ideological principles, these organisations tend to ally over sectoral grievances.

The Argentine Chamber of Commerce (CAC – *Cámara Argentina de Comercio*) and the Argentine Chamber of Construction (CAMARCO – *Cámara Argentina de la Construcción*) complete the large business associations. The CAC does not represent a specific sector of the economy, but rather business interests in general and their proposals for greater economic liberalisation. CAMARCO, of large construction companies, also has neoliberal positions, although its companies are dependent on state investment in public infrastructure (Dossi, 2012).

Finally, the SME sector is characterised by the multiplicity and dispersion of its representation. 99.8% of firms in Argentina are SMEs and account for 77% of total employment, but they only account for 18% of total exports of goods (Arnoletto & Belacín, 2019), confirming their internal market anchorage. Two entities stand out in particular: the General Business Confederation of the Argentine Republic (CGERA - *Confederación General Empresaria de la República Argentina*) and the Argentine Confederation of Medium Enterprises (CAME - *Confederación Argentina de Mediana Empresa*). CGERA is the only business organisation with a strong Peronist affiliation.

this situation reproduces a "segmented corporatism" in which there is a strong tripartite social dialogue, but a large part of the workers are left out.

For its part, CAME maintains the usual neoliberal bias of the Argentine business community (Bona, 2019). However, many SME entrepreneurs do not identify with any of these entities and engage in dialogue with the government individually, or by forming other organisations.

In the following, we will assess the structure of business interest representation in the ESC-A and its influence on the policy and law making process.

5. BUSINESSMEN AND THE ESC-A

All interviewees stressed that the constitution of the ESC-A was a unilateral decision by the government, with the intention of strengthening President Fernández internally and in the eyes of public opinion. They did not indicate, however, that there was a determination to bring about a significant change in the economic model and its trajectory. Fernández's government was weakened by Peronism's own internal contradictions. From the beginning of her presidency there was strong tension between "institutional" Peronism (trade unions, governorships) and "Kirchnerist" Peronism (controlling parliament and important ministries) led by Vice-President Cristina Kirchner.

Kirchner considered it necessary to impose himself on the business hierarchy in favour of his pro-internal market electoral base. Fernández, on the other hand, tried to manage business interests through social dialogue in the search for their support, even if this meant postponing her own socio-economic coalition. The rapprochement with the big business associations (including anti-Peronist ones) sought to consolidate Fernández's autonomy vis-à-vis the more 'anti-business' (Kirchnerist) wing of Peronism. These contradictory strategies, as will be seen, came into permanent conflict in the context of a pressing economic crisis. In sum, institutional weakness (Balza, 2021; Mukand & Rodrik, 2005) of the ESC-A and a rapid and unilateral institutional design (Grzymala-Busse 2011) combined from the outset.

The composition of the ESC-A was divided into segments of equivalent councillors: 10 businessmen, 10 workers and 10 plural organisations. According to interviewees, the third "plural" group was irrelevant. The initial parity was informally negotiated with the workers' confederation CGT and the industrial UIA, the two main entities of Argentine corporatism (Etchemendy, 2011). As one government authority summed up: 'The CGT and the UIA, that is the core that will always be there. The rest is more decoration'. The relationship between the CGT and the UIA is fluid, but also between this union and other business associations, such as CAMARCO and CAME.

The large business entities favoured the CGT's over-representation in the ESC-A in order to displace the most combative trade union confederations: the Workers' Central of Argentina (CTA - Central de Trabajadores de la Argentina) and the Popular Economy Workers' Union (UTEP - Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular). Also favoured by Fernández, CGT won eight of the ten councillors from the labour segment of the forum. However, this union displayed its usual "pragmatic autonomy" (Etchemendy & Collier, 2007). While it publicly supported the deliberations of the ESC-A, it sought to avoid confrontation with the businessmen and to avoid damaging their sectoral dialogues.

The agro-export sector also supported the creation of the ESC-A, seeing it as an opportunity to influence their sector's policies, but without engaging in overall development strategies with the government (Canal Abierto, 2021).

Table 4
Company segment composition

Entity	Position of director
Argentine Industrial Union (UIA)	Former President. Regional Vice-President.
	Member of the Executive Committee
	Member of the Executive Committee
Argentine Agrarian Federation (FAA)	President
Argentine Agro-industrial Council (CAA)	Spokesperson
Argentine Chamber of Commerce (CAC)	President
Accenture Argentina	President
Argentine Chamber of Construction (CAMARCO)	President
General Business Confederation of the Argentine Republic (CGERA)	President
Argentine Confederation of Medium-Sized Enterprises (CAME)	President Women's segment

Source: Economic and Social Council (ESC, 2022).

Fernández privileged the representation of companies with dominant positions in the Argentine economy (of notable influence over the privileged representative organisations in the business segment of the council), despite the support they had given to the government of Mauricio Macri (2015-2019) (Vommaro & Gené, 2017) and their traditional neoliberal positions (Bohoslavsky & Morresi, 2016). The UIA, the government's main business interlocutor, was over-represented (30% of the business segment). Although it represents only a specific sector of the business fabric, it

incorporates the voice of dominant national and multinational conglomerates (the hierarchical business groups).

To promote exports, the government also included two agricultural representatives, one for the FAA¹⁹ and one for the CAA²⁰. There was one seat each for the CAC, CAMARCO and the multinational services company Accenture (which is not represented in a business association). The government excluded from the ESC-A the main financial institutions, the Association of Private Banks of Argentine Capital (ADEBA - *Asociación de Bancos Argentinos*) and the Association of Banks of Argentina (ABA - *Asociación de Bancos de la Argentina*). Ideologically neoliberal and with instruments to alter Argentina's fickle exchange market, the aim was to isolate them.

Finally, the SME sector had only two seats in the ESC-A, occupied by CGERA and CAME, i.e. 20% of the business segment. The organisations representing SMEs and small agricultural producers that belong to the government's social base (CGERA, FAA and others) criticised this bias and rejected the privilege of the hierarchical business groups, crystallised in the hegemony of the UIA and the displacement of the organisations representing the national productive fabric, the SMEs. Interviewees from the Peronist CGERA, also annoyed at having to share the representation of SMEs with the neoliberal CAME, pointed out that "having a similar ideology, those who have come to govern have allowed themselves to be obscured by the big interests, by the big investments". An SME leader who had left the forum pointed out that, "strictly speaking, the ESC operates as a bridge for dialogue with the business establishment" and questioned whether policies that were not favourable to big business could be implemented.

The undervaluing of SMEs is commonplace in many ESCs (Kim & Van Der Westhuizen, 2017). But Fernández's privileging of hierarchical business groups impacted on his own social base. According to one SME businessman, this explained the negative results for the government coalition of the mid-term legislative elections in September 2021, which changed the balance of power in parliament and marked the decline of the government.

5.1 Tensions between strategic and short-term coordination

¹⁹ The FAA is closer to the Peronist government, hence its differential seat.

²⁰ At the end of 2021, the CAA broke up due to differences over the agribusiness bill discussed with the government.

The tensions of the business segment in the ESC-A ratified the challenges of the government's neo-developmental programme. The executive attempted to reconcile the different business interests, according to interviewees, without success. The poor institutionality of the forum did not contribute to understanding either: business associations frequently demanded a law passed by parliament to replace the decree creating the ESC-A, and to define the procedures for decision-making and the selection of councillors in order to reduce government arbitrariness. The large business associations, especially the industrial UIA, demanded a larger number of representatives and the elimination of the pluralistic segment of the ESC-A.

During the first months of the forum, the business community saw the ESC-A as a long-term coordination forum. They stated that the ESC-A should be used to think about strategic development issues ("What to do with energy? What to do with employment? What to do with exports?") and to guarantee the stability of public policies ("we have to take a horizon where we design policies, where we have clear rules for many years"). This interest, reflected in the interviews, was also corroborated in one of the thematic nuclei identified in the newspaper articles (Table 2): on many occasions, business representatives declared themselves in favour of coordinating a long-term development agenda.

From the outset, large business associations, led by the UIA, demanded that the forum's opinions be mandatory for the government. They argued that this was a way of guaranteeing the predictability of private investment, regardless of the political colour of the government. This interest, expressed in interviews, was also reflected in some media statements, albeit always strictly *off the record*.

Concerned about rising inflation, the CGERA together with other Peronist SME organisations, with the support of social movements (UTEP) and minority unions (CTA), tried to put debates on prices and wages on the agenda of the ESC-A. This interest was reflected in interviews, but also in newspaper articles (Table 2). The government rejected any attempt to address them at the forum, and was backed by the big business associations and the CGT. Wage issues were delegated to the Minimum Wage Commission and other labour institutions, where these corporatist bodies are predominant.

Given the 'long-term focus' of the forum, business associations with the leadership of the UIA proposed substantive (and controversial) debates on fiscal and labour issues, but not to change Argentina's economy or strengthen its internal market. They sought,

contrary to the government, to impose orthodox reforms on the public agenda and to favour the business hierarchy.

The UIA proposed that the ESC-A discuss a pro-business tax reform: simplification and reduction of the tax burden and business contributions to labour. The organisation was seconded by CAME and the agricultural associations of the CAA. However, the government never allowed such a wide-ranging discussion, and even less so in the Council. The Ministry of Economy granted tax reductions, but always specific ones, as in the case of hydrocarbons.

The UIA also proposed to discuss labour reform in the ESC-A, and had already initiated dialogue with the CGT. This union considered that the lack of formal job creation was a serious problem for trade union strength, and in order to favour it they were willing to reduce business charges. But the discussion in the ESC-A was not enabled by Fernández.

SMEs also wanted to introduce strategic issues into the ESC-A, but their position was in the absolute minority. The Peronist CGERA had a package of proposals aimed at deconcentrating and limiting economic foreignisation. The hierarchical business segment would not have supported it. But it was the government that also refused to have this debate, fearing confrontation with the UIA and other large entities. The context was not favourable to SME proposals: "We believe that there are two paths: to create SMEs and to de-monopolise. The government never talks about de-monopolising and never talks about creating SMEs". What happened in the ESC-A coincides with the literature: SMEs have an accompanying role, never a leading role.

In this way, the articulation with the representative associations of the hierarchical business groups progressively focused, as suggested by the theory on HMEs, on punctual policies (Schneider, 2009b) and the government eventually accepted this. In the difficult post-pandemic context of 2021, business councillors supported and promoted only those proposals that were in their interests, ignoring the rest. The government, for its part, only presented the legislative projects to the councillors in order to transmit to public opinion that they had been "dealt with and discussed" in the Council.

In this sense, it was the government itself that curtailed the ESC-A's operability by seeking to ensure that it did not provoke conflicts. "The idea was not to generate any kind of crossover or explosion", which could hardly succeed in changing the institutional trajectory of the economy or favouring the development of the internal market to the detriment of the interests of the hierarchical companies. But the irrelevance of the debates

also provoked numerous private and even public criticisms and those of big business, which are listed in Table 2.

As one Peronist business leader pointed out, the government was dominated by a "consensus fundamentalism" to deliberately obscure sectoral contradictions, especially within the business segment, where SMEs, large national conglomerates and multinationals coexist. A decaffeinated consensus, which agreed on nothing and therefore favoured the *statu quo* without bringing about any change. Statements by business representatives in the media confirmed what was reported in interviews. The meetings were on extremely heterogeneous topics, and generally linked to insubstantial issues²¹.

Moreover, the large business associations considered the ESC-A to be just one more instrument of articulation, in addition to other formal (the Minimum Wage Commission, the National Congress, etc.) and, above all, informal spaces already in existence where they could promote their interests (Vommaro & Gené, 2017). An interviewed councillor indicated: "the ESC is also complemented by traditional institutions [...] But there are several windows, several spaces where we are acting simultaneously".

Moreover, the partial ineffectiveness of the Council led the hierarchical business groups (and their representative bodies) to resume and reinforce the usual channels of formal and, above all, informal articulation. In this sense, SME leaders pointed out: "How can we be looking at what is being discussed in the ESC and suddenly, in a parallel channel, things are being defined that are much more relevant than in the ESC?" The overlap between formal and informal institutions is common in Latin American economies, even more so in relation to big business (Levitsky & Murillo, 2013; O'Donnell, 1997).

For their part, the SMEs tried unsuccessfully to put the ESC-A on a higher level. Their demands only met with a response from one wing of the government. Kirchnerist legislators and public authorities, as will be discussed in the next section, modified or even blocked proposals by Fernández (and the hierarchical business groups) that were detrimental to SMEs.

5.2 Employer interests and proposals

²¹ There were 38 newspaper articles of this type: strict statements on topics unrelated to business interests (such as the code of ethics for judges, artificial intelligence, etc.), superficial mentions of the importance of consensus and dialogue, or general statements of support for the government.

Faced with the government's refusal to discuss broad pro-market reforms in the ESC-A, large companies began to negotiate specific policies with Fernández, autonomously, inorganically and through informal channels. The analysis of the emerging business thematic clusters in the media corroborates the findings of the interviews and participant observation. Media discussion concentrated on sectoral legislative projects (Table 2).

Table 2
Emerging business issues in the media

N°	Thematic core	Appearances	Description
1	Specific legislative projects	93	Statements on the treatment of draft legislation on Hydrocarbons (26), Cannabis Production (26), Agro-industrial Production (22), Sustainable Mobility (17) and others (2).
2	Criticism of the ESC-A	34	Criticism of the composition, functions and treatment of topics in the forum.
3	Long-term development agenda	15	Statements on the importance of discussing in the ESC-A a future development horizon for the country.
4	Agreement with the IMF	12	Public statements on the need to discuss in the ESC-A the IMF pact and the government plan (Multiannual Economic Programme for Sustainable Development).
5	Inflation	9	Statements on the need to agree on a price and wage policy in the ESC-A.

Source: Elaborated by the authors based on the media review work.

Furthermore, the heterogeneity of business representation fragmented demands. Instead of discussing an overall package of laws, entities concentrated their pressure on a handful of sectoral and concrete proposals, as suggested by the literature on HMEs (Schneider, 2009b, 2009a).

But what is most relevant is that the most important business organisations forced the government to validate proposals with an extractivist and dependent profile in the ESC-A. Thus, in mid-2021, the Minister of Productive Development presented the hydrocarbons bill at the forum aimed at promoting the oil sector, with the backing of the associated companies, a small group of family conglomerates (Pluspetrol, Pan American Energy, Vista, Pampa Energía, CGC - *Compañía General de Combustibles*), multinationals (Germany's Wintershall Dea, France's Total Austral, and to a lesser extent Brazil's Petrobras) and the main public company (YPF - *Yacimientos Públicos Fiscales*).

The project ratified the consensus of the whole sector: to increase the price in the primary market. According to interviews, the legislative project arrived at the ESC-A plenary as a "closed issue", the product of informal negotiations before and outside the Council.

The dispute between export and domestic energy supply has historically divided large exporting companies and internal market companies. In this sense, the Peronist SME entities protested: "for us, it is a productive problem. [...] For us, it is a tariff slashing". The Kirchnerist parliamentarians supported the demand, denounced the concessions given to the multinationals and questioned their support for the law. In the end, internal resistance to the bill meant that, in May 2022, the president of the government decreed a softened alternative, focused on facilitating access to foreign currency for hydrocarbon investments. This did not satisfy large companies or SME business entities, and once again went beyond the scope of the Council.

The business hierarchy did not completely abandon corporatist representation when negotiating within the ESC-A. The large agro-exporters dominant in the business association CAA and the Ministry of Agriculture jointly presented a legislative project to promote agricultural exports (again as a closed issue). The small producers' organisations, displaced from the debate, considered it to be a surrender to the concentrated primary sector (Canal Abierto, 2021). The SME associations joined in the criticism, but, once again, the hardest pressure came from the Kirchnerist wing of the government. The large agro-exporters of the CAA exerted intense pressure both outside and inside the ESC-A.

Pressure from Kirchner once again had an effect. Agro-exporting entities wanted a more ambitious law (Consejo Agroindustrial Argentino, 2021) and dissatisfaction with the final document led to the rejection of the SRA (representative of the large landowners) and other powerful associations, and the break-up of the CAA. The government threatened to raise export taxes on the sector to force its acceptance. The project was sent to parliament at the end of 2021, but, without the support of employers or Kirchnerism, it failed to prosper.

SMEs also submitted their proposals to the ESC-A. In fact, the law on the Promotion of the Hemp and Medical Cannabis Industry, which regulates investment and production, was the only one legislatively sanctioned (May 2022). The experience, however, demonstrated the weakness and lack of representativeness of SME organisations. As one SME leader pointed out, once again "the government went it alone, [...] there is no relevant SME advocacy either. It is what the government decides".

5.3 Business reaction to government weakening

Defeat in the September 2021 legislative elections weakened the government's capacity for corporatist coordination and rekindled internal tensions within Peronism. The business community, for its part, reacted to the expectation of a future victory of the liberal opposition in the upcoming presidential elections. In the course of 2022, the agreement with the IMF (understood by the Kirchnerist wing as a surrender), coupled with accumulated inflation of close to 100 per cent per year and the loss of real wages, exacerbated the conflicts.

If the ESC-A had been conceived to coordinate a long-term neo-developmental project with the business community, the government's internal division made it impossible: "What can the ESC do to build consensus when the differences within the political front itself are so brutally visible", synthesised a business leader. A ministerial authority interviewed concluded: "From weakness it is very difficult".

Fernández's decline in the second half of her term was seen by the large business associations as an opportunity to increase their influence. The UIA, the CAC and the agro-exporters publicly demanded that the ESC-A meet more regularly to discuss policies (Renou, 2021). Criticism in the media increased (almost two thirds of such articles are concentrated in 2022). In their content they were similar to those collected in the interviews: the composition of the plenary, the insubstantiality of the debates, the forum's decisions not binding for the government, Fernández's lack of leadership, etc. But now they were expressed openly.

Pushed by circumstances, the president increasingly relied on the business hierarchy and abandoned more progressive positions. According to SME leaders, "the Alberto [Fernández]-establishment link grew stronger and stronger". However, the government did not adopt a pro-business policy either, although the neo-developmental project did enter a definitive dead end.

In a difficult context, the government relaunched the forum in April 2022 with the presence of Fernández. The call was the staging of an 'armed peace' between the big business and trade union organisations, concerned about governability. At the plenary meeting, the UIA and the CGT agreed on maximum prices for foodstuffs and also not to bring forward the bargaining commissions, so as not to add to inflationary pressure. The convening of the ESC-A did not go beyond a formal matter.

Throughout the presidential term, the UIA supported the government and the ESC-A, in contrast to other large associations (such as the more intransigent agro-exporting SRA). According to some interviewees, the support of large industrial companies should be seen as an incentive for Fernández to break with her vice-president, who is increasingly critical of the business community.

On the contrary, the government's confrontation with the rest of the big business entities became more pronounced. The CAME pushed for the ESC-A to deal with labour reform, pointing to the "recurrent trade union conflicts that generate a context that undermines production" (TN24, 2022). In April 2022, agro-export entities led by the SRA, protesting against the government's increase in soybean export taxes, occupied the main avenues of Buenos Aires with tractors.

In July 2022, after a deep governmental crisis, ministers loyal to Fernández resigned, including Gustavo Béliz, director of the ESC-A. The relationship with big business passed into the hands of Sergio Massa, the new economy minister with broad powers, who favoured non-state spaces for articulation (e.g. the Council of the Americas). The ESC-A was relegated. In the 2023 presidential elections, Sergio Massa, the Peronist presidential candidate, was defeated by Javier Milei, with a markedly pro-business profile.

6. DISCUSSION AND CONCLUSIONS

The ESC-A was intended to be an institution for the coordination of a neo-developmental agenda with the hierarchical business groups, traditionally hostile to Peronism. From a classical neo-corporatist approach (Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021; Jahn, 2016; Schmitter, 1989), the main representative business associations were convened. This article enriches the literature by addressing two scarcely studied topics: Latin American ESCs (Patschiki, 2016; Santos & Gugliano, 2015) and the role played by business community in these institutions (Cho, 2019; Spasova & Tomini, 2013)..

The ESC-A has not satisfactorily fulfilled its objective of coordinating a neo-developmental agenda with business that would bring about institutional change. Given this theoretical framework, i) the sectoral and fragmented representation of business interests, ii) the hierarchical, dependent and extractivist profile of Argentine capitalism and iii) the shortcomings of the Peronist government in leading institutional change are

factors that condemned the ESC-A to an insurmountable institutional weakness that conditioned its capacity for corporatist coordination.

With regard to the first factor, we could observe that the hierarchical segmentation of the economy (CEPAL, 2004; Madariaga, 2018) and the fragmentation of the productive fabric (Arnoletto & Belacín, 2019) are reproduced in the associative business fabric, which is equally fragmented and with a disparate representation of interests (Dossi, 2012; Etchemendy, 2011; Palomino, 1988). Of course, this fragmentation did not translate linearly into weakness, as business entities (especially the UIA, but also the SRA and others) played a significant role in brokering interests in many debates in the ESC-A, and even in its very constitution and in defining its composition.

However, hierarchical business groups played a leading and unifying role within business associations, in line with the literature (Clegg, 1976; Olson, 1965; Sisson, 1987). In this sense, the hierarchical institutional model accentuated its influence, and the UIA became, in practice, the mouthpiece of major business interests. In line with the literature (Kim & Van Der Westhuizen, 2017), SMEs and small farmers' organisations played a completely secondary role, a fact that was encouraged by the government but encouraged by the hierarchical model of capitalism.

Thus, although business associations played a significant role, hierarchical business groups disengaged from them when they needed to, and alternated between corporatist representation and autonomous strategies. In addition to the heterogeneity of representation, there was a second factor: the constraints imposed by the HME on business coordination. When hierarchical businessmen realised that their representative organisations were not getting results in the ESC-A, they turned to other consolidated formal and especially informal channels (Vommaro & Gené, 2017) to negotiate policies directly with the government and the CGT. As the literature points out (Guardiancich & Molina, 2021) this erodes the credibility and representativeness of business associations, and thus the institutionalised and long-term socio-economic coordination proposal of the ESC-A. As the closed-door negotiation of the hydrocarbon bill demonstrates, large companies pursued autonomous strategies in addition to corporatist representation. The projects discussed also crystallised the dependent and extractivist profile of Argentine capitalism.

But the shortcomings of the Peronist government in leading institutional change were particularly decisive. This third factor condemned the ESC-A to an insurmountable institutional weakness. The ESC-A fits within the parameters that the literature has

pointed out as strongly limiting institutional change. Its creation is framed within a new alternation of Argentine governments with radically opposed agendas (Bizberg, 2014) and within the historical fluctuation of their power coalitions (O'Donnell, 1976; Portantiero, 1977). Moreover, on this occasion, its creation was more a result of internal political balance within the Peronist coalition in government (between its more centrist wing and the Kirchnerists) than of a desire to change the economic model. The forum quickly proved to be essentially an instrument to strengthen President Fernández internally vis-à-vis the Kirchnerist faction, and never favoured an effective change in the economy. The fragile presidential authority, in turn, forced a rapid and unilateral institutional design of the ESC-A by the government, another limitation pointed out by the literature (Grzymala-Busse, 2011). The critical and extremely uncertain context, marked by the pandemic and inflation, further favoured the extraordinary weakness of origin, a remarkably limiting element (Mukand & Rodrik, 2005). As if this were not enough, the forum also lacked the time to extend its legitimacy in the face of a negative electoral outcome in the mid-term elections (September 2021) and a subsequent change of government (December 2023), another limiting factor identified in other Latin American experiences (Balza, 2021).

The high level of institutional uncertainty, the product of a weak government and insurmountable internal contradictions, fed back into the sectoral and fragmented representation of business interests and hierarchical coordination. The business elite collaborated in the failure of institutional change: it reinforced the Fernández government's expectations of instability and opted for the traditional channels of informal negotiation and agreement outside the representative organisations, which further eroded the corporatist forum. The ESC-A thus fell into the historical trap of Latin American institutional instability (Helmke 2007).

Thus, the business hierarchy has had little incentive to institutionalise the ESC-A, let alone coordinate long-term policies there (Guardiancich & Ghellab, 2020), that challenge the foundations of the current Argentine development model. As suggested by interviews, participant observation of the dialogue roundtables and the thematic nuclei collected from the media analysis, the business hierarchy and its organisations participated in the ESC-A only on specific policies (Schneider, 2009a, 2009b) that responded to their interests. The hydrocarbon and agricultural export promotion legislative bills had an extractivist and dependent profile centred on the export of primary products. The big industrialists, as recent history indicates (Bohoslavsky & Morresi,

2016; Bonvecchi & Giraudy, 2007; Wainer & Belloni, 2022), supported extractivist and dependent proposals as they considered them pro-market, and never engaged with the ESC-A or the government in the discussion of a broader agenda.

Given this position of the Argentine business community, the article shows that, in a context of crisis, the weak and fragmented Fernández government was pushed even against its social base, by partially giving in to hierarchical business demands. When it debated substantive and strategic issues, the relative strength of the main business associations and big business (both domestic and foreign) prevailed over the *a priori* assumption. The literature shows that an economic coordination institution can serve to institutionalise pro-market reforms (Han et al., 2010; Kim & Van Der Westhuizen, 2017; Spasova & Tomini, 2013). In the same vein, the ESC-A of the Peronist government, when it did not fall into insubstantial debates, paradoxically favoured a pro-business corporatism with an extractivist and dependent profile that underlined precisely the most prominent negative elements of the Argentine economy it sought to change.

In this sense, the article incorporates the case of the ESC-A into the characteristic institutional weakness, the limitations of the changing institutional trajectory and the inability of Latin American economies to institutionalise the coordination with the business hierarchy necessary to redirect national accumulation processes (Wainer & Belloni, 2022). The study thus shows the historical limits of neo-developmental proposals to modify hierarchical and dependent capitalism in Argentina and in the region in general (Munck, 2015; O'Donnell, 1976). It also calls into question the viability of these alliances between the state and the industrial hierarchy, which are considered to be fundamental (Madariaga, 2018). As in other regional ESC experiences (Patschiki, 2016; Santos & Gugliano, 2015), institutionalised coordination between progressive governments and industrial hierarchy was a chimera due to the limitations discussed above. The ESC-A will probably not be able to avoid the inertia of the *constant substitution* of Latin American institutions (Levitsky & Murillo, 2013), in the face of the new change of government in Argentina.

REFERENCES

Arnoletto, M., & Belacín, M. (2019). *Panorama de las empresas en Argentina*.

<https://biblioteca.produccion.gob.ar/document/download/535>

Balza, S. (2021). La consolidación de la precariedad laboral en la Argentina de la

posconvertibilidad (2003-2019). *Revista Latinoamericana de Antropología Del Trabajo*, 5(10), 1–27.

Barragan, F. (2021, November 29). *Hidrocarburos y agroindustria, los proyectos de ley que se debaten en el oficialismo*. *Ámbito Financiero*.

<https://www.ambito.com/economia/hidrocarburos/y-agroindustria-los-proyectos-ley-que-se-debaten-el-oficialismo-n5325774>

Bizberg, I. (2014). Types of Capitalism in Latin America. *Interventions Économiques*, 49, 0–31. <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1772>

Bohoslavsky, E., & Morresi, S. (2016). El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire*, 32, 1–11.

<https://doi.org/10.4000/alhim.5619>

Bona, L. M. (2019). ¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018). *Revista Pilquen*, 22(1), 39–54.

<http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/2242/58875>

Bonvecchi, A., & Giraudy, A. (2007). Argentina: Crecimiento económico y concentración del poder institucional. *Revista de Ciencia Política*, 29–42.

Bresser-Pereira, L. C. (2010). *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*. Instituto Di Tella - Siglo XXI.

Canal Abierto. (2021, December 9). *Ley de Agroindustria: “Es una claudicación ante los grandes grupos económicos.”* Canal Abierto.

<https://canalabierto.com.ar/2021/12/09/ley-de-agroindustria-es-una-claudicacion-ante-los-grandes-grupos-economicos/>

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1967). Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica. *Documentos Teóricos*, 1, 1–39.

CEPAL. (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*.

CES. (2022). *Integrantes del CES | Argentina.gob.ar*. Argentina.

<https://www.argentina.gob.ar/consejo/integrantes>

Cho, S. H. (2019). Roles and Tasks of Social Dialogue –in Case of Denmark and

Netherlands—. *The Journal of Labor Law*, 47, 261–301.

Clegg, H. (1976). *Trade Unions under Collective Bargaining*. Basil Blackwell.

Collier, R. B., & Handlin, S. (2015). *Reorganizing popular politics: participation and the new interest regime in Latin America* (R. B. Collier & S. Handlin (eds.)). Penn State University Press.

Collier, Ruth Berins, & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press.

Consejo Agroindustrial Argentino. (2021, December 31). *Balance del año 2021 Consejo Agroindustrial Argentino*. Agrositio. <https://www.agrositio.com.ar/noticia/220658-balance-del-ano-2021-consejo-agroindustrial-argentino>

Croucher, R., Tyson, S., & Wild, A. (2006). “Peak” employers’ organizations: International attempts at transferring experience. *Economic and Industrial Democracy*, 27(3), 463–484. <https://doi.org/10.1177/0143831X06065964>

Diniz, E. (2013). Desenvolvimento e estado desenvolvimentista: Tensões e desafios da construção de um novo modelo para o brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política*, 21(47), 9–20. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300002>

Dossi, M. V. (2012). La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias. In *Documentos de Investigación Social - IDAES-UNSAM* (Vol. 19, Issue 19).

Ebenau, M. (2014). Comparative capitalisms and Latin American neodevelopmentalism: A critical political economy view. *Capital and Class*, 38(1), 102–114. <https://doi.org/10.1177/0309816813512591>

Etchemendy, S. (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, Organización Internacional del Trabajo.

Etchemendy, S. (2019). The politics of popular coalitions: Unions and territorial social movements in post-neoliberal Latin america (2000-15). In *Journal of Latin American*

Studies (Vol. 52, Issue 1). <https://doi.org/10.1017/S0022216X19001007>

Etchemendy, S., & Collier, R. B. (2007). Down but not out: Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003-2007). *Politics and Society*, 35(3), 363–401. <https://doi.org/10.1177/0032329207304318>

Fashoyin, T. (2004). Tripartite cooperation, social dialogue and national development. *International Labour Review*, 143(4), 341–371.

Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (2013). Historical Institutionalism in Political Science. In O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press.

Fishwick, A., & Urso, L. D. (2022). Trade Union Solidarity in Crisis : The Generative Tensions of Worker Solidarities in Argentina. *Work, Employment and Society*, 2020, 1–19. <https://doi.org/10.1177/09500170221100935>

Gavris, M., & Heyes, J. (2021). Varieties of labour administration in Europe and the consequences of the Great Recession. *Economic and Industrial Democracy*, 42(4), 1282–1304. <https://doi.org/10.1177/0143831X19861749>

Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual. *Politica y Gobierno*, 22(2), 391–415.

Grzymala-Busse, A. (2011). Time will tell? temporality and the analysis of causal mechanisms and processes. In *Comparative Political Studies* (Vol. 44, Issue 9). <https://doi.org/10.1177/0010414010390653>

Guardiancich, I., & Ghellab, Y. (2020). Economic and social councils and the future of work: Current situation and definition of a research agenda. *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche*, 15(1), 101–122. <https://doi.org/10.1483/96931>

Guardiancich, I., & Molina, O. (2021). From gradual erosion to revitalization : National Social Dialogue Institutions and policy effectiveness. *European Journal of Industrial Relations*, 1–19. <https://doi.org/10.1177/09596801211018318>

Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.4337/9781786439017.00020>

- Han, C., Jang, J., & Kim, S. (2010). Social dialogue and industrial relations in South Korea: Has the tripartite commission been successful? *Asia Pacific Viewpoint*, 51(3), 288–303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8373.2010.01432.x>
- Helmke, G. (2007). The Origins of Institutional Crises in Latin American: A Unified Strategic Model and Test. *University of Rochester, July*, 1–41.
- Hemerijck, A., & Vail, M. (2006). The forgotten center: State activism and corporatist adjustment in Holland and Germany. In J. D. Levy (Ed.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization* (pp. 57–92). Harvard University Press.
- Jahn, D. (2016). Changing of the guard: Trends in corporatist arrangements in 42 highly industrialized societies from 1960 to 2010. *Socio-Economic Review*, 14(1), 47–71. <https://doi.org/10.1093/ser/mwu028>
- Kim, Y., & Van Der Westhuizen, J. (2017). Corporatism as a Crisis Response to Democratisation? Comparing the Rise and Fall of Corporatism in South Korea and South Africa. *Politikon*, 45(2), 291–308. <https://doi.org/10.1080/02589346.2017.1398920>
- Lane, D. (2009). “Coloured Revolution” as a Political Phenomenon. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 25(2–3), 113–135. <https://doi.org/10.1080/13523270902860295>
- Leiras, M., & Cruzalegui, I. (2009). Argentina: problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 223–246.
- Levitsky, S., & Murillo, M. (2013). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai*, 5, 17–44. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>
- Madariaga, A. (2018). Variedades de capitalismo y sus contribuciones al estudio del desarrollo en América Latina. *Política y Gobierno*, 25(2), 441–468.
- Ministerio de Trabajo. (2022). *Cobertura e incidencia de los Convenios Colectivos de Trabajo*. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/cobertura-e-incidencia-de-los-convenios-colectivos-de-trabajo>
- Mukand, S. W., & Rodrik, D. (2005). In search of the holy grail: policy convergence,

experimentation, and economic performance. *American Economic Review*, 95(1), 374–383. <https://doi.org/10.1145/1216016.1216042>

Munck, R. (2015). Rethinking Latin America: Back to the Future? *Latin American Perspectives*, 42(4), 73–91. <https://doi.org/10.1177/1540796915587000>

Murillo, V., Levitsky, S., & Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina: Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. Siglo XXI Editores.

Noblit, G. W., Hare, R. D., & Hare, R. D. (1998). *Meta-ethnography: Synthesizing qualitative studies*. Sage.

O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos*. Paidós.

O'Donnell, G. (1976). *Estado y Alianzas en la Argentina 1956 – 1976*. Cambridge University.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Panorama laboral 2021. América Latina y el Caribe*.

Palomino, M. (1988). *Tradición y poder. La Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*. CISEA-Grupo Editor Latinoamericano.

Patschiki, L. (2016). A burguesia e as gestões federais do PT: uma introdução ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Anais Eletrônicos*, 11(3), 604–626.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.

Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 531–565.

Prebisch, R. (1980). The Dynamics of Peripheral Capitalism. In L. Lefebvre & L. L. North (Eds.), *Democracy and Development in Latin America* (Toronto, pp. 21–27).

Renou, L. (2021, November 17). *El Gobierno reactiva el diálogo tripartito*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/383133-el-gobierno-reactiva-el-dialogo-tripartito>

- Ribeiro dos Santos, P., & Gugliano, A. A. (2015). Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), 3–19. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235601>
- Sánchez-Mosquera, M. (2021). Somewhat more than path dependence: The Spanish employers' peak organisation and social dialogue in light of the crisis of the industrial relations system. *Economic and Industrial Democracy*, 0143831X2110247. <https://doi.org/10.1177/0143831x211024717>
- Sánchez-Mosquera, M. (2023). The influence of the political attitudes of workers and the effect of the Great Recession on the decision to join a trade union in Southern Europe. *Economic and Industrial Democracy*, 1–21. <https://doi.org/10.1177/0143831X231174473>
- Schmitter, P. C. (1989). Still the Century of Corporatism? *Government and Opposition*, 24(1), 54–73. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>
- Schneider, B. R. (2009a). A comparative political economy of diversified business groups, or how states organize big business. *Review of International Political Economy*, 16(2), 178–201.
- Schneider, B. R. (2009b). Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553–575. <https://doi.org/10.1017/S0022216X09990186>
- Sisson, K. (1987). *The management of collective bargaining: an international comparison*. Basil Blackwell.
- Spasova, S., & Tomini, L. (2013). Building Social Dialogue Institutions in Bulgaria: Between EU Conditionality and Domestic Social Actors. *Debatte*, 21(1), 3–24. <https://doi.org/10.1080/0965156X.2013.812313>
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1–39.
- Thelen, K. (2009). Institutional change in advanced political economies: First annual lecture of the bjir. *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), 471–498.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>

Thomas, J., & Harden, A. (2008). Methods for the thematic synthesis of qualitative research in systematic reviews. *BMC Medical Research Methodology*, 8, 1–10.

<https://doi.org/10.1186/1471-2288-8-45>

TN24. (2022, February 22). *La CAME recibió al presidente del Consejo Económico y Social*. TN24. <https://www.tn24.com.ar/2022/02/la-came-recibio-al-presidente-del-consejo-economico-y-social/>

Traxler, F. (2010). The long-term development of organised business and its implications for corporatism: A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest associations. 1980–2001. *European Journal of Political Research*, 49(2), 151–173.

Treacy, M. (2022). Dependency Theory and the Critique of Neodevelopmentalism in Latin America. *Latin American Perspectives*, 49(1).

<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0094582X211066531>

Visser, J. (2009). The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy. In J. Visser (Ed.), *Industrial relations in Europe 2008* (pp. 45–73). Office for Official Publications of the European Communities. <https://doi.org/10.2767/54876>

Vommaro, G., & Gené, M. (2017). Artículos Ciencia Política Argentina: el Año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 231–254.

Von-Zeschau, J. F., & Sánchez-Mosquera, M. (2022). Los consejos económicos y sociales. Una revisión de la literatura centrada en su eficacia y evaluación. *Revista de Administração Pública*, 1–34.

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/85925>

Wainer, A., & Belloni, P. (2022). Balance-of-Payments Constraints as the Key to Dependency: The Case of Argentina. *Latin American Perspectives*, 49(2), 144–162.

<https://doi.org/10.1177/0094582X211069556>

Wilkinson, A., & Wood, G. (2017). Global trends and crises, comparative capitalism and HRM. *International Journal of Human Resource Management*, 28(18), 2503–2518.

<https://doi.org/10.1080/09585192.2017.1331624>

World Bank. (2020, June 14). *Argentina | Data*.

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.IND.TOTL.ZS?locations=AR>

Juan Federico von-Zeschau

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0584-5606>

PhD student in Social Sciences at the Department of Political Science and Administration, Faculty of Political Science and Sociology, University of Granada. E-mail: jvonzeschau@correo.ugr.es

Marcial Sánchez-Mosquera

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1709-1338>

PhD in Applied Economic Analysis and Economic History and Institutions; Professor at the University of Seville. E-mail: msm@us.es

CONTRIBUTION OF THE AUTHORS

Juan Federico von-Zeschau: Conceptualisation (Superior); Data Selection (Superior); Formal Analysis (Superior); Research (Superior); Methodology (Equal); Supervision (Superior); Validation (Superior); Visualisation (Superior); Drafting of the original brief (Equal); Revision of the brief and editing (Equal).

Marcial Sánchez-Mosquera: Conceptualisation (Support); Formal analysis (Support); Methodology (Same); Validation (Support); Visualisation (Support); Draft of the original writing (Same); Revision of the writing and editing (Same).

DATA AVAILABILITY

The dataset linked to interviews and participant observation is not publicly available because it contains information that compromises the privacy of the research participants. The rest of the data was published in the article itself.

Artículo 4

“Los límites de la coordinación efectiva y el cambio institucional en las economías de mercado jerárquicas de Latinoamérica. Estudio del caso del Consejo Económico y Social Argentino en su creación y desempeño inicial”²²

Juan Federico von-Zeschau. Departamento de Ciencia Política y de la Administración
/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociología / Universidad de Granada / Granada,
España.

Marcial Sánchez-Mosquera. Departamento de Economía e Historia Económica /
Facultad de Ciencias del Trabajo / Universidad de Sevilla / Sevilla, España.

²² Artículo aceptado en septiembre 2024. Aún en imprenta.

Resumen:

Este artículo evalúa el desempeño durante sus dos años de actividad (2021-2022) del Consejo Económico y Social Argentino (CES-A). El análisis se centra en la introducción de este nuevo organismo en el marco institucional jerárquico de la economía argentina y, bajo la noción de complementariedad institucional, se lo compara con el Consejo del Salario Mínimo. Las fuentes utilizadas comprenden información secundaria, observación participante y entrevistas semiestructuradas. Los resultados muestran las limitaciones internas y externas que condicionaron el cambio institucional que impulsaba este foro. El cambio de gobierno de 2023 se suma a este débil desempeño para su posible disolución.

Palabras clave: Consejos Económicos y Sociales; instituciones nacionales de diálogo social; cambio institucional; Argentina; Economía de Mercado Jerárquica.

1. Introducción

Argentina ha reinstaurado, desde 2003, instituciones nacionales de diálogo social (INDS) tales como el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (CSMVM), la Paritaria Nacional Docente, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA), la Negociación Colectiva en el sector público nacional y la Negociación Colectiva en el sector privado. Un nivel semejante de dinamismo del diálogo social no existe en ningún otro país de América Latina (Etchemendy 2011; Marshall 2019). Sin embargo, Argentina carecía de un Consejo Económico y Social para concertar estrategias socioeconómicas generales, similar al existente en Brasil (Patschiki 2016).

En febrero de 2021, el presidente peronista Alberto Fernández (2019-2023) creó un Consejo Económico y Social (CES-A) como principal INDS de concertación socioeconómica general. El foro buscaba fortalecer la legitimidad presidencial y el vigor de sus políticas a través del apoyo corporativo, en un contexto de pandemia y crisis

económica. Asimismo, se reactivaba una institución de gran valor histórico para el movimiento peronista (Berrotarán 2002).

A pesar de los retos de la globalización y la desregulación (Bosch, Rubery, and Lehndorff 2008), los CES están presentes en 161 Estados nacionales (Guardiancich and Ghellab, 2020), poseen una relevante trayectoria histórica (Guardiancich and Molina 2021) y desempeñan un papel destacado en economías coordinadas (Dekker, Bekker, and Cremers 2017). Su estudio, sin embargo, se concentra en Europa (Regan 2010; Spasova and Tomini 2013), siendo secundario el análisis de otros casos (Han, Jang, and Kim 2010; Guardiancich and Molina 2021). En Latinoamérica, únicamente el CES de Brasil ha recibido una atención parcial (Patschiki 2016), a pesar de la creación reciente de CES argentino, del Consejo Consultivo Económico y Social de Costa Rica en 2020 y del relanzamiento del CES de Brasil en 2023.

El propósito de este artículo es evaluar el CES de Argentina (CES-A) sobre los núcleos temáticos en el estudio de los CES (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera 2022) y el marco teórico del cambio institucional (Streeck and Thelen 2005; Thelen 2009; Murillo, Levitsky, and Brinks 2021; Levitsky and Murillo 2013). Esto permitirá realizar aportaciones al marco teórico que define las posibilidades y limitaciones de la coordinación corporativa, más concretamente en el diálogo social, en Latinoamérica.

Este estudio parte del enfoque de las Variedades de Capitalismo (Hall and Soskice 2001) para analizar el encaje y las complementariedades institucionales de una economía latinoamericana como es la argentina. De este modo, el artículo permite analizar la gestación y desarrollo de una institución para concertar y coordinar políticas bajo los condicionamientos de un modelo institucional y económico jerárquico (Schneider 2009), la dependencia al mercado mundial (Fernández and Alfaro 2011) y la inercia de una

sustitución constante de las instituciones (Levitsky and Murillo 2013), factores presentes en toda la región.

Considerando lo anterior, partimos de la hipótesis de que el modelo institucional jerárquico, la inserción dependiente y la volatilidad institucional obstaculizan el cambio institucional propuesto por el CES argentino. Estos mismos condicionamientos están presentes, en términos generales, en Latinoamérica. Factores que, por lo demás, no han sido estudiados en los CES en la región (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera 2022).

Hemos comparado también el CES-A con el Consejo del Salario Mínimo (CSMVM), único foro unificado e institucionalizado de diálogo social intersectorial de las relaciones laborales a nivel nacional (Etchemendy 2011). Esta institución ha sido fundamental desde su reactivación en 2004 no solo para el salario mínimo, sino también para los programas sociales, las pensiones y los convenios colectivos. Concretamente, bajo la noción de complementariedades institucionales (Schneider 2009) y en perspectiva comparada, estudiamos cómo se complementó una INDS dedicada exclusivamente a las relaciones laborales (CSMVM) con respecto a otra centrada en la concertación socioeconómica general (CES-A), teniendo en cuenta que Argentina es la tercera economía latinoamericana.

El análisis tiene implicaciones importantes para el CES-A, su desarrollo y posible supervivencia futura, dado que es discutible la preservación del foro ante las posturas radicalmente promercado y antiestatistas del nuevo gobierno presidido por Javier Milei. Consideramos que los resultados también serán útiles para otras experiencias latinoamericanas, así como para robustecer y matizar el marco teórico aplicable a otras instituciones de coordinación semejantes en la región. En ese sentido, el modelo institucional jerárquico y dependiente, por un lado, y la inestabilidad institucional crónica, por otro, son características compartidas en América Latina.

También esta investigación permite mejorar las estrategias de evaluación existentes sobre estos foros (Organización Internacional del Trabajo 2021a; Guardiancich and Molina 2021), particularmente en economías periféricas, para potenciar, además, su eficacia y su inclusividad. Del mismo modo, el artículo constituye un estudio de caso de una institución que facilitará estudios comparativos a nivel internacional. Por último, el estudio no solamente interpela al ámbito académico de las relaciones laborales y el diálogo social, sino que también interesa a la sociología de las organizaciones, ya que la valoración de la experiencia del CES-A se enfoca también en la debilidad de ciertas instituciones como impulsoras del cambio.

Para alcanzar los objetivos propuestos hemos planteado el siguiente esquema de trabajo. Hecha la introducción, se define en primer lugar cómo se relacionan los CES con los modelos institucionales de capitalismo y con los enfoques del cambio institucional. Luego se desarrolla la metodología del trabajo, describiendo los ejes de análisis. Posteriormente se describen las principales entidades corporativas del diálogo social argentino. Luego se caracteriza al CSMVM desde 2004 y al CES-A durante la presidencia de Fernández. Por último, se discuten los resultados, destacando las implicaciones para la práctica y las conclusiones del trabajo.

2. La evaluación del CES en las Economías Jerárquicas Latinoamericanas

Los CES son instituciones características de las Economías de Mercado Coordinadas (EMC) que definen estrategias de acción colectiva sobre asuntos socioeconómicos generales (Guardiancich and Molina 2021; Dekker, Bekker, and Cremers 2017). En ese sentido, se distinguen de otras INDS al trascender el ámbito de las relaciones laborales (como la discusión sobre el salario mínimo).

Si bien no hay un diseño institucional (Barba Ramos and Martínez López 2004). Los CES buscan coordinar el diseño de la legislación y las políticas públicas con organizaciones de la sociedad civil que se consideran relevantes por su capacidad de

representación y movilización (Sánchez Mosquera 2018). Por su naturaleza, los CES han tenido mayor eficacia en las economías coordinadas del norte europeo (Dekker, Bekker, and Cremers, 2017). Pero también han sido impulsados en otros entornos institucionales. En el marco de la ampliación de la Unión Europea, los CES fueron herramientas del neocorporatismo competitivo (Guardiancich and Molina, 2021) que legitimaron políticas de inspiración neoliberal, pasando por alto prácticamente el acuerdo con los sindicatos (Spasova and Tomini 2013). Algo similar ha ocurrido en Sudáfrica (Kim and Van Der Westhuizen, 2017) y Corea del Sur (Han, Jang, and Kim, 2010), donde los CES acompañaron flexibilizaciones laborales y el poder de las empresas sin movilizar a las organizaciones corporativas. En todos estos casos, el rol de los CES no superó la dimensión formal y cristalizó un “corporativismo ficticio” (Angrist 1999). Pese a lo anterior, existe una notable falta de una evaluación sistemática de los CES extra-europeos. Esta evaluación está particularmente ausente en América Latina (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera 2022).

Dentro de la teoría de Variedades de Capitalismo, los países de Latinoamérica son catalogados como Economías de Mercado Jerárquicas (EMJ) (Schneider 2009). Este modelo se caracteriza por el predominio de grupos empresariales nacionales de control familiar y filiales de empresas multinacionales, la debilidad general del mundo del trabajo (desorganizado, con gran rotación y presencia notable de informalidad), y la falta de inversión en formación de los trabajadores. La inserción periférica y dependiente en el mercado internacional refuerza aún más las complementariedades negativas del modelo jerárquico (Fernández and Alfaro 2011; Guardiancich and Molina 2021).

Las estrategias neodesarrollistas de promoción del bienestar social, industrialización y fortalecimiento del mercado interno fueron aplicadas por muchos gobiernos latinoamericanos de principios del siglo XXI para morigerar las complementariedades

negativas del modelo jerárquico. Los gobiernos estimaron esencial el apoyo de los sindicatos y los empresarios mercadointernistas, por lo que las INDS se reactivaron (Etchemendy 2011; Levitsky and Murillo 2013). Caso paradigmático es el CES de Brasil, a través del cual el presidente Da Silva pretendió articular estrategias socioeconómicas con los poderosos industriales paulistas (Patschiki 2016).

En Argentina, a pesar de contar con movimientos sociales y poderosos sindicatos (Etchemendy 2011), los gobiernos peronistas del siglo XXI no pudieron consolidar un modelo industrial a la brasileña (Bizberg 2014), debido a la histórica oposición de la coalición liberal (O'Donnell 1976). Los intereses agroexportadores dominantes han sido apoyados por otras fracciones empresariales, incluso algunas veces por las mercadointernistas. El CES-A creado en 2021 por el presidente peronista Fernández fue un nuevo intento de concertar una agenda neodesarrollista sustentada por coalición amplia en términos de Thelen (2009).

Para el análisis del CES-A se ha tenido en cuenta la bibliografía de evaluación existente sobre estas instituciones (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera 2022), centrada en tres aspectos a) condiciones de creación; b) condiciones de eficacia; c) eficacia final.

La primera dimensión identifica los incentivos principales para el nacimiento de un CES, que pueden ser exógenos o endógenos (Regan 2010). Los primeros refieren a grandes presiones o incentivos externos, como los CES creados en Europa oriental para cumplir con los requisitos de convergencia europea (Spasova and Tomini 2013). Los incentivos endógenos, por su parte, se relacionan con circunstancias domésticas (Kim and Van Der Westhuizen 2017; Han, Jang, and Kim 2010; Patschiki 2016), que generalmente garantizan un mejor desempeño institucional.

En segundo lugar, la literatura indica que la eficacia de un CES está condicionada, principalmente, por las características de los actores corporativos participantes, la

voluntad del gobierno y el diseño institucional (Guardiancich and Molina 2021). Dentro del primer factor, la fortaleza de los sindicatos fue caracterizada como el factor principal del éxito de los CES nórdicos (Regan 2010) y, como contraste, su fracaso en Europa oriental (Spasova and Tomini 2013). El segundo factor, la voluntad del gobierno, se relaciona con la elaboración de políticas sustantivas (Guardiancich and Molina, 2021). Aunque menos relevante, el diseño institucional ha sido subrayado por algunos estudios (Çelik 2020; Guardiancich and Molina 2021).

La tercera dimensión refiere a la eficacia de los CES, es decir, sus resultados. El concepto de eficacia es problemático (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera 2022). Por un lado, el CES puede verse como una estructura de representación de los intereses (Guardiancich and Molina, 2021) y evaluarse por su eficacia para incluir y representar expresiones socioeconómicas. Es la denominada “legitimidad de fuentes” (Organización Internacional del Trabajo 2021a), considerada en el estudio de los CES turco y brasileño (Çelik 2020; Patschiki 2016). No obstante, la evaluación de la eficacia de los CES se centra en su influencia en la “resolución de problemas públicos”, es decir, su eficacia *político-instrumental* (Guardiancich and Molina 2021). Este difuso criterio de eficacia se aplica al éxito de los CES nórdicos (Regan 2010), su eficacia parcial en Brasil (Patschiki 2016), o su fracaso en Europa oriental (Spasova and Tomini 2013), en Turquía (Çelik 2020), en Corea del Sur (Han et al., 2010) y en Sudáfrica (Kim y Van Der Westhuizen, 2017).

2.1. El cambio institucional

La introducción del CES-A como foro de coordinación socioeconómico respondió a la voluntad de cambiar sustantivamente la EMJ argentina. El presidente Fernández declaró que el foro debía promover decisiones estratégicas, como el cambio climático y la generación de riqueza con fines productivos (Jacquelin 2020). El enfoque teórico

neoinstitucionalista, en sus diferentes vertientes ofrece diversos modelos para estudiar el cambio institucional.

De este modo, el enfoque del modelo de *coyunturas críticas* (Collier and Collier 1991), o *equilibrio interrumpido*, ha propuesto que hay momentos críticos en la historia de un país donde una ruptura abrupta con el pasado tuerce las trayectorias institucionales históricas y provoca una coyuntura de gran creatividad e innovación. Ligado a lo anterior, el concepto de *path dependency* (Pierson 2000) sugiere que los nuevos cursos de acción introducidos en momentos de crisis se institucionalizan con el tiempo hasta una nueva ruptura del equilibrio. Sin embargo, las instituciones no cambian solamente en momentos de crisis. En las economías desarrolladas es más habitual un cambio lento e incremental (Fioretos, Falleti, and Sheingate 2013; Streeck and Thelen 2005; Thelen 2009). Es justamente la estabilidad institucional a largo plazo lo que permite a los actores con intereses divergentes (y hasta opuestos) movilizar sus recursos para influir en las instituciones. Son estas pequeñas reformas las que introducen cambios graduales.

Thelen (2009) señala que la dirección del cambio está condicionada por las coaliciones políticas en las que se apoyan las instituciones. Ciertas coaliciones de apoyo pueden perder peso con el tiempo, modificando las funciones institucionales (Streeck and Thelen 2005). Por ejemplo, las instituciones de coordinación de las EMC europeas no se han reemplazado por instituciones liberales. Incluso durante la Gran Recesión, hubo estabilidad del marco institucional y, en particular, de la legislación de protección del empleo (Bachmann and Felder 2018). Ni siquiera en las economías del sur de Europa, con la excepción de Grecia, se desdibujaron los tradicionales instrumentos de coordinación y cobertura de la negociación colectiva (Sánchez-Mosquera 2023).

Hay autores que sugieren que este modelo puede ser útil para analizar los cambios institucionales en Latinoamérica (Gómez 2015). De hecho muchos de sus postulados son

útiles en el análisis, pero en América Latina debe tenerse muy en cuenta la “otra institucionalización” (O’Donnell 1997): gran parte de las reglas formales no influyen en las expectativas ni en el comportamiento de los actores. El bajo *enforcement* de las normas permite un margen amplio de discrecionalidad e informalidad (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021). Por ejemplo, en Bolivia las reformas laborales protrabajadores nunca fueron acatadas por los empresarios (Wanderley 2009).

Las razones de la debilidad institucional son múltiples. La importación de instituciones foráneas (Mukand and Rodrik 2005) o el diseño institucional rápido y unilateral por parte del gobierno (Grzymala-Busse 2011) son algunas de ellas. Es habitual también que las instituciones nazcan “débiles” en contextos críticos y de incertidumbre extrema. En Argentina, las históricas fluctuaciones de las coaliciones de poder (O’Donnell 1976) y la alternancia de gobiernos con programas radicalmente opuestos (Bizberg 2014) provocaron que muchas reglas formales fueran vetadas o ignoradas por la jerarquía empresarial. Incluso aquellas instituciones creadas con el apoyo de grandes mayorías populares pueden simplemente carecer del tiempo para legitimarse (Balza 2021; Marshall 2019).

En ese sentido, el cambio institucional en la región es difícil de analizar bajo los modelos del equilibrio interrumpido o de cambio gradual. En realidad, el cambio se asemeja más a una *sustitución constante* (Levitsky and Murillo 2013). Las nuevas instituciones rara vez sobreviven a las fluctuaciones de las coaliciones de poder y de cambios de gobierno (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021). La alta incertidumbre institucional se retroalimenta con la coordinación jerárquica (Schneider 2009). Esta “trampa de inestabilidad institucional” (Helmke 2007) provoca que los actores desarrollen expectativas de inestabilidad y solo apuesten por los tradicionales canales de negociación y acuerdo informales (O’Donnell 1997).

Paradójicamente, la estabilidad institucional en América Latina está a menudo asociada a un débil *enforcement* (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021). Una institución tiene más probabilidades de ser estable si su debilidad garantiza que los actores poderosos no se opondrán. Esta relación entre *non-enforcement* y estabilidad se cristaliza en las instituciones “cortinas” (Levitsky and Murillo 2013). En ese sentido, un cambio de bajo *enforcement* podría facilitar un cambio institucional gradual, sin provocar el rechazo de los actores de veto.

Además del *reemplazo constante*, hay un segundo camino de cambio institucional identificado en Latinoamérica (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021): la *activación/desactivación* institucional. Bajo ciertas coyunturas históricas, se activan instituciones latentes en desuso. La revitalización del Consejo del Salario Mínimo en Argentina a partir de 2004 o la recuperación del CES de Brasil por parte del presidente Lula Da Silva en 2023 son ejemplos de ello. En estos procesos, contar con una coalición de poder de apoyo (Thelen 2009; Streeck and Thelen 2005) fue esencial.

La literatura, por tanto, sugiere un planteamiento hipotético inicial que enfatiza los problemas y limitaciones del CES-A como nueva institución de coordinación mercadointernista a largo plazo.

3. Metodología

El planteamiento metodológico parte de un análisis institucional basado en la literatura (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera 2022): a) condiciones de creación; b) condiciones de eficacia; c) eficacia final. Además, se compara al CES-A con otra institución de coordinación (si bien solo laboral) consolidada, el CSMVM.

Las fuentes de estudio destacan el trabajo realizado en las entrevistas a doce representantes públicos y privados del CES-A. Las entrevistas a estos informantes privilegiados se realizaron mediante el formato habitual de entrevista semiestructurada (Hernández Sampieri, Fernández Collado, and Baptista Lucio 1997). De este modo, se

realizaron 12 entrevistas bajo la condición de anonimato por parte de los entrevistados. La composición corporativa del panel de entrevistados se definió por 2 consejeros del grupo sindical; 1 consejero del grupo empresarial; 2 dirigentes empresariales representantes de PYMES, 1 dirigente sindical y 1 representante de universidades nacionales con participación en los debates; 3 autoridades estatales con responsabilidad en el CES; y finalmente 2 informantes subalternos con participación en los debates.

Las entrevistas se complementaron con conversaciones informales y observación participante en las mesas de diálogo. Los investigadores, consultados por el gobierno e invitados a participar de los debates en su carácter de expertos, pudieron extraer información sin acceso público.

Adicionalmente, se llevó a cabo una revisión de 1255 noticias en portales de noticias y en páginas oficiales argentinas (procesadas por el software NVivo), con el fin de recabar las declaraciones públicas de las organizaciones sobre el CES-A. Para identificar los artículos periodísticos se utilizaron las alertas de Google con palabras clave (Consejo Económico y Social, etc.). Los artículos iniciales pasaron por múltiples filtros. El contenido de la muestra final (256) se codificó con el apoyo del software cualitativo Nvivo 12, y se lo categorizó con el fin de lograr una síntesis temática que permitiera la interpretación (Thomas and Harden 2008). Este análisis permite detectar y clasificar los temas relacionados con la investigación más relevantes en la agenda pública. La eficacia de los CES-A para imponer agenda es una dimensión identificada, aunque poco estudiada (Guardiancich and Molina 2021), que sí examinamos. Finalmente, la caracterización del CSMVM se hizo a partir de fuentes secundarias.

4. Principales entidades corporativas del diálogo social argentino

En Argentina el diálogo social es sólido. Su sindicalismo es el más potente de América Latina (Etchemendy 2011). Su base fundamental es la Confederación General del Trabajo (CGT), con 6 millones de afiliados. No obstante, se ha producido un proceso progresivo

de fragmentación del espacio sindical en las relaciones laborales. La CTA, escisión de CGT en la década de 1990, es la segunda central con 1.300.000 de afiliados. Cumple un rol secundario en el diálogo social (Serdar, 2015), pero sigue siendo un actor de cierta relevancia.

La principal causa de esta fragmentación ha sido el incremento de la informalidad laboral desde la profunda crisis económica de 2001 (Collado 2015). La tasa de informalidad, cercana al 41% (Organización Internacional del Trabajo 2021b), provoca que más de un tercio de los trabajadores argentinos no estén amparados por los convenios colectivos. Esto constituye un serio obstáculo de partida a una coordinación efectiva de la economía y al adecuado rendimiento de los acuerdos sociales y laborales. Situación que ha sido definida como “corporativismo segmentado” (Etchemendy and Collier 2007).

No obstante, el sector de los desempleados y trabajadores informales está muy organizado en Argentina y es inusualmente influyente en comparación con otros países latinoamericanos (Garay 2007). Además, durante el gobierno de Macri el movimiento sindical superó su división y se consolidó un frente unido contra los recortes sociales (Forni 2020), que se institucionalizó posteriormente en la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), organización peronista que se arroga la representación de 2 millones de trabajadores informales. En los últimos años, la UTEP exige ser considerada como una entidad gremial de la CGT. Sin embargo, un consejero entrevistado de la CGT catalogó a la UTEP como una organización “social sindical”, minimizando su importancia real en las relaciones laborales. Otros, por el contrario, exigieron su inclusión en el diálogo social por representar una realidad laboral que favorecería la coordinación corporativa.

Por su parte, la representación empresarial argentina es todavía más heterogénea y fragmentada (Etchemendy 2011). Los sectores con entidades representativas fuertes son el industrial, el agropecuario, la construcción y el financiero (Dossi 2012).

La Unión Industrial Argentina (UIA) es la interlocutora reconocida del sector y de la gran empresa. Nuclea a grandes conglomerados nacionales e incluso filiales de multinacionales como FIAT. Aunque de heterogéneas posturas ideológicas a su interior, generalmente apoya políticas de desregulación económica y laboral.

La representación de intereses agropecuarios, sector que genera el 67% de las exportaciones (Consejo Agroindustrial Argentino 2021), se centra en cuatro entidades. Resaltan la Sociedad Rural Argentina (SRA), entidad liberal de los grandes terratenientes, y la Federación Agraria Argentina (FAA), de los pequeños productores. Hasta fines de 2021, todas se reunían en el Consejo Agroindustrial Argentino (CAA).

Por su parte, otras entidades agrupan a las grandes empresas del comercio (Cámara Argentina de Comercio - CAC), las grandes empresas constructoras (Cámara Argentina de la Construcción - CAMARCO), el sector financiero (principalmente, la Asociación de Bancos Argentinos - ADEBA) y los grandes empresarios (como al informal Asociación Empresaria Argentina - AEA).

Por último, el sector PYMES se caracteriza por la multiplicidad y dispersión en la representación (Dossi 2012), aunque las dos entidades más relevantes son la peronista Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA) y la Confederación Argentina de Mediana Empresa (CAME).

A pesar de la enorme heterogeneidad, la CGT y la UIA son los principales actores del diálogo social argentino (Etchemendy and Collier 2007). Hay una rica historia de acuerdos interclasistas entre ambas organizaciones (Fishwick and Urso 2022). En esta

coalición se apoyó la recuperación gubernamental del CSMVM, y la creación del CES-A.

5. La experiencia del Consejo del Salario Mínimo

El CSMVM es un caso paradigmático de cambio institucional a partir de la activación/desactivación institucional y de modificaciones en la base de coaliciones de apoyo. Se creó en 1964, pero hasta 1988 el salario mínimo se fijó por decreto gubernamental. La institución fue reeditada por ley en 1991, pero durante esa década de reformas promercado la institución tuvo convocatorias puramente formales (Ojeda 2006). No fue hasta 2004 que el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), con apoyo de la principal confederación sindical CGT y el beneplácito de la UIA, recuperó el foro convirtiéndolo en una instancia tripartita fundamental para regular la política de ingresos (Etchemendy 2011). Se revitalizó también el dialogo social y la negociación colectiva, de este modo la CSMVM se ha reunido al menos una vez al año para negociar y sancionar el salario mínimo. La institución no solo impacta en los trabajadores de menores ingresos, sino que también define posteriormente el monto de los programas sociales y las jubilaciones mínimas. Indirectamente, el salario mínimo acordado también afecta las remuneraciones básicas de muchos convenios colectivos.

Como INDS del corporativismo segmentado, la composición del CSMVM privilegia a las grandes organizaciones corporativas. Actualmente, está presidido por el ministro de Trabajo y 32 integrantes (16 por sector).

Tabla 5. *Composición segmentos y número de integrantes (CSMVM).*

Trabajo	Empresa
Trece (13)	Cinco (5) Unión Industrial Argentina (UIA)
Confederación	Uno (1) Federación Agraria Argentina (FAA)

General del Trabajo (CGT)	Uno (1) Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO)
	Uno (1) Sociedad Rural Argentina (SRA)
	Uno (1) Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)
	Uno (1) Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de la República Argentina (FEHGRA)
	Uno (1) Cámara Argentina de Comercio (CAC)
	Uno (1) Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA)
	Uno (1) Bolsa de Comercio
Tres (3) Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)	Uno (1) Asociación Empresaria Argentina (AEA).
	Uno (1) Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO)
	Uno (1) Confederación Argentina de Mediana Empresa (CAME)

Fuente: CSMVM (2023).

El privilegio de la CGT y la preeminencia de la UIA son evidentes (Etchemendy 2011). El sector agroindustrial está representado por sus cuatro principales entidades, como así también el sector financiero (ADEBA y Bolsa de Comercio) y el sector PYMES tiene un solo representante (CAME). No hay representación del trabajo informal (UTEP).

Las entidades corporativas valoran el CSMVM, pero su funcionamiento dependió en gran parte de la voluntad del gobierno (Etchemendy 2011; Etchemendy and Pastrana 2021). En la práctica, las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015)

acordaron en las convocatorias anuales el salario mínimo con la CGT y la UIA. A partir de 2015, la coalición que apoyaba la institución, especialmente las confederaciones sindicales, adoptó una posición defensiva ante la victoria electoral de Mauricio Macri (2015-2019). Este gobierno desactivó parcialmente el CSMVM. Rompiendo la dinámica pactista iniciada en 2004, el CSMVM solamente se reunió en 2016, y a partir de 2017 fue el gobierno el que decretó unilateralmente incrementos salariales a la baja. Se produjo una modificación de la base de coalición de apoyo (Thelen 2009) y la desactivación institucional (Levitsky and Murillo 2013).

Durante la presidencia de Alberto Fernández el CSMVM se restableció, pese a la dificultad para coordinar la puja salarial en un contexto inflacionario (Etchemendy and Pastrana 2021). Incluso frente al cambio de gobierno en diciembre de 2023, en marzo de 2024 se convocó a una nueva reunión del CSMVM. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar la posibilidad de supervivencia del foro durante la presidencia de Javier Milei.

6. El CES de Argentina

El CES-A puede tomarse también como un ejemplo de *desactivación/activación institucional*. Desde 1939 a 1955 el CES argentino fue uno de los ámbitos institucionales privilegiados de articulación entre el Estado y las organizaciones sociales para la planificación general de la economía. Sin embargo, en cada período la institución fue apoyada por coaliciones diversas, e incluso antagónicas, que modificaron su sentido y funciones. La primera versión (1939-1940) fue un espacio aprovechado por los sectores agroexportadores para influir las políticas intervencionistas que comenzaba a aplicar el Estado (Llach 1984). La segunda versión (1946-1955), en cambio, se desarrolló con la planificación mercadointernista y la promoción industrial peronista (Berrotarán 2002).

Luego de la eliminación del CES tras el golpe de Estado a Perón en 1955, los intentos de coordinación tripartita económica y social fueron esporádicos y limitados. Las

reiteradas interrupciones democráticas, primero, y la volatilidad electoral, después, determinaron un constante *reemplazo institucional*.

6.1. La re-creación

Para el análisis del CES-A hemos considerado tres centros de interés a) condiciones de creación; b) condiciones de eficacia; c) eficacia final (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera 2022).

La primera dimensión identifica los incentivos principales para el nacimiento de un CES. En el caso del CES-A, pese a que contó con el visto bueno de CGT y UIA, fue una decisión unilateral del Gobierno. La pandemia retrasó la creación, inicialmente proyectada para principios de 2020. Finalmente, en febrero de 2021 un decreto presidencial dio nacimiento al organismo en el marco de un consenso político generalizado (Jacquelin 2020). Como señaló un consejero sindical, la creación del CES-A no figuraba en la agenda de la CGT. Las organizaciones empresariales tampoco intervinieron en su diseño. Se incurrió en un déficit ya señalado por la literatura, el diseño institucional rápido y unilateral por parte del gobierno, excluyendo parcialmente a los actores de veto (Grzymala-Busse 2011).

Según las entrevistas y de las conversaciones informales, la génesis del CES-A se explica principalmente la necesidad del presidente Fernández de legitimar corporativamente sus políticas en un contexto de debilidad por la crisis sanitaria y económica, y de tensiones internas partidarias. Más concretamente, para acercar a las organizaciones patronales críticas y, al mismo tiempo, consolidar el acompañamiento de los sindicatos afines.

La legitimación estaba dirigida también hacia la propia coalición de gobierno, integrado por contradictorias facciones peronistas. Fernández, de posiciones moderadas, representaba (parcialmente) al denominado peronismo “institucional” (sindicatos, gobernaciones). Esta corriente convivía con el peronismo kirchnerista, liderado por

Cristina Kirchner, la vicepresidenta, de posturas más izquierdistas. Una autoridad ministerial entrevistada indicó que el CES-A se creó con el fin de fortalecer la posición presidencial dentro de la coalición.

6.2. Factores de eficacia: voluntad política, actores socioeconómicos, diseño institucional

La literatura indica que la eficacia de un CES está condicionada, principalmente, por la voluntad del gobierno, las características de los actores corporativos participantes y, en menor medida, el diseño institucional.

6.2.1. Voluntad política

Según se desprende de las entrevistas a autoridades gubernamentales, Fernández buscaba interpelar a las uniones empresariales del “sector de derecha” y también a “los Gordos”, como se apoda a los principales dirigentes sindicales de la CGT, que se oponían a la vicepresidenta Cristina Kirchner por sus posturas más radicales.

Dada la fragmentación gubernamental, el Consejo era concebido como el lugar donde consensuar una mirada más estratégica y coordinada. Sin embargo, esto no se resolvió. A modo de ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Productivo lanzó “mesas sectoriales” e impulsó propuestas (p.e. el Plan Gas) que compitieron con el CES-A. Al débil desempeño institucional (amenazado por el *reemplazo constante*), se le sumaba la superposición institucional y la competencia.

La elección del director del CES-A también produjo críticas. Los consejeros entrevistados señalaron que la designación de “un funcionario de segundo orden” demostraba falta de liderazgo presidencial. Los consejeros demandaban que el foro fuera conducido por el mismo presidente, como el CES de Brasil. Esta debilidad de origen condicionó el desempeño institucional del foro.

6.2.2. Comportamiento de las entidades corporativas

Hay una extensa tradición de acuerdos interclasistas entre la CGT y la UIA (Fishwick and Urso 2022), principales actores del diálogo social argentino (Etchemendy and Collier 2007). Estas organizaciones conformaron el núcleo duro del CES-A. El pleno del foro contó con treinta dirigentes socioeconómicos de principal importancia, que se dividieron en segmentos socioeconómicos equivalentes e, incluyeron, a diferencia del CSMVM y otras INDS argentina, a un segmento de organizaciones “plurales”.

Tabla 6. *Composición segmentos y número de consejeros.*

Trabajo	Empresa	Plural
	Tres (3) Unión Industrial Argentina (UIA)	Uno (1) Universidad Nacional de Buenos Aires
Ocho (8) Confederación General del Trabajo (CGT)	Uno (1) Federación Agraria Argentina (FAA)	Uno (1) Universidad Nacional de Misiones
	Uno (1) Consejo Agroindustrial Argentino (CAA)	Uno (1) Universidad Nacional del Noreste
	Uno (1) Cámara Argentina de Comercio (CAC)	Uno (1) Academia de Ciencias Morales y Políticas
Uno (1) Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)	Uno (1) Accenture Argentina	Uno (1) Grupo de Investigación y Desarrollo en el Instituto Milstein
	Uno (1) Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO)	Uno (1) Comisión Nacional de Energía Atómica
	Uno (1) Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA)	Uno (1) Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales
	Uno (1) Confederación Argentina de Mediana Empresa (CAME)	Uno (1) Red Solidaria
Uno (1) Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP)		Uno (1) Federación Autogestión, Cooperativismo y Trabajo

Fuente: (CES 2022).

Como muestra la Tabla 2 el gobierno privilegió a CGT como puntal fundamental del órgano. Esta sobrerrepresentación fue aceptada por las grandes entidades empresarias (en especial, UIA y CAMARCO) para desplazar a las más combativas CTA y UTEP. De este modo, la CGT servía al Gobierno para contrabalancear con el ala izquierdista liderada por la vicepresidenta, además de que por su tradición negociadora "realista" podría facilitar entendimientos con la clase empresarial, con la que se pretendía construir una nueva alianza en el marco del CES-A.

En el mismo sentido, Fernández privilegió a la UIA con tres lugares en el CES-A, ratificando el interés del gobierno por la promoción industrial y por tender puentes con los conglomerados empresariales más importantes del país. Tampoco dejó de lado al poderoso sector agroexportador, otorgándole dos escaños. Las entidades PYMES, parte de la base social del gobierno peronista, también dos representantes.

Según los entrevistados, el segmento “plural” del CES-A fue irrelevante, con la excepción de la UBA y, en especial, la Junta Federal de Cortes. La tensión entre los Ejecutivos peronistas y el Poder Judicial fue una constante de las últimas dos décadas, por lo que debe verse su elección bajo la misma óptica del segmento empresarial.

Desde el principio, las entidades corporativas más poderosas mantuvieron una posición expectante con respecto al CES-A. Como sugiere la literatura (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021; Levitsky and Murillo 2013), las organizaciones empresariales y sindicales más importantes no deseaban comprometerse con un foro tan débil y atado a la suerte de Fernández. Los consejeros estimaban que el CES-A difícilmente podría sobrevivir a un revés electoral (y se caería nuevamente en el *reemplazo constante*). Las

autoridades gubernamentales compartían el diagnóstico. Condicionadas por la “trampa de inestabilidad institucional” (Helmke 2007).

Incluso la peronista CGT mantuvo su habitual “autonomía pragmática” (Etchemendy and Collier 2007). Los consejeros sindicales asistieron a los plenarios y apoyaron públicamente la institución. Sin embargo, primaba un escepticismo que en ocasiones trascendió en los medios.

La debilidad del gobierno se acentuó tras la derrota electoral de septiembre de 2021. Los consejeros de la CGT entendieron que Fernández se volvía más dependiente del apoyo sindical y se le podía presionar para alejarlo más de las posturas kirchneristas. Pero observaron que el CES-A continuaba sin debatir políticas sustantivas y retomaron su desdén con respecto al foro.

Por su parte, la CTA, confederación más débil y fragmentada (Serdar, 2015), no pudo mantener su autonomía del gobierno peronista y apoyó mayoritariamente al CES-A. Los movimientos sociales representados en la UTEP trataron de conservar cierta autonomía del gobierno, pero vieron en Fernández una oportunidad para institucionalizar sus demandas, y lo defendieron decididamente ante la oposición.

Tanto las centrales sindicales como los movimientos sociales estaban dispuestos a concertar un programa neodesarrollista si el presidente mostraba esa voluntad. Sin embargo, los consejeros sindicales, particularmente los de CGT, no consideraban que Fernández, por su debilidad, estuviera en posición de encabezar un debate sustancial sobre una agenda de futuro en el CES-A.

A partir de marzo de 2022, luego del acuerdo con el FMI y los altos índices de inflación, disminuyó todavía más el apoyo sindical al CES-A. Algunos dirigentes de la CGT faltaron a las convocatorias, criticaron públicamente al segmento empresarial (Gremiales 2022) y al foro mismo (FM La Patriada 2022).

Por su parte, las grandes entidades empresariales solo apoyaron políticas puntuales que beneficiaban sus intereses. Pero, luego de la victoria de la oposición neoliberal en las elecciones legislativas de 2021, retacearon un apoyo más global. En la segunda mitad de 2022, las organizaciones empresarias finalmente dejaron de participar de forma activa.

6.2.3. *Diseño institucional*

En 2021 el CES-A creó una mesa de diálogo destinada a elaborar un proyecto de ley que brindara perdurabilidad a la institución, de la cual participaron los investigadores de este trabajo en calidad de expertos y de observación participante para esta investigación. Los consejeros habían resaltado la debilidad normativa, más aún en relación con otras INDS, como el CSMVM (creado por ley).

En los debates se criticó la falta de criterio para elegir a los consejeros, de procedimientos para establecer agenda y desarrollar los debates. Los entrevistados atribuyeron esto a la ausencia de un objetivo institucional específico del CES-A. No obstante, la principal demanda fue que las decisiones del CES-A fueran vinculantes para el gobierno. Tanto entidades empresarias como sindicales evaluaban que un CES-A que no obligara al gobierno era una institución poco útil. El proyecto legislativo, sin embargo, nunca fue presentado en el Congreso Nacional.

6.3. Evaluación del CES-A: eficacias de representación e instrumental

Como se señaló, la tercera dimensión refiere a la eficacia de los CES, es decir, sus resultados.

6.3.1. *Eficacia de representación*

La *eficacia de representación* remite a la legitimidad de fuentes de un CES (Guardiancich and Molina 2021; Organización Internacional del Trabajo 2021a) y, en última instancia, a la base de coalición de apoyo de toda institución (Streeck and Thelen 2005; Thelen 2009). En el caso argentino, la representación equilibrada del capital y del trabajo dentro

del CES-A fue negociada con la UIA y la CGT. En ese sentido, como aspecto positivo, la institución no fue vetada por las principales corporaciones.

Las demandas de mayor amplitud del CES-A provinieron de las asociaciones de defensa al consumidor y de partidos políticos opositores. Luego de la derrota electoral del gobierno en 2021, las organizaciones empresariales y sindicatos los peronistas favorecieron la incorporación de partidos políticos en el foro. En suma, la mayoría de los entrevistados evaluaba que la exclusión del principal partido opositor (Juntos por el Cambio, favorable a la desregulación) amenazaba la supervivencia de la institución si se producía el más que probable cambio de gobierno.

La legitimidad del CES-A nunca fue impugnada en su totalidad. Más bien, las críticas se concentraron en la composición de cada segmento. La CTA y la UTEP reclamaron mayor participación en el segmento laboral. La entidad patronal CGERA, y otras entidades PYMES peronistas, por su parte, también. Las organizaciones de pequeños productores agrarios también criticaron el desequilibrio en su sector a favor de los intereses agroexportadores (Canal Abierto 2021). En línea con la literatura (Streeck and Thelen 2005; Thelen 2009), de fondo se percibía el *estrechamiento de la base de coalición*. Si bien la coordinación “segmentada” y reducida podía ser efectiva para el CSMVM (institución de relaciones laborales), en el caso del CES-A, considerando su contexto y función, la exclusión de los nuevos actores socioeconómicos repercutía en su legitimidad y su futuro.

6.3.2. Eficacia político instrumental

En cuanto a la *eficacia político instrumental*, el presidente Fernández consideraba que el principal objetivo del CES-A era concertar una agenda de desarrollo socioeconómico y construir la base para un “gran acuerdo nacional”.

Las cuestiones de corto plazo, como precios y salarios, debían permanecer delegadas al CSMVM y otras instituciones laborales. En diversas reuniones privadas del CES-A los

consejeros debatieron acerca de opción de incluir al CSMVM dentro del foro de concertación. Pero coincidieron con el gobierno en resguardar a las INDS que funcionaban relativamente bien. La UIA deseaba que el CES-A se enfocara exclusivamente en fortalecer un “horizonte de previsibilidad y estabilidad” para sus inversiones. La CGT creía que debían debatirse los “obstáculos estructurales para el desarrollo” de la Argentina.

En el capitalismo jerárquico argentino (Bizberg 2014), tensionado por coaliciones contradictorias, las propuestas de futuro de los actores corporativos eran, inevitablemente, casi irreconciliables. Las organizaciones cercanas al peronismo compartían diagnóstico: desindustrialización, restricción externa, calidad del empleo. Pero no compartían las soluciones. Las patronales PYMES peronistas proponían desconcentrar y limitar la extranjerización económica a través de una ley, y no apoyaban plenamente la estrategia gubernamental de favorecer las exportaciones de los grandes conglomerados y multinacionales. En el segmento laboral, la CGT impulsaba una reforma laboral en acuerdo con la UIA, preocupada por la caída del trabajo formal. La central peronista de trabajadores informales UTEP apoyaba esta reforma, pero solo si lograba legitimarse corporativamente. Ni siquiera la propia coalición social peronista tenía propuestas consensuadas.

Por su parte, las entidades empresarias de signo neoliberal consideraban que los principales obstáculos económicos se relacionaban con la falta de competitividad, los elevados impuestos y las excesivas protecciones laborales.

Ninguna de estas importantes discusiones fue habilitada por Fernández dentro del CES-A. Por el contrario, el gobierno impulsó debates sobre temas poco sustanciales. Esto fue criticado por los consejeros en privado, e incluso públicamente (Falak 2021). El Consejo se convertía progresivamente en una institución “cortina”.

Pero, al mismo tiempo, el gobierno necesitaba demostrar resultados del CES-A para justificar su existencia. Con ese objetivo, según se desprende de las entrevistas y las conversaciones informales, el gobierno se enfocó durante todo 2021 en legitimar propuestas ministeriales. Ejemplos de ello son el proyecto de ley para la promoción turística (propuesta del Ministerio de Turismo, con el apoyo de la empresarial CAC), o el proyecto de ley de hidrocarburos. Las organizaciones socioeconómicas tampoco querían parecer públicamente obstaculizadores del consenso.

Las entidades criticaron el énfasis del CES-A en el corto plazo, abandonando sus ambiciosos objetivos de concertación. El foro se consolidó casi exclusivamente como una caja de resonancia corporativa del presidente Fernández, desplazando las propuestas de las entidades corporativas.

De este modo, el desdén corporativo fue la norma, pues el CES-A no era una institución efectiva. Por ello, las entidades corporativas llevaron pocos temas al foro (solo aquellos que servían a sus intereses) y la mayoría “eran debatidos por otros canales”. De este modo, el CES-A se consideró un instrumento de articulación más entre otros espacios formales y, sobre todo, informales ya existentes (la “otra institucionalización”). Los temas laborales, por ejemplo, eran canalizados a través de las INDS existentes como el CSMVM. CGT y UIA no abandonaron los puentes de diálogo informales con el gobierno y el acceso privilegiado al presidente.

Abundan los ejemplos en este sentido. El proyecto de ley de hidrocarburos destinado a fomentar el sector petrolero fue presentado en el CES-A a fines de 2021 como un “tema cerrado”. Ya había sido negociado previamente (y a puertas cerradas) entre el gobierno, la CGT y las empresas asociadas al sector. El proyecto de ley de fomento de las exportaciones agrarias debatido en el CES-A en 2021 también fue acordado previamente entre los grandes agroexportadores del CAA y el gobierno, marginando del proceso a los

pequeños productores. Posteriormente, también por fuera del CES-A, los parlamentarios kirchneristas lograron modificar el documento. Sin embargo, las poderosas entidades agroexportadoras terminaron vetando el proyecto modificado, que nunca fue aprobado.

Durante todo el período analizado, las organizaciones más pequeñas, independientemente de si representaban a empresas (CGERA) o trabajadores (CTA y UTEP), quedaron fuera de los debates estratégicos más significativos, pues el CES-A los trató superficialmente.

Los últimos intentos de Fernández de revitalizar el CES-A fueron en abril de 2022, luego de un agudo salto inflacionario. La institución escenificó una “paz armada” entre la UIA y la CGT con la participación presidencial. En reuniones informales previas, estas entidades habían pactado con el gobierno establecer precios máximos a productos alimentarios y también no adelantar las comisiones paritarias para no sumar presión inflacionaria. Sin embargo, en agosto de 2022, en el marco de una profunda crisis política del gobierno, se reemplazó al director del CES-A y el organismo perdió del todo la centralidad. Durante todo 2023, los actores corporativos y el gobierno retomaron los canales formales (en especial, el CSMVM) e informales habituales para negociar políticas sustantivas. El 10 de diciembre de 2023 asumió como presidente de la República Javier Milei, radicalmente opuesto a estas fórmulas de coordinación económica.

7. Discusión de los resultados y conclusiones

El dinamismo del diálogo social argentino sigue vigente (Etchemendy 2011; Marshall 2019). El CSMVM, pese a sus altibajos, es una institución eficaz en sus objetivos y funciones, que incluso ha seguido funcionando en los primeros meses de gobierno del ultraliberal Javier Milei. El diálogo informal, tanto tripartito como bipartito, también ha continuado siendo fructífero.

Sin embargo, el CES-A que trabajó activamente entre 2021 y 2022 no ha funcionado como en el pasado (Berrotarán 2002; Llach 1984). El análisis de esta institución

contribuye a llenar un vacío en la literatura (Guardiancich and Molina 2021), enfocada solo excepcionalmente en América Latina (Patschiki 2016). Esto ocurre a pesar de que el CES sigue siendo una institución relevante en el mundo (Guardiancich and Ghellab 2020; Guardiancich and Molina 2021; Dekker, Bekker, and Cremers 2017) y que han replicado recientemente Argentina y Costa Rica (2020) y recuperado Brasil (2023).

El estudio del CES-A se ha basado en los tres ejes de análisis propuestos (Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera 2022). En primer lugar, la creación del CES-A respondió a una necesidad gubernamental de ampliar la base de apoyo político. El gobierno monopolizó la agenda del foro y limitó el debate de políticas sustantivas. Lo mismo había ocurrido en otros CES de economías periféricas (Patschiki 2016; Kim and Van Der Westhuizen 2017; Han, Jang, and Kim 2010). En el caso argentino, se trató de un gobierno débil y dividido internamente, que contrasta con la fortaleza de otros gobiernos que respaldaron el CES de Brasil (Patschiki 2016), o incluso de otros organismos de diálogo social argentino como el CSMVM, respaldado por gobiernos fuertes de los Kirchner.

El aspecto diferencial de Argentina con respecto a otras EMJs y economías periféricas es la fortaleza de su sindicalismo (Murillo 1997) y de sus alianzas interclasistas (Fishwick and Urso 2022), elementos que se encuentran en economías coordinadas de otros tipos de capitalismo (Guardiancich and Molina 2021; Organización Internacional del Trabajo 2021a). Esto constituía una línea de apoyo y vector teórico de desarrollo prometedor para el CES-A. Sin embargo, los resultados han desmentido tal posibilidad.

La comparación con el CSMVM enriqueció los resultados. El diálogo sostenido y la alianza interclasista entre la CGT y la UIA (Etchemendy 2011; Dossi 2012) son condiciones necesarias pero no suficientes para el éxito. La voluntad política es determinante para la institucionalización de las INDS en Argentina. La inestabilidad gubernamental provocó retrocesos en la performance incluso del CSMVM (Balza 2021;

Marshall 2019), a pesar de ser una institución de larga data, refrendada por ley, útil para las dos organizaciones más influyentes (CGT y UIA) y de resultados notables. En el caso del CES-A la ausencia de resultados, el débil apoyo de un gobierno fragmentado y la falta de apoyo comprometido de CGT y UIA auguran un futuro poco halagüeño ante el nuevo gobierno de Javier Milei.

La confirmación del planteamiento hipotético inicial acerca de la limitación del CES-A nos remite de nuevo a la teoría. La posibilidad del cambio institucional en América Latina resulta verdaderamente limitada. El enfoque del *equilibrio interrumpido* (Collier and Collier 1991; Pierson 2000) y del cambio gradual (Fioretos, Falleti, and Sheingate 2013; Streeck and Thelen 2005; Thelen 2009) ofrecen herramientas útiles pero restringidas en nuestro caso de estudio. El CES-A, inserto en una economía EMJ, debe sortear desafíos mayores que los planteados por economías coordinadas europeas (Grzymala-Busse 2011; Mukand and Rodrik 2005; Wanderley 2009; Levitsky and Murillo 2013), que es donde mejor han funcionado los CES. En entornos menos alejados de ese ideal como es el sur de Europa y los países excomunistas que pertenecen a la UE ya encontramos resultados muy restringidos. De forma similar, el modelo institucional jerárquico, dependiente y obstaculizador del cambio de América Latina constriñe la eficacia del CES y del diálogo social en general. En suma, estas dificultades son extrapolables a toda América Latina.

En el caso analizado, la recreación del CES-A ha chocado particularmente contra la habitual fluctuación de las coaliciones de poder (V. Murillo, Levitsky, and Brinks 2021; O'Donnell 1976), el contexto dependiente de la economía argentina (Fernández and Alfaro 2011), la “autonomía pragmática” de la CGT (Etchemendy and Collier 2007) y la coordinación empresarial jerárquica y cortoplacista (Schneider 2009; Bizberg 2014). Por decisión de Fernández, el CES-A sufrió una situación extremadamente paradójica. Por un

lado, asumió la pesada responsabilidad de concertar una agenda de desarrollo socioeconómico futuro y construir la base para un “gran acuerdo nacional”. Por el otro, el gobierno redujo el foro a debates insustanciales y no impulsó su institucionalización formal. Esto ha convertido el CES-A en una institución en que se depositaron enormes expectativas que terminó convertida en una institución “cortina” (Levitsky and Murillo 2013). No promovió ningún cambio institucional ni incremental ni mucho menos radical.

Relacionado con estos resultados, los actores corporativos esperaron el fracaso del foro. Apostaron por los foros formales y, como es frecuente en Latinoamérica, informales que suponen la “otra institucionalización” (O’Donnell 1997). El CES-A cayó rápidamente en la “trampa de inestabilidad institucional” (Helmke 2007).

Como salvedad, debemos señalar que la UIA y, sobre todo, la CGT conforman una valiosa *coalición de apoyo*, en términos de Thelen (2009) y Streeck y Thelen (2005), para impulsar al CES-A o una institución similar en el futuro. Pero esta coalición está *estrechando su base* y reduciendo su capacidad de apoyo a las INDS argentinas ante el avance del trabajo informal. El CES-A no abordó esta cuestión y no se opuso ni combatió el corporativismo segmentado (Etchemendy and Collier 2007).

En suma, nuestros resultados alinean el CES-A como víctima de los ciclos de *sustitución constante* (Levitsky and Murillo 2013). La asunción de Javier Milei como presidente en diciembre de 2023 no hace más que fortalecer esta expectativa.

El estudio del caso argentino permite realizar aportaciones de interés al marco de estudio del diálogo social y el cambio institucional en la región. Modelo jerárquico, situación dependiente e inestabilidad institucional fueron obstáculos insalvables para concertar una agenda de cambio con las principales corporaciones de capital y trabajo. Más aún, teniendo en cuenta que a nivel regional Argentina había despuntado por un diálogo social más amplio y robusto. Los resultados son especialmente útiles para estudiar

otros CES (u otras instituciones INDS de concertación socioeconómica) de la región. También pueden ser tenidos en cuenta para la constitución de nuevos CES o la innovación de los ya existentes, excediendo el mundo académico.

Una forma de paliar la debilidad de partida en la región puede ser enfatizar un factor de éxito señalado en nuestra investigación: la voluntad gubernamental. Introducir debates sustantivos de políticas públicas, que incorpore a las organizaciones corporativas en la concertación de las decisiones, puede evitar un corporativismo ilusorio. Por decisión unilateral del gobierno, el CES-A pecó de un fundamentalismo del consenso que degradó su importancia rápidamente y, en la práctica, devino en una notable falta de apoyo gubernamental. La voluntad política fue un factor necesario para la permanencia del CES de Brasil (Patschiki 2016; Von-Zeschau and Sánchez-Mosquera 2023) y del propio CES argentino de la posguerra (Berrotarán 2002). La voluntad política puede contrabalancear la alta incertidumbre institucional (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021; Helmke 2007), disminuir los incentivos hacia la “otra institucionalización” (O’Donnell 1997) y, en suma, ganar tiempo para ampliar la legitimidad ante los frecuentes giros políticos en estos países (Balza 2021; Marshall 2019).

En cuanto al diseño institucional, el CES-A propuso debates irrelevantes, pero asumió al mismo tiempo la pesada responsabilidad de concertar una agenda neodesarrollista. La literatura (Levitsky and Murillo 2013) tiene en cuenta la fuerte resistencia en la región de actores poderosos ante el cambio. En ese sentido, en Latinoamérica puede ser conveniente evitar las expectativas erradas, erráticas por la indefinición o incluso desmesuradas por sus objetivos si se quiere facilitar un cambio institucional gradual, sin provocar el rechazo de los actores de veto, sobre todo de los poderosos conglomerados empresariales. Comprender los límites del cambio institucional en la región puede favorecer instituciones más viables y robustas.

Se espera que la investigación permita mejorar las estrategias de evaluación existentes sobre estos foros (Organización Internacional del Trabajo 2021a; Guardiancich and Molina 2021), particularmente en economías periféricas, para potenciar, además, su eficacia y su inclusividad. Posibles ampliaciones y líneas de investigación futuras pueden facilitar estudios comparativos a nivel internacional, apoyados en el estudio de caso argentino.

Referencias

- Angrist, Michele Penner. 1999. "Parties, Parliament and Political Dissent in Tunisia." *Journal of North African Studies* 4 (4): 89–104.
<https://doi.org/10.1080/13629389908718381>.
- Bachmann, Ronald, and Rahel Felder. 2018. "Estabilidad Laboral En Europa a Lo Largo Del Ciclo Económico." *Revista Internacional Del Trabajo* 137 (3): 527–65.
<https://doi.org/10.1111/ilrs.12100>.
- Balza, Sonia. 2021. "La Consolidación de La Precariedad Laboral En La Argentina de La Posconvertibilidad (2003-2019)." *Revista Latinoamericana de Antropología Del Trabajo* 5 (10): 1–27.
- Barba Ramos, Francisco, and Francisco Martínez López. 2004. "Los Consejos Económicos y Sociales Locales." *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, no. 77: 125–72.
- Berrotarán, Patricia M. 2002. "La Planificación En La Época Peronista (Argentina 1946-1949)." In *1º Simposio: "Estado y Políticas Públicas En La Argentina (1930-1955)"*, 435–46. Universidad Nacional de Quilmes.
- Bizberg, Ilan. 2014. "Types of Capitalism in Latin America." *Interventions Économiques*, no. 49: 0–31.

<https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1772>.

Bosch, Gerhard, Jill Rubery, and Steffen Lehndorff. 2008. “Los Modelos de Empleo Europeos, Agitados Por Vientos de Cambio.” *Revista Internacional Del Trabajo* 126 (3–4): 285–314. <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2007.00015.x>.

Canal Abierto. 2021. “Ley de Agroindustria: ‘Es Una Claudicación Ante Los Grandes Grupos Económicos.’” Canal Abierto. December 9, 2021. <https://canalabierto.com.ar/2021/12/09/ley-de-agroindustria-es-una-claudicacion-ante-los-grandes-grupos-economicos/>.

Çelik, Aziz. 2020. “The History of the Economic and Social Council of Turkey as a Deserted Constitutional Institution.” *Journal of Management and Labour* 4 (1): 14–35.

CES. 2022. “Integrantes Del CES | Argentina.Gob.Ar.” Argentina. 2022. <https://www.argentina.gob.ar/consejo/integrantes>.

Collado, Patricia A. 2015. “Social Conflict in Argentina: Land, Water, Work.” *Latin American Perspectives* 42 (2): 125–41. <https://doi.org/10.1177/0094582X14550284>.

Collier, Ruth Berins, and David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Consejo Agroindustrial Argentino. 2021. “Balance Del Año 2021 Consejo Agroindustrial Argentino.” Agrositio. December 31, 2021. <https://www.agrositio.com.ar/noticia/220658-balance-del-ano-2021-consejo-agroindustrial-argentino>.

“Consejo Nacional Del Empleo, La Productividad y El Salario Mínimo, Vital y Móvil.”

2023. 2023. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/consejodelsalario>.

Dekker, Ronald, Sonja Bekker, and Jan Cremers. 2017. “The Dutch Polder Model: Resilience in Times of Crisis.” In *Talking through the Crisis: Social Dialogue and Industrial Relations Trends in Selected EU Countries*, edited by Oscar Molina and Igor Guardiancich, 189–212. International Labour Office, Governance and Tripartism Department.

Dossi, Marina Virginia. 2012. “La Unión Industrial Argentina: Su Organización y Vinculaciones Con El Mundo de Las Corporaciones Empresarias.” *Documentos de Investigación Social - IDAES-UNSAM*. Vol. 19.

Etchemendy, Sebastián. 2011. *El Dialogo Social y Las Relaciones Laborales En Argentina 2003-2010. Estado, Sindicatos y Empresarios En Perspectiva Comparada*. Buenos Aires: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, Organización Internacional del Trabajo.

Etchemendy, Sebastián, and Ruth Berins Collier. 2007. “Down but Not out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007).” *Politics and Society* 35 (3): 363–401. <https://doi.org/10.1177/0032329207304318>.

Etchemendy, Sebastián, and Federico Pastrana. 2021. “Hacia Un Modelo Coordinado de Negociación Salarial En La Argentina: Macroeconomía, Política de Ingresos y Acuerdos Sociales.”

Falak, Marcelo. 2021. “Consejo Distópico y Testimonial.” *Letra P*. July 4, 2021. <https://www.lettrap.com.ar/nota/2021-7-4-10-5-0-consejo-distopico-y-testimonial>.

- Fernández, Victor Ramiro, and Naria Belén Alfaro. 2011. “Ideas y Políticas Del Desarrollo Regional Bajo Variedades de Capitalismo: Contribuciones Desde La Periferia.” *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, no. 120: 57–99.
- Fioretos, Orfeo, Tulia G. Falleti, and Adam Sheingate. 2013. “Historical Institutionalism in Political Science.” In *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, edited by Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti, and Adam Sheingate. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Fishwick, Adam, and Lucila D Urso. 2022. “Trade Union Solidarity in Crisis : The Generative Tensions of Worker Solidarities in Argentina.” *Work, Employment and Society*, no. 2020: 1–19. <https://doi.org/10.1177/09500170221100935>.
- FM La Patriada. 2022. “Omar Plaini: ‘Debería Haber Un Aumento Generalizado de Salarios Decretado Por El Gobierno.’” FM La Patriada. April 2022. <https://www.fmlapatriada.com.ar/omar-plaini-deberia-haber-un-aumento-generalizado-de-salarios-decretado-por-el-gobierno/>.
- Forni, Pablo. 2020. “The Missionaries of Francis: The Theology of the People and the Unification of the Argentine Piquetero Movement (2014–2018).” *Latin American Perspectives* 47 (5): 35–48. <https://doi.org/10.1177/0094582X20931104>.
- Garay, Candelaria. 2007. “Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina.” *Politics and Society* 35 (2): 301–28. <https://doi.org/10.1177/0032329207300392>.
- Gómez, Alicia. 2015. “Enfoques Recientes Para El Análisis Del Cambio Institucional. La Teoría Distribucional Del Cambio Gradual.” *Politica y Gobierno* 22 (2): 391–415.

- Gremiales. 2022. “Pablo Moyano: ‘Hay Que Seguir Luchando Para Que No Vuelva La Derecha.’” Gremiales. April 4, 2022. <https://radiografica.org.ar/2022/04/04/pablo-moyano-hay-que-seguir-luchando-para-que-no-vuelva-la-derecha/>.
- Grzymala-Busse, Anna. 2011. *Time Will Tell? Temporality and the Analysis of Causal Mechanisms and Processes. Comparative Political Studies*. Vol. 44. <https://doi.org/10.1177/0010414010390653>.
- Guardiancich, Igor, and Youcef Ghellab. 2020. “Economic and Social Councils and the Future of Work: Current Situation and Definition of a Research Agenda.” *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche* 15 (1): 101–22. <https://doi.org/10.1483/96931>.
- Guardiancich, Igor, and Oscar Molina. 2021. “From Gradual Erosion to Revitalization : National Social Dialogue Institutions and Policy Effectiveness.” *European Journal of Industrial Relations*, 1–19. <https://doi.org/10.1177/09596801211018318>.
- Hall, Peter, and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.4337/9781786439017.00020>.
- Han, Chonghee, Jiho Jang, and Sunhyuk Kim. 2010. “Social Dialogue and Industrial Relations in South Korea: Has the Tripartite Commission Been Successful?” *Asia Pacific Viewpoint* 51 (3): 288–303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8373.2010.01432.x>.
- Hassel, Anke. 2009. “Policies and Politics in Social Pacts in Europe.” *European Journal of Industrial Relations* 15 (1): 7–26. <https://doi.org/10.1177/0959680108100163>.
- Helmke, Gretchen. 2007. “The Origins of Institutional Crises in Latin American: A

- Unified Strategic Model and Test.” *University of Rochester*, no. July: 1–41.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado, and Pilar Baptista Lucio. 1997. *Metodología de La Investigación*. McGraw - Hill.
- Jacquelin, Claudio. 2020. “Ante El Riesgo de Perder Otra Gran Oportunidad.” *La Nación*, June 29, 2020. <https://www.lanacion.com.ar/politica/ante-riesgo-perder-otra-gran-oportunidad-nid2387484>.
- Kim, Yejoo, and Janis Van Der Westhuizen. 2017. “Corporatism as a Crisis Response to Democratisation? Comparing the Rise and Fall of Corporatism in South Korea and South Africa.” *Politikon* 45 (2): 291–308. <https://doi.org/10.1080/02589346.2017.1398920>.
- Levitsky, Steven, and María Murillo. 2013. “Construyendo Instituciones Sobre Cimientos Débiles: Lecciones Desde América Latina.” *Politai* 5: 17–44. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>.
- Llach, Juan José. 1984. “El Plan Pinedo de 1940, Su Significado Histórico y Los Orígenes de La Economía Política Del Peronismo.” *Desarrollo Económico* N° 92 23: 515–56.
- Marshall, Adriana. 2019. “Salario Mínimo y Negociación Colectiva En La Determinación Salarial : Interacciones Entre Políticas Salariales y Posturas Sindicales En La Arrgentina y Uruguay.” *Trabajo y Sociedad*, no. 32: 79–101.
- Mukand, S. W., and D. Rodrik. 2005. “In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance.” *American Economic Review* 95 (1): 374–83. <https://doi.org/10.1145/1216016.1216042>.
- Murillo, María Victoria. 1997. “Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the

- Reshaping of Argentine Corporatism.” In *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, edited by Douglas Chalmers, 72–94. Oxford: Oxford University Press.
- Murillo, V., S. Levitsky, and D. Brinks. 2021. *La Ley y La Trampa En América Latina: Por Qué Optar Por El Debilitamiento Institucional Puede Ser Una Estrategia Política*. Siglo XXI Editores.
- O’Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- O’Donnell, G. 1976. “Estado y Alianzas En La Argentina 1956 – 1976.”
- Ojeda, R. 2006. *Memoria Del Consejo Del Empleo, La Productividad y El Salario Mínimo, Vital y Móvil*. Buenos Aires: Mimeo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2021a. “Método de Autoevaluación Para Las Instituciones de Diálogo Social MA-IDS.” Ginebra.
- . 2021b. “Panorama Laboral 2021. América Latina y El Caribe.” Lima.
- Patschiki, Lucas. 2016. “A Burguesia e as Gestões Federais Do PT: Uma Introdução Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.” *Anais Eletrônicos* 11 (3): 604–26.
- Pierson, P. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review* 94 (2): 251–67.
- Regan, Aidan. 2010. “Does Discourse Matter in the Formation and Consolidation of Social Pacts? Social Partnership and Labor Market Policy in Ireland.” *Critical Policy Studies* 4 (3): 250–77. <https://doi.org/10.1080/19460171.2010.508922>.
- Sánchez-Mosquera, Marcial. 2023. “The Influence of the Political Attitudes of Workers

- and the Effect of the Great Recession on the Decision to Join a Trade Union in Southern Europe.” *Economic and Industrial Democracy*, 1–21.
<https://doi.org/10.1177/0143831X231174473>.
- Sánchez Mosquera, Marcial. 2018. “Trade Unionism and Social Pacts in Spain in Comparative Perspective.” *European Journal of Industrial Relations* 24 (1): 23–38. <https://doi.org/10.1177/0959680117711476>.
- Schneider, Ben Ross. 2009. “A Comparative Political Economy of Diversified Business Groups, or How States Organize Big Business.” *Review of International Political Economy* 16 (2): 178–201.
- Serdar, Ayşe. 2015. “Reconsidering Social Movement Unionism in Postcrisis Argentina.” *Latin American Perspectives* 42 (2): 74–89.
<https://doi.org/10.1177/0094582X14534607>.
- Spasova, Slavina, and Luca Tomini. 2013. “Building Social Dialogue Institutions in Bulgaria: Between EU Conditionality and Domestic Social Actors.” *Debatte* 21 (1): 3–24. <https://doi.org/10.1080/0965156X.2013.812313>.
- Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen. 2005. “Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies.” *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1–39.
- Thelen, Kathleen. 2009. “Institutional Change in Advanced Political Economies: First Annual Lecture of the Bjr.” *British Journal of Industrial Relations* 47 (3): 471–98.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>.
- Thomas, James, and Angela Harden. 2008. “Methods for the Thematic Synthesis of Qualitative Research in Systematic Reviews.” *BMC Medical Research*

Methodology 8: 1–10. <https://doi.org/10.1186/1471-2288-8-45>.

Von-Zeschau, Juan Federico, and Marcial Sánchez-Mosquera. 2022. “Los Consejos Económicos y Sociales. Una Revisión de La Literatura Centrada En Su Eficacia y Evaluación.” *Revista de Administração Pública*, 1–34.
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/85925>.

———. 2023. “Institutionalizing Populist Power Coalitions in Latin America: Argentina’s Economic and Social Council and Brazil’s Council for Economic and Social Development.” *Latin American Perspectives* 0 (0).
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0094582X231210843>.

Wanderley, Fernanda. 2009. “Bolivia, Entre El Cambio y La Inercia. Empleo y Bienestar En Los Últimos Veinte Años.” *Revista Internacional Del Trabajo* 128 (3): 277–93. <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2009.00061.x>.

CAPÍTULO 5. Conclusiones

La globalización y la erosión del poder sindical son factores que debilitaron en las últimas décadas el papel de los foros de concertación socioeconómica general, entre los que resaltan los CES (Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021; Kim & Van Der Westhuizen, 2017; Molina & Miguélez, 2013; Regan, 2010).

Sin embargo, la institución sigue siendo relevante a nivel mundial (Dekker et al., 2017; Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021) y en la región latinoamericana se han creado recientemente CES en Costa Rica (2020) y recuperado en Brasil (2023). En el marco de la tesis interesó especialmente la creación del CES argentino a principios de 2021. El análisis de este caso contribuyó a contrarrestar, en parte, el desinterés por los CES latinoamericanos en la literatura (Guardiancich & Molina, 2021; Patschiki, 2016). También, a vincular al foro con el modelo institucional jerárquico y las condiciones de dependencia de los países de la región, con el fin de evaluar sus posibilidades de cambio institucional. Por eso, se resaltó el papel de los conglomerados empresariales locales, las multinacionales y sus organizaciones de representación. En suma, de lo que habla la tesis, haciendo uso de un ejemplo concreto (el CES argentino), es de la capacidad que tiene un gobierno latinoamericano para modificar su trayectoria institucional.

La literatura revisada en “A literature review on the Economic and Social Council’s effectiveness and evaluation” parecía hacerse, grosso modo, una pregunta principal: ¿qué condiciona el *éxito* de los CES? Las investigaciones precedentes estudiaban por esa razón el contexto de creación del organismo, los factores que promovían y/o obstaculizaban su labor (fortaleza corporativa, voluntad gubernamental, etc.) y, no menos importante, esbozaban respuestas sobre qué se entendía por *éxito*. Exponían también los límites de “exportar” instituciones propias de otros modelos de capitalismo (Börzel, 2010; Börzel & Buzogány, 2010; Çelik, 2020; Cho, 2019; Çiçek & Öçal, 2019; Grosse, 2010; Han et al., 2010; Kim & Van Der Westhuizen, 2017; Spasova & Tomini, 2013).

Asimismo, al analizar trayectorias institucionales más sólidas y duraderas (Cho, 2019; Patschiki, 2016; Regan, 2010), destacaban la importancia fundamental del apoyo político y el poder de los interlocutores socioeconómicos (Cho, 2019; Compston, 1994; Han et al., 2010; Kim & Van Der Westhuizen, 2017; Patschiki, 2016; Spasova & Tomini, 2013). Estos resultados me alertaron sobre la excepcionalidad del sindicalismo argentino y su papel potencial en la institucionalización del CES argentino.

La mayoría de los estudios revisados consideraban eficaz un CES con capacidad para incidir en la elaboración de políticas (Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021). Pese a que esta definición era opaca (Börzel, 2010; Börzel & Buzogány, 2010; Carneiro & Gambi, 2018; Çelik, 2020; Çiçek & Öçal, 2019; Grosse, 2010; Regan, 2010; Spasova & Tomini, 2013), privilegié, a la hora de evaluar la eficacia de los CES, la intervención del foro en el proceso de elaboración legislativa y de políticas públicas estratégicas, dado que la coordinación jerárquica se enfoca en políticas concretas (Bizberg, 2014; Bizberg & Thérét, 2012; Schneider, 2009b).

La revisión de literatura encuadró teóricamente la tesis y me guio en las futuras líneas de investigación. Sin embargo, la mayoría de la literatura explicaba el éxito o el fracaso de la institución por factores de corto-mediano alcance, como la voluntad del gobierno o la influencia de los sindicatos. Observé que la relación del CES con el modelo de capitalismo estaba poco estudiada, menos aún en los capitalismos jerárquicos.

Esta laguna investigativa me sugirió la pregunta acerca de qué dificultades particulares tienen los CES (“importados” desde economías coordinadas) en el capitalismo jerárquico y periférico latinoamericano. Una incorporación sin mediaciones críticas provoca, en el mejor de los casos, la irrelevancia del CES (Pereira, 2020). En el peor, la profundización de complementariedades negativas (Patschiki, 2016). Por esa razón, me interesó especialmente estudiar los factores de *éxito/fracaso* del CES en relación con el tipo de capitalismo (jerárquico, dependiente, extractivista), teniendo en cuenta, obviamente, los factores adicionales señalados por la literatura. El cambio institucional que los CES proponen debe lidiar con la trayectoria histórica del tipo de capitalismo combinado con la acción coyuntural de los actores protagonistas del diálogo social, su fortaleza, y las coaliciones de poder que establecen entre ellos y con el Estado.

Por ello, la tesis tuvo un segundo objetivo general: establecer comparaciones entre CES de economías de mercado jerárquicas. Brasil se eligió como espejo de la Argentina. Los resultados del análisis comparado están plasmados en el artículo “Institutionalizing Populist Power Coalitions in Latin America: Argentina’s Economic and Social Council and Brazil’s Council for Economic and Social Development”. El análisis comparado combinó la trayectoria institucional y los aspectos coyunturales. En ese sentido, arrojó valiosas conclusiones. Se demostró que ambos CES tuvieron grandes límites en el contexto de las EMJ (Schneider, 2009b) y de la inserción dependiente en el mercado global (Munck and Sankey, 2020; Farthing and Fabricant, 2018; Caria and Domínguez,

2016; Treacy, 2022). A pesar de los grandes avances sociales, el CES de Brasil no contribuyó al cambio institucional, e incluso sobrerrepresentó a los conglomerados industriales, una facción del capital brasileño de rasgos marcadamente jerárquicos.

Asimismo, en ambos países, la dependencia de la voluntad gubernamental fue una debilidad común. Esto es un rasgo compartido con los CES que no están enclavados en economías de mercado coordinadas (Börzel, 2010; Kim and Van Der Westhuizen, 2017; Han, Jang, and Kim, 2010; Çelik, 2020). El neocorporativismo segmentado argentino (Etchemendy and Collier, 2007), sin embargo, exhibía una diferencia notable: el soporte del movimiento sindical, afín al peronismo (Etchemendy, 2011; Marshall, 2019; Murillo, 1997), y la vigencia del diálogo social y la alianza interclasista entre la CGT y la UIA (Dossi, 2012; Fishwick & Urso, 2022), elementos asimilables a las economías de mercado coordinadas (Guardiancich and Molina 2021; Organización Internacional del Trabajo 2021a). Este hecho no había sido explorado por la literatura en relación con los CES. Pese a todo, el análisis demostró que la fortaleza sindical argentina no impidió la mayor debilidad del CES argentino con respecto a su homólogo brasileño. Las crisis económica y política que enfrentó el gobierno de Fernández provocó que el CES argentino se desenvuelva en una coyuntura de inestabilidad mucho mayor que el CES brasileño. El diálogo entre trayectoria institucional y coyuntura permitió enriquecer el análisis.

Ahora bien, como como tercer objetivo de la investigación doctoral me propuse analizar en profundidad la experiencia del CES argentino, con énfasis en las condiciones de su eficacia. En cuanto a los factores de eficacia, interesaban dos puntos centrales de la experiencia argentina: el rol de los empresarios jerárquicos en el CES y los factores que obstaculizaban el cambio en este tipo de modelos institucionales. Se pretendió, de este modo, llenar dos lagunas relevantes de la literatura.

Los resultados se expusieron en los dos últimos artículos. El artículo “Empresarios contra el peronismo: resistencias, intereses y alianzas interclasistas dentro del Consejo Económico y Social argentino” trató el papel desempeñado por los empresarios en estas instituciones. Se demostró que la segmentación jerárquica de la economía argentina (CEPAL, 2004; Madariaga, 2018) y la fragmentación del tejido asociativo empresarial (Dossi, 2012; Etchemendy, 2011; Palomino, 1988), condicionaron la fortaleza de las entidades empresariales. Pero, sobre todo, los conglomerados empresariales jerárquicos y las multinacionales alternaron indistintamente la representación corporativa con estrategias autónomas e informales para negociar políticas directamente con el gobierno

y también con la CGT. Como señala la literatura (Guardiancich & Molina, 2021), esto erosionó progresivamente la representatividad de las organizaciones de empleadores y, por ende, la propuesta de coordinación socioeconómica institucionalizada del CES argentino. Los proyectos más relevantes tratados en el foro ya habían sido negociados entre el gobierno y la jerarquía empresarial, y cristalizaron el perfil dependiente y extractivista del capitalismo argentino. Paradójicamente, un CES creado por un gobierno progresista favoreció un corporativismo proempresarial de perfil extractivista y dependiente. En ese sentido, se confirmaron los límites históricos que impone una EMJ (Munck, 2015; O'Donnell, 1976) para institucionalizar la coordinación con la jerarquía empresarial. Esto pone en cuestión la viabilidad de las alianzas entre Estado y jerarquía empresarial, consideradas básicas por los gobiernos neodesarrollistas recientes a la hora de impulsar un cambio (Madariaga, 2018). Tal como sugería la literatura (Bohoslavsky & Morresi, 2016; Bonvecchi & Giraudy, 2007; Wainer & Belloni, 2022), los grandes industriales apoyaron propuestas extractivistas y dependientes, al considerarlas promercado.

Desde luego, la trayectoria institucional del modelo económico se retroalimentó por factores coyunturales. En especial, la voluntad gubernamental. En el cuarto y último artículo se analizó especialmente la capacidad de coordinación y de cambio institucional del gobierno de Fernández, a través del CES argentino. Se puso el foco en la introducción del nuevo organismo y, bajo la noción de complementariedad institucional, se lo comparó con otra INDS argentina duradera y de gran efectividad: el Consejo del Salario Mínimo (CSMVM). La comparación enriqueció los resultados. El gobierno de Fernández contrastó con la fortaleza de otros gobiernos recientes que respaldaron el CSMVM, como el de los Kirchner (2003-2015). En ese sentido, se muestra que la voluntad política es determinante para la institucionalización de las INDS en Argentina (y, probablemente, en el resto de las EMJs). Si el CES ya estaba sometido a difíciles condicionamientos históricos, el pobre respaldo de un gobierno fragmentado determinó su desactivación. Fernández no supo aprovechar la valiosa *coalición de apoyo* que constituyen la UIA y, sobre todo, la CGT. Tampoco el antecedente exitoso del CSMVM. Mientras existió, el CES argentino reforzó un corporativismo extractivista y dependiente. Finalmente, fue víctima de un nuevo ciclo de *sustitución constante* (Levitsky & Murillo, 2013).

El fracaso del CES argentino, al igual que otras experiencias de cambio institucional en la región (Grzymala-Busse, 2011; Levitsky & Murillo, 2013; Mukand & Rodrik, 2005;

Wanderley, 2009), demuestra que las EMJ imponen desafíos mayores que los planteados por economías coordinadas europeas, lugar de nacimiento de estos foros. El modelo institucional jerárquico, dependiente y obstaculizador del cambio de América Latina constriñe la eficacia del CES y del diálogo social en general. Los factores estructurales de las economías latinoamericanas (jerarquía, dependencia, etc.) reforzados por los coyunturales (debilidad y fragmentación gubernamental, desinterés corporativo, etc.) condicionaron la efectividad del CES argentino y determinaron su disolución. El desenlace fue similar en Brasil, la primera economía de la región.

Los resultados son especialmente útiles para la constitución de nuevos CES o la innovación de los ya existentes, excediendo el mundo académico. En ese sentido, la tesis da cuenta de los límites para impulsar el cambio institucional propuesto por organismos internacionales (como la OIT, el FMI o ciertos programas de la UE). Es preciso renovar sus estrategias de cambio en los países de economía jerárquica. La preocupación de los organismos internacionales apunta al “buen diseño” normativo de los CES (Guardiancich & Molina, 2021; Organización Internacional del Trabajo, 2021), tomando como referencia modelos europeos de economías coordinadas (Spasova & Tomini, 2013), las llamadas “buenas experiencias”. El énfasis en el diseño institucional contrasta con la literatura, tema considerado de forma parcial (Çelik, 2020; Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021; Ribeiro dos Santos & Gugliano, 2015), y también con los casos analizados en esta tesis. Estrategias basadas excesivamente en cuestiones formales no abordan los obstáculos principales de la innovación institucional que propone un CES. Como se advirtió recurrentemente en esta tesis, los condicionamientos del modelo jerárquico, la situación dependiente de la periferia latinoamericana y la inestabilidad institucional de la región son obstáculos a menudo insalvables a la hora de concertar una agenda de cambio con las principales corporaciones de capital y trabajo. Estos factores deben analizarse en profundidad cuando se constituye un nuevo CES o se busca fortalecer uno ya existentes.

Desde luego, el análisis del caso argentino, acotado geográfica y temporalmente, es un límite a la hora de establecer generalizaciones a otros países de la región. Esta deficiencia ha intentado paliarse al incorporar la comparación con la principal economía jerárquica: Brasil. Sin embargo, nuevos estudios de caso de CES (u otras INDS de concertación socioeconómica) y estudios comparados en la región pueden arrojar mayor luz sobre el papel de estas instituciones y su relación con el modelo institucional. Futuras

ampliaciones del estudio pueden indagar en dos experiencias relevantes y contemporáneas, como el foro recientemente creado en Costa Rica, o el CES de Brasil reactivado en 2023. Considero que las dificultades del caso argentino se repetirán, aunque con las especificidades del caso, en estas y otras experiencias de la región. Fundamentalmente, cabe preguntarse si los CES latinoamericanos, más que un cambio institucional, refuerzan el corporativismo extractivista y dependiente, como sucedió en Argentina. Futuras líneas de investigación pueden abordar también análisis comparativos a nivel internacional de otras economías periféricas. Aunque no compartan el mismo modelo institucional, se distinguen de los procesos de cambio de los países centrales.

En análisis futuros se sugiere indagar en el papel gubernamental. Habida cuenta de las restricciones jerárquicas, dependientes y extractivistas (factores históricos dados, con los que hay que lidiar en todos los casos), la voluntad del gobierno puede ser la variable de cambio principal en América Latina. El Estado ha sido tradicionalmente el actor principal de cambio en la región (Diniz, 2013; Ebenau, 2012, 2014; Fernández & Alfaro, 2011; Lo Vuolo, 2013). En la presente tesis, el liderazgo de Lula en relación al CES de Brasil (Patschiki, 2016; Von-Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2023), el respaldo de los gobierno de los Kirchner a la negociación colectiva y el CSMVM, e incluso el exitoso CES argentino de la posguerra (Berrotarán, 2002) son testimonio de ello.

Justamente, una forma de paliar la debilidad de partida de los CES latinoamericanos puede ser reforzar la voluntad gubernamental. En la práctica, implica introducir debates sustantivos de políticas públicas en los foros e incorporar a las organizaciones corporativas en la concertación de las decisiones. También, significa ampliar la participación de nuevas expresiones socioeconómicas, como las organizaciones de trabajadores informales. Todo ello puede evitar un corporativismo ilusorio. La voluntad política puede contrabalancear la alta incertidumbre institucional (Murillo, Levitsky, and Brinks 2021; Helmke 2007), disminuir los incentivos hacia la “otra institucionalización” (O’Donnell, 1997) y, en suma, ganar tiempo para ampliar la legitimidad ante los frecuentes giros políticos en estos países (Balza, 2021; Marshall, 2019). Desde luego, esta voluntad no es exclusiva del Estado, y debe sostenerse en una coalición de apoyo social (Bizberg, 2014; Chibber, 2008). Futuras ampliaciones de la investigación pueden determinar el papel del gobierno (y el Estado) en la consolidación de los CES (y de INDS similares) en la región.

Referencias bibliográficas

- Agrovoz. (2020). *La Sociedad Rural le pidió al Presidente que elimine las retenciones a carnes y leche*. Agrovoz. <http://agrovoz.lavoz.com.ar/actualidad/sociedad-rural-le-pidio-al-presidente-que-elimine-retenciones-a-carnes-y-leche>
- Alarcón Bravo de Rueda, P. O., & Moreno de Vega y Lomo, F. (2009). Diálogo y concertación social en la conformación de las políticas sociales en el ámbito europeo, estatal y regional. El caso de España. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 125, 593–630. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2009.125.4119>
- Amable, B. (2003). *The diversity of modern capitalism*. Oxford University Press.
- Bachmann, R., & Felder, R. (2018). Estabilidad laboral en Europa a lo largo del ciclo económico. *Revista Internacional Del Trabajo*, 137(3), 527–565. <https://doi.org/10.1111/ilrs.12100>
- Balza, S. (2021). La consolidación de la precariedad laboral en la Argentina de la posconvertibilidad (2003-2019). *Revista Latinoamericana de Antropología Del Trabajo*, 5(10), 1–27.
- Banck, G. A. (2007). Cultura política: Brasil versus Holanda. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(65), 127–169.
- Berrotarán, P. M. (2002). La Planificación en la época peronista (Argentina 1946-1949). *1º Simposio: “Estado y Políticas Públicas En La Argentina (1930-1955)”*, 435–446.
- Bizberg, Ilan. (2014). Types of Capitalism in Latin America. *Interventions Économiques*, 49, 0–31. <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1772>
- Bizberg, Ilán, & Théret, B. (2012). La diversité des capitalismes latino-américains: les cas de l’Argentine, du Brésil et du Mexique. *Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, 11, 1–29.
- Bohoslavsky, E., & Morresi, S. (2016). El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire*, 32, 1–11. <https://doi.org/10.4000/alhim.5619>

- Bonvecchi, A., & Giraudy, A. (2007). Argentina: Crecimiento económico y concentración del poder institucional. *Revista de Ciencia Política*, 29–42.
- Börzel, T. A. (2010). Why you don't always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe. *Acta Politica*, 45(1–2), 1–10. <https://doi.org/10.1057/ap.2010.1>
- Börzel, T. A., & Buzogány, A. (2010). Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors. *Acta Politica*, 45(1–2), 158–182. <https://doi.org/10.1057/ap.2009.26>
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*. Instituto Di Tella - Siglo XXI.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1967). Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica. *Documentos Teóricos*, 1, 1–39.
- Cardozo, S. A., & Martins, H. (2020). New Developmentalism, Public Policies, and Regional Inequalities in Brazil: The Advances and Limitations of Lula's and Dilma's Governments. *Latin American Perspectives*, 47(2), 147–162. <https://doi.org/10.1177/0094582X19888507>
- Caria, S., & Domínguez, R. (2016). Ecuador's buen vivir. *Latin American Perspectives*, 43(1), 18–33. <https://doi.org/10.1177/0094582X15611126>
- Carneiro, A. P., & Gambi, T. F. R. (2018). Neoliberalismo, desigualdade e democracia: discussão fundamentada nos conselhos econômicos e sociais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(74), 69–88. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n74.68697>
- Castrelo, V. (2018). La esfera pública habermasiana. Su obsolescencia en tiempos de nuevas plataformas digitales. *In Mediaciones de La Comunicación*, 13(1), 71. <https://doi.org/10.18861/ic.2018.13.1.2826>
- Çelik, A. (2020). The History of the Economic and Social Council of Turkey as a Deserted Constitutional Institution. *Journal of Management and Labour*, 4(1), 14–35.
- CEPAL. (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*.
- Chabanet, D., & Trechsel, A. H. (2011). *EU National Economic and Social Councils*

and Similar Institutions.

- Chibber, V. (2008). ¿Revivir el Estado Desarrollista? El Mito de la “Burguesía Nacional.” *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestion Estatal*, 11, 7–34. <https://doi.org/10.14409/da.v1i11.1236>
- Cho, S. H. (2019). Roles and Tasks of Social Dialogue –in Case of Denmark and Netherlands–. *The Journal of Labor Law*, 47, 261–301.
- Çiçek, Ö., & Öçal, M. (2019). Transformation of Social Dialogue in Turkey During the Membership Process to the European Union. *Ankara Review of European Studies*, 18(2), 365–404.
- Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press.
- Compston, H. (1994). Union Participation in Economic Policy-Making in Austria, Switzerland, The Netherlands, Belgium and Ireland, 1970–1992. *West European Politics*, 17(1), 123–145. <https://doi.org/10.1080/01402389408425004>
- Consejo Económico y Social de España. (2014). *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*.
- Crowe, M., Inder, M., & Porter, R. (2015). Conducting qualitative research in mental health: Thematic and content analyses. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 49(7), 616–623. <https://doi.org/10.1177/00048674155582053>
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía*. Tecnos.
- de Cazals, M. (2010). La saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition citoyenne : gage d’une V République « plus démocratique » ? *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2(82), 27–40.
- De Vega, A. S. (1993). Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 80, 157–184.
- Dekker, R., Bekker, S., & Cremers, J. (2017). The Dutch polder model: Resilience in times of crisis. In O. Molina & I. Guardiancich (Eds.), *Talking through the crisis:*

- Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (pp. 189–212). International Labour Office, Governance and Tripartism Department.
- Diniz, E. (2013). Desenvolvimento e estado desenvolvimentista: Tensões e desafios da construção de um novo modelo para o brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política*, 21(47), 9–20. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300002>
- Doctor, M. (2007). Lula's development council: Neo-corporatism and policy reform in Brazil. *Latin American Perspectives*, 34(6), 131–148. <https://doi.org/10.1177/0094582X07308265>
- Dossi, M. V. (2012). La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias. In *Documentos de Investigación Social - IDAES-UNSAM* (Vol. 19, Issue 19).
- Ebenau, M. (2012). Varieties of Capitalism or Dependency? A Critique of the VoC Approach for Latin America. *Competition & Change*, 16(3), 206–223. <https://doi.org/10.1179/1024529412z.000000000014>
- Ebenau, M. (2014). Comparative capitalisms and Latin American neodevelopmentalism: A critical political economy view. *Capital and Class*, 38(1), 102–114. <https://doi.org/10.1177/0309816813512591>
- El Agrario. (2020). *UIA: “De las grandes crisis, surgen entonces las grandes respuestas.”* El Agrario. <https://www.elagrario.com/actualidad-uia-de-las-grandes-crisis-surgen-entonces-las-grandes-respuestas-20253.html>
- Etchemendy, S. (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, Organización Internacional del Trabajo.
- Etchemendy, S. (2019). The politics of popular coalitions: Unions and territorial social movements in post-neoliberal Latin america (2000-15). In *Journal of Latin American Studies* (Vol. 52, Issue 1). <https://doi.org/10.1017/S0022216X19001007>
- Etchemendy, S., & Collier, R. B. (2007). Down but not out: Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003-2007). *Politics and Society*, 35(3),

363–401. <https://doi.org/10.1177/0032329207304318>

- Farthing, L., & Fabricant, N. (2018). Open Veins Revisited: Charting the Social, Economic, and Political Contours of the New Extractivism in Latin America. *Latin American Perspectives*, 45(5), 4–17. <https://doi.org/10.1177/0094582X18785882>
- Fashoyin, T. (2009). Governance and the Labour Market in South Africa. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 25(2), 137–155.
- Féliz, M. (2019). Neodevelopmentalism and Dependency in Twenty-first-Century Argentina: Insights from the Work of Ruy Mauro Marini. *Latin American Perspectives*, 46(1), 105–121. <https://doi.org/10.1177/0094582X18806588>
- Fernández, V. R., & Alfaro, N. B. (2011). Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 120, 57–99.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., & Rhodes, M. (2001). The Future of the European “Social Model.” *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 163–190.
- Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (2013). Historical Institutionalism in Political Science. In O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press.
- Fishwick, A., & Urso, L. D. (2022). Trade Union Solidarity in Crisis : The Generative Tensions of Worker Solidarities in Argentina. *Work, Employment and Society*, 2020, 1–19. <https://doi.org/10.1177/09500170221100935>
- Fleury, S. (2005). O CDES do governo Lula. *Estado e Gestão Pública: Visões Do Brasil Contemporâneo*, 2, 79–105.
- Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual. *Politica y Gobierno*, 22(2), 391–415.
- González Begega, S., & Luque Balbona, D. (2014). Goodbye to competitive corporatism in Spain? Social pacting and conflict in the economic crisis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148(1), 79–102. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.148.79>
- González Begega, S., & Luque Balbona, D. (2015). Crisis económica y deterioro de los

- pactos sociales en el Sur de Europa: Los casos de España y Portugal. *Revista Internacional de Sociología*, 73(2), 13. <https://doi.org/10.3989/ris.2014.03.17>
- Grosse, T. G. (2010). Social dialogue during enlargement: The case of Poland and Estonia. *Acta Politica*, 45(1–2), 112–135. <https://doi.org/10.1057/ap.2009.32>
- Grzymala-Busse, A. (2011). Time will tell? temporality and the analysis of causal mechanisms and processes. In *Comparative Political Studies* (Vol. 44, Issue 9). <https://doi.org/10.1177/0010414010390653>
- Guardiancich, I., & Ghellab, Y. (2020). Economic and social councils and the future of work: Current situation and definition of a research agenda. *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche*, 15(1), 101–122. <https://doi.org/10.1483/96931>
- Guardiancich, I., & Molina, O. (2021). From gradual erosion to revitalization : National Social Dialogue Institutions and policy effectiveness. *European Journal of Industrial Relations*, 1–19. <https://doi.org/10.1177/09596801211018318>
- Han, C., Jang, J., & Kim, S. (2010). Social dialogue and industrial relations in South Korea: Has the tripartite commission been successful? *Asia Pacific Viewpoint*, 51(3), 288–303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8373.2010.01432.x>
- Helmke, G. (2007). The Origins of Institutional Crises in Latin American: A Unified Strategic Model and Test. *University of Rochester*, July, 1–41.
- Hemerijck, A., & Vail, M. (2006). The forgotten center: State activism and corporatist adjustment in Holland and Germany. In J. D. Levy (Ed.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization* (pp. 57–92). Harvard University Press.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1997). *Metodología de la investigación*. McGraw - Hill.
- Hoces Íñiguez, I. (2017). *Los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea como modelo de representación de intereses socioeconómicos*. Universidad Católica de Murcia.
- Jacquelin, C. (2020, June 29). Ante el riesgo de perder otra gran oportunidad. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/ante-riesgo-perder-otra-gran-oportunidad-nid2387484>

- Jáuregui, A. (2005). La planificación económica en el peronismo (1945-55). *Prohistoria*, 9(9), 15–40.
- Junín News. (2020). *Massa estuvo en el Ciclo de la UNNOBA “Diálogos en tiempos de pandemia.”* Junin News. <https://www.juninnews.com/noticias/2020/05/29/27009-massa-estuvo-en-el-ciclo-de-la-unnoba-dialogos-en-tiempos-de-pandemia>
- Kim, Y., & Van Der Westhuizen, J. (2017). Corporatism as a Crisis Response to Democratisation? Comparing the Rise and Fall of Corporatism in South Korea and South Africa. *Politikon*, 45(2), 291–308.
<https://doi.org/10.1080/02589346.2017.1398920>
- Kohl, H., & Platzer, H.-W. (2007). The role of the state in Central and Eastern European industrial relations: the case of minimum wages. *Industrial Relations Journal*, 38(6), 614–635. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.2007.00466.x>
- La Noticia Web. (2020). *Negri pidió convocar al Consejo Económico y Social*. La Noticia Web. <https://www.lanoticiaweb.com.ar/165188/negri-pidio-convocar-al-consejo-economico-y-social/>
- Lane, D. (2009). “Coloured Revolution” as a Political Phenomenon. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 25(2–3), 113–135.
<https://doi.org/10.1080/13523270902860295>
- Lehmbruch, G. (1977). Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies*, 10(1), 91–126. <https://doi.org/10.1177/001041407701000105>
- Levitsky, S., & Murillo, M. (2013). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai*, 5, 17–44.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>
- Llach, J. J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico* N° 92, 23, 515–556.
- Lo Vuolo, J. (2013). *Variedades de Capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina* (No. 85).
<http://www.ciepp.org.ar/>
- Madariaga, A. (2018). Variedades de capitalismo y sus contribuciones al estudio del desarrollo en América Latina. *Política y Gobierno*, 25(2), 441–468.

- Marini, R. M. (1981). América Latina ante la crisis mundial. *Investigación Económica*, 40(157), 273–292.
- Marshall, A. (2019). Salario mínimo y negociación colectiva en la determinación salarial : interacciones entre políticas salariales y posturas sindicales en la Argentina y Uruguay. *Trabajo y Sociedad*, 32, 79–101.
- Miller, R. M. (2010). Business History and Varieties of Capitalism. *The Business History Review*, 84(4), 653–657.
- Molina, O., & Guardiancich, I. (2017). *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*.
https://www.academia.edu/32157688/TALKING_THROUGH_THE_CRISIS_Social_dialogue_and_industrial_relations_trends_in_selected_EU_countries
- Molina, O., & Miguélez, F. (2013). *From negotiation to imposition: Social dialogue in times of austerity in Spain* (Issue 51). <https://doi.org/10.2307/4386793>
- Montalvo Correa, J. (2005). *Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Moreira Domingues da Silva, A., Vannucchi, M. A., & Fontes, P. (2018). Corporativismo e neocorporativismo. In Editora Fundação Getulio Vargas (Ed.), *Estudos Históricos* (Vol. 31, Issue 64).
- Moreno Vida, M. (2009). Diálogo social y concertación en las relaciones laborales de Andalucía. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, II(100), 551–574.
- Mukand, S. W., & Rodrik, D. (2005). In search of the holy grail: policy convergence, experimentation, and economic performance. *American Economic Review*, 95(1), 374–383. <https://doi.org/10.1145/1216016.1216042>
- Munck, R. (2015). Rethinking Latin America: Back to the Future? *Latin American Perspectives*, 42(4), 73–91. <https://doi.org/10.1177/1540796915587000>
- Munck, R., & Sankey, K. (2020). Introduction: Social Movements in Latin America, Part 2. *Latin American Perspectives*, 47(5), 4–8.
<https://doi.org/10.1177/0094582X20944392>

- Murillo, M. V. (1997). Union politics, market-oriented reforms, and the reshaping of Argentine corporatism. In D. Chalmers (Ed.), *The new politics of inequality in Latin America: Rethinking participation and representation* (pp. 72–94). Oxford University Press.
- Murillo, V., Levitsky, S., & Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina: Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. Siglo XXI Editores.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. In *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213–237). Gedisa.
- Noblit, G. W., Hare, R. D., & Hare, R. D. (1998). *Meta-ethnography: Synthesizing qualitative studies*. Sage.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos*. Paidós.
- O'Donnell, G. (1976). *Estado y Alianzas en la Argentina 1956 – 1976*. Cambridge University.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Método de autoevaluación para las instituciones de diálogo social MA-IDS*.
- Ortega Riquelme, J. M. (1997). Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporativismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(4), 31–45.
<https://www.jstor.org/stable/3541123>
- Palomino, M. (1988). *Tradición y poder. La Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*. CISEA-Grupo Editor Latinoamericano.
- Panitch, L. (1977). The Development of Corporatism in Liberal Democracies. *Comparative Political Studies*, 10(1), 61–90.
<https://doi.org/10.1177/001041407701000104>
- Patschiki, L. (2016). A burguesia e as gestões federais do PT: uma introdução ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Anais Eletrônicos*, 11(3), 604–626.

- Pereira, A. da S. (2020). A tríade do modelo de governança do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Temer (2016 – 2018): Recursos, processos e habilidades utilizados pela equipe de apoio técnico. In *Escola Nacional de Administração Pública* (pp. 1–124). <https://doi.org/10.1155/2010/706872>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
- Prebisch, R. (1980). The Dynamics of Peripheral Capitalism. In L. Lefebvre & L. L. North (Eds.), *Democracy and Development in Latin America* (Toronto, pp. 21–27).
- Ramírez Sáiz, J. M. (2013). La gobernanza y el Consejo Económico-Social de Jalisco (CESJAL). *Estudios Políticos*, 29, 11–36. [https://doi.org/10.1016/s0185-1616\(13\)72647-7](https://doi.org/10.1016/s0185-1616(13)72647-7)
- Regan, A. (2010). Does discourse matter in the formation and consolidation of social pacts? Social partnership and labor market policy in Ireland. *Critical Policy Studies*, 4(3), 250–277. <https://doi.org/10.1080/19460171.2010.508922>
- Ribeiro Dos Santos, P. (2016). Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. *Revista de Administracao Publica*, 50(3), 501–511. <https://doi.org/10.1590/0034-7612147073>
- Ribeiro dos Santos, P., & Gugliano, A. A. (2015). Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), 3–19. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235601>
- Roberts, K. M. (2019). Bipolar disorders: Varieties of capitalism and populist outflanking on the left and right. *Polity*, 51(4), 641–653. <https://doi.org/10.1086/705377>
- Rudman, E. (2024, May 27). Javier Milei cede ante la “casta” sin margen del FMI. *Ámbito Financiero*, 1. <https://www.ambito.com/politica/javier-milei-cede-la-casta-margen-del-fmi-n6004708>
- Sánchez-Mosquera, M. (2021). Somewhat more than path dependence: The Spanish employers’ peak organisation and social dialogue in light of the crisis of the industrial relations system. *Economic and Industrial Democracy*,

0143831X2110247. <https://doi.org/10.1177/0143831x211024717>

Sánchez-Mosquera, M. (2023). The influence of the political attitudes of workers and the effect of the Great Recession on the decision to join a trade union in Southern Europe. *Economic and Industrial Democracy*, 1–21.

<https://doi.org/10.1177/0143831X231174473>

Sánchez Mosquera, M. (2014). Los sindicatos más representativos en la concertación social en Andalucía, 1993-2012. *Revista de Estudios Regionales*, 99, 155–181.

Sánchez Mosquera, M. (2018a). Trade unionism and social pacts in Spain in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 23–38.

<https://doi.org/10.1177/0959680117711476>

Sánchez Mosquera, M. (2018b). Trade unionism and social pacts in Spain in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 23–38.

<https://doi.org/10.1177/0959680117711476>

Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta Moebio*, 49, 1–10.

Schmitter, P. C. (1989). Still the Century of Corporatism? *Government and Opposition*, 24(1), 54–73. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>

Schneider, B. R. (2009a). A comparative political economy of diversified business groups, or how states organize big business. *Review of International Political Economy*, 16(2), 178–201.

Schneider, B. R. (2009b). Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553–575.

<https://doi.org/10.1017/S0022216X09990186>

Schneider, B. R., & Karcher, S. (2010). Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America. *Socio-Economic Review*, 8(4), 623–651. <https://doi.org/10.1093/ser/mwq022>

Spasova, S., & Tomini, L. (2013). Building Social Dialogue Institutions in Bulgaria: Between EU Conditionality and Domestic Social Actors. *Debatte*, 21(1), 3–24.

<https://doi.org/10.1080/0965156X.2013.812313>

- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1–39.
- Thelen, K. (2009). Institutional change in advanced political economies: First annual lecture of the bjir. *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), 471–498.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>
- Thomas, J., & Harden, A. (2008). Methods for the thematic synthesis of qualitative research in systematic reviews. *BMC Medical Research Methodology*, 8, 1–10.
<https://doi.org/10.1186/1471-2288-8-45>
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. *British Journal of Management*, 14(3), 207–222.
<https://doi.org/10.1016/j.intman.2013.03.011>
- Treacy, M. (2022). Dependency Theory and the Critique of Neodevelopmentalism in Latin America. *Latin American Perspectives*, 49(1).
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0094582X211066531>
- Viscardi, C. (2018). Corporativismo e neocorporativismo. *Estudos Históricos*, 31(64), 243–256. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S2178-14942018000200007>
- Visser, Jelle. (2009). The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy. In J. Visser (Ed.), *Industrial relations in Europe 2008* (pp. 45–73). Office for Official Publications of the European Communities. <https://doi.org/10.2767/54876>
- Vommaro, G., & Gené, M. (2017). Artículos Ciencia Política Argentina: el Año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 231–254.
- Von-Zeschau, J. F., & Sánchez-Mosquera, M. (2022). Los consejos económicos y sociales. Una revisión de la literatura centrada en su eficacia y evaluación. *Revista de Administração Pública*, 1–34.
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/85925>
- Von-Zeschau, J. F., & Sánchez-Mosquera, M. (2023). Institutionalizing Populist Power Coalitions in Latin America: Argentina’s Economic and Social Council and Brazil’s Council for Economic and Social Development. *Latin American*

- Perspectives*, 0(0). <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0094582X231210843>
- Von Zeschau, J. F. (2020). ¿Es útil el Consejo Económico y Social?: un análisis del caso español en perspectiva argentina. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 19.
- Von Zeschau, J. F. (2023a). El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil: Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 4(122), 1–63.
- Von Zeschau, J. F. (2023b). El Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia. Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 110.
- Von Zeschau, J. F. (2023c). El Consejo Económico y Social de los Países Bajos: Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 4(122), 1–63.
- Wainer, A., & Belloni, P. (2022). Balance-of-Payments Constraints as the Key to Dependency: The Case of Argentina. *Latin American Perspectives*, 49(2), 144–162. <https://doi.org/10.1177/0094582X211069556>
- Wainfeld, M. (2020). *Qué bien vendría un Consejo (Económico y Social)*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/279829-que-bien-vendria-un-consejo-economico-y-social>
- Wanderley, F. (2009). Bolivia, entre el cambio y la inercia. Empleo y bienestar en los últimos veinte años. *Revista Internacional Del Trabajo*, 128(3), 277–293. <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2009.00061.x>
- Wilkinson, A., & Wood, G. (2017). Global trends and crises, comparative capitalism and HRM. *International Journal of Human Resource Management*, 28(18), 2503–2518. <https://doi.org/10.1080/09585192.2017.1331624>

Anexos

Anexo 1. Indicios de calidad de las publicaciones

Revista de Administração Pública (RAP)

2023 Journal Performance Data for: Revista de Administracao Publica

 Open Access since 2006

ISSN	EISSN
0034-7612	1982-3134
JCR ABBREVIATION	ISO ABBREVIATION
REV ADM PUBL-RIO JAN	Rev. Adm. Publica

Journal Information

EDITION	CATEGORY	
Emerging Sources Citation Index (ESCI)	PUBLIC ADMINISTRATION	
LANGUAGES	REGION	1ST ELECTRONIC JCR YEAR
Multi-Language	BRAZIL	2020

Publisher Information

PUBLISHER	ADDRESS	PUBLICATION FREQUENCY
FUNDACAO GETULIO VARGAS, EDITORA	PRAIA BOTAFOGO-190, SAIA 538 5 ANDAR, RIO DE JANEIRO RJ 22250-900, BRAZIL	6 issues/year

Rank by Journal Impact factor

Journals within a category are sorted in descending order by Journal Impact Factor (JIF) resulting in the Category Ranking below. A separate rank is shown for each category in which the journal is listed in JCR. Beginning in 2023, ranks are calculated by category. [Learn more](#)

CATEGORY
PUBLIC ADMINISTRATION

67/91

JCR YEAR	JIF RANK	QUART ILE	JIF PERCENTILE
2023	67/91	Q3	26.9 

Rank by Journal Citation Indicator (JCI)

Journals within a category are sorted in descending order by Journal Citation Indicator (JCI) resulting in the Category Ranking below. A separate rank is shown for each category in which the journal is listed in JCR. Data for the most recent year is presented at the top of the list, with other years shown in reverse chronological order. [Learn more](#)

CATEGORY

PUBLIC ADMINISTRATION

63/91

JCR YEAR	JCI RANK	QUARTILE	JCI PERCENTILE	
2023	63/91	Q3	31.32	
2022	59/89	Q3	34.27	
2021	57/85	Q3	33.53	
2020	62/79	Q4	22.15	
2019	58/79	Q3	27.22	
2018	N/A	N/A	N/A	
2017	N/A	N/A	N/A	

Latin American Perspectives (LAP)

2023 Journal Performance Data for: LATIN AMERICAN PERSPECTIVES

ISSN

0094-582X

EISSN

1552-678X

JCR ABBREVIATION

LAT AM PERSPECT

ISO ABBREVIATION

Lat. Am. Perspect.

Journal Information

EDITION

Social Sciences Citation Index (SSCI)

CATEGORY

POLITICAL SCIENCE
AREA STUDIES

LANGUAGES

English

REGION

USA

1ST ELECTRONIC JCR YEAR

1997

Publisher Information

PUBLISHER

SAGE PUBLICATIONS INC

ADDRESS

2455 TELLER RD, THOUSAND
OAKS, CA 91320

PUBLICATION FREQUENCY

6 issues/year

Rank by Journal Impact factor

Journals within a category are sorted in descending order by Journal Impact Factor (JIF) resulting in the Category Ranking below. A separate rank is shown for each category in which the journal is listed in JCR. Beginning in 2023, ranks are calculated by category. [Learn more](#)

CATEGORY

AREA STUDIES

57/176

JCR YEAR	JIF RANK	QUART ILE	JIF PERCENTILE
2023	57/176	Q2	67.9 

Rank by JIF before 2023 for AREA STUDIES

EDITION

Social Sciences Citation Index (SSCI)

JCR YEAR	JIF RANK	QUART ILE	JIF PERCENTILE
2022	60/84	Q3	29.2 
2021	49/84	Q3	42.26 
2020	43/80	Q3	46.88 
2019	37/77	Q2	52.60 
2018	41/74	Q3	45.27 
2017	39/68	Q3	43.38 
2016	41/69	Q3	41.30 
2015	29/69	Q2	58.70 
2014	34/66	Q3	49.24 

CATEGORY

POLITICAL SCIENCE

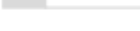
196/317

JCR YEAR	JIF RANK	QUART ILE	JIF PERCENTILE
2023	196/317	Q3	38.3 

Rank by JIF before 2023 for POLITICAL SCIENCE

EDITION

Social Sciences Citation Index (SSCI)

JCR YEAR	JIF RANK	QUART ILE	JIF PERCENTILE
2022	167/187	Q4	11.0 
2021	151/188	Q4	19.95 
2020	141/183	Q4	23.22 
2019	135/181	Q3	25.69 
2018	141/176	Q4	20.17 
2017	135/169	Q4	20.41 
2016	131/165	Q4	20.91 
2015	115/163	Q3	29.75 

Rank by Journal Citation Indicator (JCI)

Journals within a category are sorted in descending order by Journal Citation Indicator (JCI) resulting in the Category Ranking below. A separate rank is shown for each category in which the journal is listed in JCR. Data for the most recent year is presented at the top of the list, with other years shown in reverse chronological order. [Learn more](#)

CATEGORY

AREA STUDIES

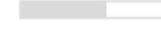
106/176

JCR YEAR	JCI RANK	QUART ILE	JCI PERCENTILE
2023	106/176	Q3	40.06 
2022	90/173	Q3	48.27 
2021	89/166	Q3	46.69 
2020	64/160	Q2	60.31 
2019	74/160	Q2	54.06 
2018	69/156	Q2	56.09 
2017	73/150	Q2	51.67 

CATEGORY

POLITICAL SCIENCE

196/317

JCR YEAR	JCI RANK	QUART ILE	JCI PERCENTILE
2023	196/317	Q3	38.33 
2022	154/315	Q2	51.27 
2021	159/307	Q3	48.37 
2020	113/295	Q2	61.86 
2019	130/295	Q2	56.10 
2018	123/292	Q2	58.05 
2017	142/289	Q2	51.04 

International Labour Review (ILR)

**2023 Journal Performance Data for:
INTERNATIONAL LABOUR REVIEW**

ISSN	EISSN	
0020-7780	1564-913X	
JCR ABBREVIATION	ISO ABBREVIATION	
INT LABOUR REV	Int. Labour Rev.	
Journal Information		
EDITION	CATEGORY	
Social Sciences Citation Index (SSCI)	ECONOMICS INDUSTRIAL RELATIONS & LABOR	
LANGUAGES	REGION	1ST ELECTRONIC JCR YEAR
Multi-Language	SWITZERLAND	1997
Publisher Information		
PUBLISHER	ADDRESS	PUBLICATION FREQUENCY
WILEY	111 RIVER ST, HOBOKEN 07030-5774, NJ	4 issues/year

Rank by Journal Impact factor

Journals within a category are sorted in descending order by Journal Impact Factor (JIF) resulting in the Category Ranking below. A separate rank is shown for each category in which the journal is listed in JCR. Beginning in 2023, ranks are calculated by category. [Learn more](#)

CATEGORY

ECONOMICS

131/597

JCR YEAR	JIF RANK	QUART ILE	JIF PERCENTILE	
2023	131/597	Q1	78.1	

Rank by JIF before 2023 for ECONOMICS

EDITION

Social Sciences Citation Index (SSCI)

JCR YEAR	JIF RANK	QUART ILE	JIF PERCENTILE	
2022	251/380	Q3	34.1	
2021	283/381	Q3	25.85	
2020	273/376	Q3	27.53	
2019	155/373	Q2	58.58	
2018	172/363	Q2	52.75	
2017	211/353	Q3	40.37	
2016	238/347	Q3	31.56	

CATEGORY

INDUSTRIAL RELATIONS & LABOR

14/49

JCR YEAR	JIF RANK	QUART ILE	JIF PERCENTILE	
2023	14/49	Q2	72.4	

Rank by JIF before 2023 for INDUSTRIAL RELATIONS & LABOR

EDITION

Social Sciences Citation Index (SSCI)

JCR YEAR	JIF RANK	QUART ILE	JIF PERCENTILE	
2022	21/30	Q3	31.7	
2021	23/30	Q4	25.00	
2020	24/30	Q4	21.67	
2019	18/30	Q3	41.67	
2018	15/27	Q3	46.30	
2017	18/27	Q3	35.19	

Rank by Journal Citation Indicator (JCI)

Journals within a category are sorted in descending order by Journal Citation Indicator (JCI) resulting in the Category Ranking below. A separate rank is shown for each category in which the journal is listed in JCR. Data for the most recent year is presented at the top of the list, with other years shown in reverse chronological order. [Learn more](#)

CATEGORY

ECONOMICS

133/600

JCR YEAR	JCI RANK	QUART ILE	JCI PERCENTILE	
2023	133/600	Q1	77.92	
2022	248/586	Q2	57.76	
2021	262/572	Q2	54.28	
2020	241/557	Q2	56.82	
2019	194/556	Q2	65.20	
2018	232/542	Q2	57.29	
2017	219/534	Q2	59.08	

CATEGORY

INDUSTRIAL RELATIONS & LABOR

19/49

JCR YEAR	JCI RANK	QUART ILE	JCI PERCENTILE	
2023	19/49	Q2	62.24	
2022	31/52	Q3	41.35	
2021	32/51	Q3	38.24	
2020	29/51	Q3	44.12	
2019	27/51	Q3	48.04	
2018	25/51	Q2	51.96	
2017	26/50	Q3	49.00	

Anexo 2. Participantes Mesa de Institucionalización

SECTOR	INSTITUCIÓN – CONSEJERO/A
CAMPESINO	Movimiento Nacional Campesino Indígena. Cristina Loaiza
ECONOMÍA POPULAR	Unión Trabajadores de la Economía Popular – UTEP: Alberto Vicenzi
ECONOMÍA SOCIAL	Cooperativas y Mutuales: Edihit Encinas, Francisco Martínez
EDUCACION	Univ. Nacional de Misiones. Bohren Alicia
EDUCACIÓN	UBA: Jazmín Castrovillari, Nicolás Cardone. Santiago Ruggero
EDUCACIÓN	Consejo Interuniversitario Nacional – UNNE. Delfina Veirabé
EMPRESA	Bolsa de Cereales. José Martins
EMPRESAS - Agro	Federación Agraria Argentina. Oscar Mulé
EMPRESAS - Industrial	UIA Salta. Paula Bibini/ Abel Fernández Castro
EMPRESAS - Industrial	UIA – Marianela Suarez. Laura Giménez
EMPRESAS - medianas	CAME: Beatriz Tourn, Julián Jajurin
EMPRESAS - PyME	CGERA. Fernández Marcelo
EMPRESAS - Servicios	Cámara Argentina de Comercio y Servicios. Tamara Quiroga
EMPRESAS - Servicios	Accenture. Sergio Kaufman
EMPRESAS - construcción	Cámara Argentina de Construcción: Iván Szczech (presidente). Gonzalo de León
INVESTIGACIÓN	CONICET: Ana María Llois
INVESTIGACIÓN	Instituto Milstein. Carolina Carrillo
JUSTICIA	JUFEJUS. Ma. Del Carmen Battaini
PERSONALIDADES	Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas: Marita Carballo
SINDICAL	CGT UOCRA. Marta Pujadas
SINDICATO	SMATA: Laura Ávalos
SINDICATO	Sindicato de Camioneros. Hugo Moyano
SINDICATO	SOESGyPE. Carlos Acuña
SINDICATO	CGT. Antonio Caló
SINDICATO	CGT. Héctor Daer
SINDICATO	LA BANCARIA. Sergio Palazzo
SINDICATO	UPCN. Andrés Rodríguez

SINDICATO	CTA. Hugo Yasky
SOCIEDAD CIVIL	Red Solidaria: Clara Martorello

Anexo 3. Hoja de Ruta de la Mesa de Institucionalización del CES argentino

MESA INSTITUCIONALIZACIÓN CES

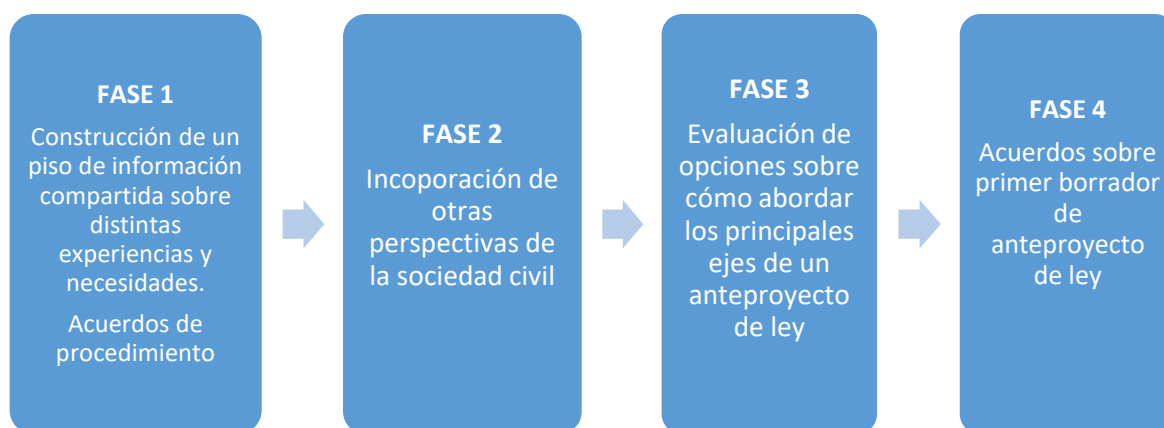
Hoja de ruta – Propuesta borrador actualizada según aportes reunión 31 de mayo

A continuación, se presenta una primera propuesta borrador de hoja de ruta para el proceso de diálogo que lleva adelante la Mesa de Institucionalización del Consejo Económico y Social (CES) con el propósito de elaborar un anteproyecto de ley que institucionalice el propio Consejo. Tanto el Programa de la Unión Europea EUROsociAL+ como la OIT brindarán apoyo para los intercambios internacionales y la asesoría técnica para la redacción del anteproyecto de ley.

El plan de trabajo del proceso de diálogo se presenta en **cuatro fases principales**. Cada fase estará compuesta por una serie de actividades y reuniones con objetivos específicos, y cuyos resultados irán imprimiendo una dinámica y tiempos propios como consecuencia del proceso participativo. Estas fases no siguen necesariamente una lógica iterativa de “pasos a cumplir”, ya que se buscará que las diferentes fases dialoguen entre sí. Esto significa que, por ejemplo, las actividades y reuniones de la Fase 1 y 2 (destinadas a la construcción de un piso de información compartida sobre distintas experiencias de CES, y/o la incorporación de otras miradas), se intercalarán con las actividades y reuniones de la Fase 3 (revisión y discusión de alternativas para la redacción del articulado del anteproyecto de ley del CES argentino). En consecuencia, este plan inicial podrá requerir de ajustes a medida que avance el proceso.

Se presentan entonces, los objetivos principales propuestos para cada una de las cuatro fases, así como un calendario de temas a desarrollar durante las primeras dos.

1 – FASES DEL PLAN DE TRABAJO



FASE 1. Construcción de la base. Acuerdos de procedimiento, análisis de experiencias comparadas

Objetivos generales de la fase 1:

- Construir un marco común de reglas para la interacción y el diálogo de la Mesa de Institucionalización.
- Construir un piso de información compartida sobre distintas experiencias de CES en el mundo, en las provincias argentinas y en la historia de nuestro país. Se busca una familiarización con los diversos perfiles que adopta la institución, y los contextos en los que opera, indagando en los factores institucionales (Ej. funciones, composición de sus miembros, procedimientos internos, etc.), pero también, y sobre todo, en los factores dinámicos y contextuales (Ej. la situación histórica de su creación, las sucesivas reformas institucionales y sus razones, el rol del organismo en la política nacional, las circunstancias del diálogo social nacional, el modelo sindical, etc.).

- Conocer y reflexionar sobre los distintos proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional para la creación de un CES argentino.
- Identificar lecciones aprendidas para el éxito de los Consejos, así como cuestiones a evitar.
- Identificar y profundizar en los elementos clave a considerar en el diseño de un anteproyecto de ley nacional (Ej. funciones, composición, alcance, procedimientos internos, etc.)
- Reflexionar sobre las claves para la elaboración de un anteproyecto de ley de CES adaptado al contexto social, político y económico argentino.

FASE 2. Espacio de incorporación de otras perspectivas de la sociedad civil

Objetivo de la Fase 2:

- Establecer encuentros con otras organizaciones sociales y económicas ajenas al CES para incorporar nuevas perspectivas que pudieran ser relevantes para el proceso de elaboración del anteproyecto.
- NOTA: Es preciso clarificar y acordar con los consejeros/as los sectores y/o voces complementarias que se buscará escuchar a lo largo del proceso. A priori, se han identificado como relevantes:
 - la perspectiva de género.
 - la mirada de los jóvenes.
 - Otras perspectivas relevantes a evaluar con los consejeros/as (Ej. las organizaciones de culto, asociaciones de los pueblos indígenas, asociaciones de consumidores, asociaciones ambientales, otras ONGs, etc.).

FASE 3. Evaluación de opciones sobre cada uno de los ejes del proyecto de Ley

Objetivo de la fase 3:

- En base al panorama general de casos internacionales y nacionales analizados, y de los aportes de la fase 2, se pretende revisar y discutir alternativas para la redacción del articulado del anteproyecto de ley del CES argentino. Para ello, se presentarán diversas opciones de redacción, para luego debatirlas y registrar los aportes de los consejeros para la redacción final del anteproyecto.

FASE 4. Acuerdo sobre borrador de ante proyecto de ley.

Objetivos de la Fase 4:

- Construir consenso sobre el espíritu y las características institucionales principales del CES a incluir en un primer borrador de anteproyecto de ley.
- Alcanzar acuerdos sobre cada uno de los componentes del articulado de un anteproyecto de ley en función de las opciones analizadas en la fase anterior.
- Elaborar un borrador final de anteproyecto de ley a ser presentado al Poder Ejecutivo Nacional.

2 –TEMAS A ABORDAR DURANTE LA FASE 1 y 2

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES
Experiencias europeas de instituciones de diálogo social + Caso de Italia

Beatriz Nieto experta del Programa de la Unión Europea EUROsociAL+: Panorama general de las experiencias europeas de CES. Salvatore Santoro: El Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – CNEL).
Unión Europea. El Comité Económico y Social Europeo (CESE).
Experiencias latinoamericanas de instituciones de diálogo social Presentación de la OIT sobre el panorama general de las experiencias latinoamericanas de instituciones de diálogo social. El Consejo Económico y Social (CES), República Dominicana.
Portugal. Conselho Económico e Social (CES).
Países Bajos. Sociaal Economische Raad (SER).
Brasil. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).
España. Consejo Económico y Social (CES).
Autoevaluación para las instituciones de diálogo social. Presentación de la OIT sobre el método de autoevaluación para las instituciones de diálogo social (MA-IDS). El MA-IDS es una herramienta que permite a los miembros de instituciones de diálogo social llevar a cabo evaluaciones exhaustivas de su institución y elaborar un plan de acción para mejorar su inclusividad y su eficacia. En este encuentro también se presentará como el MA-IDS puede aportar un elemento de reflexión a una nueva institución que esté considerando el mejor modo de cumplir su mandato.
Otras experiencias internacionales a evaluar: • Consejo Económico y Social (CES), República Dominicana. • National Economic Development and Labour Council (NEDLAC), Sudáfrica. • National Economic and Social Council (NESC), Irlanda. • Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), Francia. • Economic, Social and Labor Council (ESLC), Corea del Sur.
ANTECEDENTES HISTÓRICOS NACIONALES
Encuentro con participantes de la Mesa del Diálogo Argentino del año 2002, concebida para mediar entre diferentes actores sociales y colaborar con la pacificación del país en un contexto de grave crisis económica, social e institucional.
Encuentro con el profesor Carlos Leyba, Subsecretario de Economía durante los gobiernos de Héctor J. Cámpora y Juan Domingo Perón, de muy destacada actuación en la Concertación Política, Social y Económica de mayo de 1973 a octubre de 1974.
EXPERIENCIAS PROVINCIALES
Se prevé la realización de encuentros con las autoridades o principales referentes de los CES de las provincias de Corrientes, Chaco y Salta, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de Río Cuarto (Provincia de Córdoba). Este listado no es exhaustivo y puede sufrir modificaciones.
PROYECTOS DE LEY NACIONALES
Encuentros con legisladores o ex-legisladores nacionales que hayan presentado en el Congreso de la Nación proyectos de creación de CES en años recientes.

A definir nómina de proyectos.
OTROS ACTORES O GRUPOS DE INTERÉS
Espacios de intercambio con grupos diversos para sumar visiones para el desarrollo del anteproyecto. A definir composición según se menciona en la fase 2.

Notas complementarias sobre esta sección:

- Las experiencias propuestas, como así también su orden de exposición, son de carácter tentativo. Si resulta más conveniente, pueden proponerse modificaciones.
- Las experiencias nacionales se realizarán en encuentros intercalados cronológicamente con los internacionales.
- En paralelo a las reuniones con expertos para conocer distintas experiencias, se prevén espacios de diálogo entre los consejeros para ir reflexionando sobre los casos presentados, y sus implicancias para el caso argentino.

3 –TEMAS A DESARROLLAR DURANTE LA FASE 3

COMPONENTES NORMATIVOS A DEFINIR	
Artículos	Posibles ejes de presentación y debate:
Creación del CES / Artículo sobre Función y mandato.	• Tipos de Función y Mandato: CES de consulta legislativa. CES con participación en la planificación. CES destinado a la orientación económica general. CES consultivo sobre asuntos y políticas públicas socioeconómicas y laborales. CES destinado al seguimiento y evaluación de las políticas públicas/legislación. Otras Funciones y Mandatos del CES. • Carácter facultativo/preceptivo de las opiniones. • Destinatarios generales de las opiniones del CES / Autorizados a solicitar opinión (Gobierno, Congreso, y/o ciudadanos).
Composición	• Órganos unipersonales: Presidencia (funciones y designación). Vicepresidencias (funciones y designación). • Consejeros: Número. Forma de designación. Investidura. Suplencias. Duración del mandato. • Criterios de representatividad. • Equivalencia en la representación de los tres grupos. • Criterios de género en la selección. • Participación de asesores expertos, nombramiento, derecho a voto. • Participación de nuevos consejeros alrededor de temáticas puntuales, nombramiento, derecho a voto.
Período de sesiones y orden del día / Artículo sobre Quórum.	• Periodicidad de las sesiones ordinarias. Convocatoria. • Las sesiones extraordinarias, forma y condiciones para su convocatoria. • Orden del día, responsable de su elaboración. • Quorum.

Toma de decisiones	• Decisiones por unanimidad del plenario. • Decisiones por mayoría absoluta y/o mayoría simple. • Decisiones adoptadas por la Comisión Ejecutiva. • Decisiones adoptadas en Comisiones temáticas. (Este artículo refiere específicamente a cómo se validan en última instancia las opiniones del CES. No se incluye quiénes pueden solicitar la opinión al CES y qué formatos adoptan las opiniones).
Solicitud de opinión.	• Autorizados a solicitar opinión al CES (Presidente de la Nación, Ministros, Presidentes de las Cámaras legislativas, ciudadanos a través de “petición ciudadana”). • Autorremisión del propio CES (por pedido de plenario, Comisión Ejecutiva, Comité temático). • Opiniones facultativas y preceptivas.
Comités.	• Comités permanentes. • Comités especializados. • Comités <i>ad hoc</i>. • Composición de los Comités. • Validación de las opiniones de los Comités. • Procedimiento para la creación de nuevos Comités.
Secretaría Ejecutiva.	• Atribuciones de la Secretaría (preparación y organización de reuniones, racionalización del debate, provisión de datos, seguimiento de las recomendaciones del CES, definición y ejecución del presupuesto, facilitación del diálogo entre los consejeros y entre ellos y las autoridades públicas, etc.). • Designación. • Presupuesto. • Áreas de gestión. • Personal.
Comisión Ejecutiva	• Importancia de la Comisión Ejecutiva. • Composición. • Facultades (orden del día, preparación y monitoreo del programa de trabajo anual, adopción de decisiones sin voto plenario, asignación de pedidos externos a los Comités, asignación de validación “urgente” de decisiones a Comités temáticos, creación de nuevos Comités, etc.). (El nombre de este órgano puede variar -Comité Ejecutivo, Directorio, Órgano Ejecutivo, Mesa, etc.-, pero refiere al principal órgano colegiado de coordinación del CES).
Formatos de opinión.	• Formatos de opinión estandarizados/no estandarizados. Cartas de concertación, Informes consultivos socioeconómicos, Dictamen legislativo, Recomendaciones, etc. • Formatos de opinión según validación por unanimidad, mayoría o minoría.

	• Formatos de opinión según procedimiento regular o según “trámite de urgencia”.
Reglamento/ Reformas.	• Grado de autonomía del CES para brindarse su propio reglamento. • Grado de autonomía del CES para reformar su propio reglamento.
Portavoz	• Designación del Portavoz. • Tarea del Portavoz.
Presupuesto.	• Presupuesto público o público-privado. • Honorarios de los consejeros.
Otros	Otros ejes de relevancia a consideración de los consejeros.

Nota metodológica: Durante la Fase 2 del proceso, se prevé realizar entre 8 y 10 reuniones a los fines debatir las distintas opciones de los componentes normativos del proyecto de Ley.

Nota complementaria sobre esta sección: En caso de ser conveniente, en el segundo segmento también se incluirán exposiciones sobre experiencias de CES, a efectos de aportar nuevos insumos para la elaboración normativa.

CALENDARIO

- Según los acuerdos alcanzados en la reunión de la mesa del día 31 de mayo, **las reuniones del grupo quedaron establecidas fijas los días martes de 10 a 11 :30 hs.**
- Se intercalarán reuniones con expositores y reuniones de diálogo exclusivas para los consejeros/as, sin expositores.
- Se ajustó la primera versión del calendario de un año, a seis meses según solicitud de los miembros del grupo. Sin embargo, cabe destacar que el proceso puede requerir de algunos meses adicionales de trabajo en función de la evolución del propio proceso de construcción de consenso.

Cronograma tentativo

Fases	2021						
	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
Fase 1							
Fase 2							
Fase 3							
Fase 4							

Calendario tentativo próximas reuniones del grupo:

Fecha	Tema
Martes 8 de Junio	Espacio de diálogo exclusivo para los miembros de la mesa sobre la nueva versión de la hoja de ruta.
Lunes 14 de Junio	Experiencia Diálogo Argentino 2002*
Miércoles 16 de Junio	El Comité Económico y Social Europeo (CESE). Unión Europea.*
Martes 22 de Junio	Experiencia provincial. El CES de Salta
Martes 29 de Junio	Experiencia internacional: Panorama regional + República Dominicana
Martes 6 de Julio	Espacio de diálogo exclusivo para los miembros de la mesa
Martes 13 de Julio	Experiencia provincial. El CES de Corrientes
Martes 20 de Julio	Experiencia Internacional: Portugal. Conselho Económico e Social (CES).
Martes 27 de Julio	Espacio de diálogo exclusivo para los miembros de la mesa

* **Nota aclaratoria:** Las actividades del 14 y 16 de junio, quedaron fuera del calendario de los martes debido a que no son reuniones organizadas por esta mesa, sino por la coordinación general del CES, ampliando la invitación a otros participantes y autoridades. Sin embargo, dada la relevancia de los temas a abordar, consideramos pertinente extender la invitación a los integrantes de esta mesa.

Anexo 4. Guion de entrevista

Dimensión 1: factores que explican la creación del CES

En línea con la literatura, se buscó distinguir entre condiciones macroexógenas y microendógenas como factores explicativos del nacimiento de los CES. Las primeras refieren a grandes acontecimientos o presiones ajenas al país, como, por ejemplo, una crisis internacional o los requisitos de adhesión a la UE. Las segundas remiten a las condiciones políticas, sociales, económicas internas del país, como así también a las características de los actores intervinientes en el diálogo social. Desde luego, ambas dimensiones, exógena y endógena, dialogan entre sí, pero las investigaciones suelen privilegiar a una por sobre otra.

Principal pregunta a realizar:

- Según su opinión, ¿por qué razones se ha creado el CES argentino?

Dimensión 2: factores que inciden en su eficacia (y condicionan su éxito)

Se buscó identificar cuáles eran los factores que los informantes identificaban como relevantes para el éxito (o fracaso) del CES argentino. Según la literatura, los factores internos que condicionan la eficacia de los CES suelen referirse a: el diseño institucional, la organización de la sociedad civil y la voluntad política del gobierno para facilitar la participación.

Principales preguntas a realizar:

- Según su opinión, ¿cuáles condiciones son las necesarias para que el CES sea eficaz y tenga éxito?
- Por el contrario, ¿qué condiciones dificultan su eficacia?

Subdimensiones:

a. El diseño institucional y la capacidad organizativa del organismo:

- Según su opinión, ¿las autoridades del CES tienen el liderazgo suficiente para dirigir la institución y lograr resultados?
- ¿El CES tiene la suficiente dotación de presupuesto, cantidad de empleados y capacidad técnica para cumplir con sus objetivos?

- ¿Se detectan dificultades de procedimiento? ¿E irregularidad de las reuniones?
¿Hay criterios estipulados para emitir una opinión del CES?
- ¿El CES tiene un mandato claro? Es decir, ¿los involucrados en él saben lo que el CES debe hacer, sobre qué tema, y qué resultados debe lograr?

b. Las características de los actores corporativos²³:

- ¿Cuáles son las motivaciones e intereses que guían la participación de los interlocutores de su organización en el CES?
- ¿Cuáles son las motivaciones e intereses que guían la participación de los interlocutores sociales en general en el CES?
- ¿Cuáles son los patrones de comportamiento en la elaboración de políticas concertadas?
- ¿Hay organizaciones que se inclinan más por la presión informal en lugar del diálogo social institucionalizado para influir en temas que se tratan en el CES?
¿Cuáles organizaciones? ¿De qué modo lo hacen?
- ¿Cuál es el grado de confianza existente entre los interlocutores participantes?
- ¿Cuál es el equilibrio de poder entre los interlocutores participantes?
- ¿Las organizaciones participantes del CES tienen la capacidad suficiente como para abordar negociaciones e incidir en la dirección de las políticas públicas? ¿Y su organización?
- ¿Los consejeros del CES tienen el liderazgo y la preparación suficiente como para participar y emitir análisis rigurosos sobre los temas en debate? ¿Y sus equipos técnicos? ¿Cómo es en el caso de su organización?

c. Voluntad del gobierno para promover al CES como parte del proceso de elaboración de políticas.

- ¿El gobierno facilita la participación del CES y sus consejeros en el proceso de elaboración de políticas?

²³Estas preguntas se complementan con el estudio del grado de densidad y cobertura sindical, y la representatividad empresarial y de los movimientos sociales.

- ¿El gobierno incorpora las recomendaciones y propuesta del CES en la toma de decisiones públicas?
- ¿Hay decisiones que el gobierno toma unilateralmente donde debería incluir al CES?
- En suma, ¿el gobierno apoya al CES? ¿Hay cuestiones en las que debería ser más activo?

Dimensión 3: criterios que son utilizados para evaluar su eficacia

Esta dimensión se relaciona con los criterios que permiten determinar el éxito o el fracaso del CES argentino, según la percepción de sus implicados.

Subdimensiones:

a. Definición de la efectividad:

Refiere a qué se entiende por un CES “efectivo”.

- Según su opinión, ¿qué resultados debe obtener el CES para ser efectivo?

b. Efectividad representatividad-inclusión:

Refiere a la “legitimidad de entrada”, es decir, a qué actores incluye y cuál es su grado de representatividad de la realidad social argentina.

- ¿El CES representa e incluye a las organizaciones más relevantes y representativas de la sociedad argentina? ¿Hay algunas organizaciones que deberían ser incluidas o excluidas?

c. Efectividad instrumental (capacidad de resolver problemas/rol de la institución en el diálogo social):

Refiere a la “legitimidad de resultado”, es decir, la capacidad de los CES para resolver problemas, lo que se relaciona con la capacidad para participar activamente en la elaboración de políticas. Grado de traducción de las opiniones y recomendaciones del CES en políticas públicas concretas.

- ¿En el CES se discuten asuntos socioeconómicos sustanciales de la realidad argentina? ¿O periféricos?
- ¿Cuáles son las propuestas más importantes emitidas por el CES?

- ¿Cuáles son los resultados concretos de esas recomendaciones? ¿Cuál es el impacto que han tenido en el proceso legislativo y/o de elaboración de políticas públicas por parte del Ejecutivo?
- ¿Estas respuestas del CES a los problemas públicas son “rápidas”, teniendo en cuenta las necesidades del país?

d. Efectividad de agenda:

Refiere a la capacidad del CES de influir en la agenda del público, los partidos políticos y los gobernantes, como así también a su capacidad de seleccionar los temas a tratar.

- ¿El CES instaló temas en la agenda de del público, los partidos políticos y los gobernantes?
- ¿Los consejeros son capaces de incluir temas en la agenda del CES? ¿O es el gobierno el que marca la agenda del CES?

e. Efectividad analítica:

Refiere a la capacidad que tiene el CES y los interlocutores sociales de analizar de forma rigurosa las temáticas socioeconómicas y proporcionar un bien público al Estado y la sociedad en su conjunto a través de recomendaciones valiosas.

- ¿El CES y las organizaciones participantes proporcionan al Estado y la sociedad informes técnicos rigurosos sobre temáticas socioeconómicas?

Tabla 7. Dimensiones, subdimensiones y preguntas del cuestionario

Dimensión	Subdimensión	Preguntas
Dimensión 1: factores que explican la creación del CES	General	· Según su opinión, ¿por qué razones se ha creado el CES argentino?
Dimensión 2: factores que inciden en su eficacia (y condicionan su éxito)	General	· Según su opinión, ¿cuáles condiciones son las necesarias para que el CES sea eficaz y tenga éxito? · Por el contrario, ¿qué condiciones dificultan su eficacia?
	a. El diseño institucional y la capacidad organizativa del organismo	· Según su opinión, ¿las autoridades del CES tienen el liderazgo suficiente para dirigir la institución y lograr resultados? · ¿El CES tiene la suficiente dotación de presupuesto, cantidad de empleados y capacidad técnica para cumplir con sus objetivos? · ¿Se detectan dificultades de procedimiento? ¿E irregularidad de las reuniones? ¿Hay criterios estipulados para emitir una opinión del CES? · ¿El CES tiene un mandato claro? Es decir, ¿los involucrados en él saben lo que el CES debe hacer, sobre qué tema, y qué resultados debe lograr?
	b. Las características de los actores corporativos:	· ¿Cuáles son las motivaciones e intereses que guían la participación de los interlocutores de su organización en el CES? · ¿Cuáles son las motivaciones e intereses que guían la participación de los interlocutores sociales en general en el CES? · ¿Cuáles son los patrones de comportamiento en la elaboración de políticas concertadas? · ¿Hay organizaciones que se inclinan más por la presión informal en lugar del diálogo social institucionalizado para influir en temas que se tratan en el CES? ¿Cuáles organizaciones? ¿De qué modo lo hacen? · ¿Cuál es el grado de confianza existente entre los interlocutores participantes? · ¿Cuál es el equilibrio de poder entre los interlocutores participantes? · ¿Las organizaciones participantes del CES tienen la capacidad suficiente como para abordar negociaciones e incidir en la dirección de las políticas públicas? ¿Y su organización?

		· ¿Los consejeros del CES tienen el liderazgo y la preparación suficiente como para participar y emitir análisis rigurosos sobre los temas en debate? ¿Y sus equipos técnicos? ¿Cómo es en el caso de su organización?
	c. Voluntad del gobierno para promover al CES como parte del proceso de elaboración de políticas	· ¿El gobierno facilita la participación del CES y sus consejeros en el proceso de elaboración de políticas? · ¿El gobierno incorpora las recomendaciones y propuesta del CES en la toma de decisiones públicas? · ¿Hay decisiones que el gobierno toma unilateralmente donde debería incluir al CES? · En suma, ¿el gobierno apoya al CES? ¿Hay cuestiones en las que debería ser más activo?
Dimensión 3: criterios que son utilizados para evaluar su eficacia (y que permitan determinar su éxito o fracaso)	a. Definición de la efectividad	· Según su opinión, ¿qué resultados debe obtener el CES para ser efectivo?
	b. Efectividad representativa d-inclusión	· ¿El CES representa e incluye a las organizaciones más relevantes y representativas de la sociedad argentina? ¿Hay algunas organizaciones que deberían ser incluidas o excluidas?
	c. Efectividad instrumental (capacidad de resolver problemas/rol de la institución en el diálogo social):	· ¿En el CES se discuten asuntos socioeconómicos sustanciales de la realidad argentina? ¿O periféricos? · ¿Cuáles son las propuestas más importantes emitidas por el CES? · ¿Cuáles son los resultados concretos de esas recomendaciones? ¿Cuál es el impacto que han tenido en el proceso legislativo y/o de elaboración de políticas públicas por parte del Ejecutivo? · ¿Estas respuestas del CES a los problemas públicas son “rápidas”, teniendo en cuenta las necesidades del país?
	d. Efectividad de agenda	· ¿El CES instaló temas en la agenda de del público, los partidos políticos y los gobernantes? · ¿Los consejeros son capaces de incluir temas en la agenda del CES? ¿O es el gobierno el que marca la agenda del CES?
	e. Efectividad analítica	· ¿El CES y las organizaciones participantes proporcionan al Estado y la sociedad informes técnicos rigurosos sobre temáticas socioeconómicas?

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura (Von-Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2022).

Anexo 5. Ejemplo de ficha técnica de experiencias concretas de CES. Mesa de Institucionalización

FICHA TÉCNICA

El consejo económico, social y medioambiental (CESE) de Francia

Las características sobresalientes del consejo económico y social de Francia (CESE) son las siguientes:

- **Creación:** se establece como Consejo Nacional Económico (CNE) – compuesto por 47 miembros - con decreto en 1925. Se amplía a 137 miembros con la ley del 1936 pero en 1940 se elimina. En 1946 se establece la creación del Consejo Económico (CE) en la constitución francesa (con 164 miembros, luego en 1951 se reducen a 148). Varios proyectos de reformas en el periodo 1958-2008 (se amplía su composición alrededor de 200 miembros), se convierte en CESE con ley constitucional en 2008 incluyendo al tema medio ambiental (max. 233 miembros), y su ultima reforma data de 2021 (reducción del no. de consejeros a 175 miembros, y se introduce la posibilidad de solicitarlo a través de 150.000 firmas por iniciativa ciudadana).
- **Naturaleza:** el CESE es una asamblea consultiva y de asesoramiento del poder ejecutivo y legislativo.
- **Función:** Ejerce funciones de consulta en temas económicos, sociales y medio ambientales. Contribuye también a la evaluación de las políticas públicas en sus tres ejes de trabajo.
- **Misión del CESE:** **(1)** Asesorar al Gobierno y al Parlamento y participar en el desarrollo de la política económica, social y medioambiental; **(2)** contribuir a la evaluación las políticas públicas de carácter económico, social y ambiental; **(3)** Fomentar el diálogo entre categorías socio profesionales cuyas inquietudes, originalmente diferentes, confluyan en el desarrollo de propuestas de interés general; **(4)** Promover un diálogo constructivo y la cooperación con las asambleas consultivas creadas con las autoridades locales y con sus homólogos europeos y extranjeros

Tabla 8. Fecha y forma de creación del CESE

Fecha de creación	Forma de creación	Naturaleza jurídica	Función principal
-------------------	-------------------	---------------------	-------------------

1925	Consejo Nacional Económico (CNE) Por decreto	Persona jurídica pública.	Consulta socioeconómica y medioambiental
1940	Se suprime el CNE		
1946 -59	El Consejo Económico (CE) se inscribe en la constitución francesa y tras varias reorganizaciones se convierte en Consejo Económico y Social (CES)		
2008	Con ley constitucional se modifica el CES como Consejo Económico, Social y Medioambiental (CESE)		
2010	CESE, reforma con ley orgánica (rejuvenece la composición, la feminiza)		
2021	Reforma con ley orgánica: amplía la participación ciudadana (reduce la composición a 173 miembros)		

- **Composición:** bipartita plus, con representantes sociales, empresarios, sindicatos, asociaciones (se divide 4 grupos que representan al sector productivo-económico, social y medioambiental)
- **Elección de los consejeros:** Los miembros son propuestos por organizaciones (más de 80 organizaciones son representadas)
- **Duración del mandato de los consejeros y características:** 5 años, con posibilidad de reelección (max. dos términos consecutivos). No pueden ser diputados o senadores o representantes en el Parlamento europeo.
- **Presidencia:** el Presidente es elegido en votación secreta en la plenaria

Tabla 9. Composición de los consejeros del CESE de Francia.

Composición	Cantidad	Duración	División	Forma de elección
Bipartita plus	175 Consejeros/as.	5 años re-elegibles (max.	45 miembros para la cohesión social y la vida asociativa ²⁴	Cada sector designa a sus miembros

²⁴ Designados por: • Asociación de Padres Gays y Lesbianas • Agencia para la diversidad empresarial • Centro Francés de Fondos y Fundaciones • Ciudadanía posible • Colectivo de alerta • Colectivo Hándicaps • Comité Nacional Olímpico y Deportivo de Francia • Comité de Relaciones empresas nacionales e internacionales de educación juvenil y popular • Empresa de Cuidadores • Confederación Francesa de Jubilados • Consejo Consultivo Nacional de Personas Discapacitados • Convención Nacional de Asociaciones de Protección Infantil • Cruz Rojo francés • La Federación de Asociaciones Generales de Estudiantes • Federación Nacional Solidaridad Mujeres • Foro de la juventud francesa • Asociación francesa pacientes y usuarios del sistema de salud • Francia Digital • Francia Terceros lugares • Francia Víctimas • El Movimiento asociativo • Mozaïk RRHH (para la inclusión y diversidad) • Nuestros barrios tienen talento • Todos en prácticas • ¿Unión Federal de los Consumidores UFC-Qué Elegir? • Unión Nacional de Asociaciones de Familia • UNEF (unión nacional de los estudiantes) - UNIOPSS (unión nacional Inter federal de las organizaciones privadas sin fin de lucro socio-sanitarias) - COFAC (coordinación de las federaciones y asociaciones de cultura y comunicación) - Animafac (red de asociaciones de estudiantes) - Liga de Educación -Reporteros sin Fronteras - Red Nacional de Recursos – Coordinación Sur

dos términos
consecutivos)

26 miembros para la **protección
del medio ambiente y de la
natura**²⁵

52 miembros **representantes
de empresarios, agricultores,
artesanos, profesiones
liberales, mutualidades,
cooperativas y cámaras
consulares**²⁶

52 miembros de **trabajadores
asalariados**²⁷

-
- **Sesiones plenarias:** 2 veces al mes. Los ministros están informados de las cuestiones que se discuten, y asisten a las plenarias y participan del debate
 - **Funcionamiento:** Los temas se tratan en Comisiones de Trabajo, responsables de la elaboración de estudios y borradores de opiniones/dictámenes. Cada comisión elige su presidente y dos vicepresidentes. El Despacho decide la comisión de trabajo responsable de proponer un borrador de recomendaciones, que se elabora en el transcurso de algunas reuniones. Hay 7 comisiones permanentes (para los asuntos

²⁵ Designados por: Amigos de la Tierra • Asociación Francesa de Empresas por el Medio Ambiente • Federación Cazadores nacionales • Federación Nacional de Pesca y Protección del medio acuático • Federación Nacional de Asociaciones de Usuarios del Transporte • Federación de Parques Naturales regiones de Francia • Fundación del Mar • Fundación para la Natura y el Hombre • Francia Naturaleza Medio ambiente • Humanidad y biodiversidad • Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales • Instituto de la Economía para el Clima • Liga Francesa para la Protección de las Aves • Fransylva • Red de Acción Climática de Francia • Fundación Surfrider • WWF

²⁶ Designados por: Asamblea Permanente de Cámaras de Agricultura • CCI (cámara de comercio e industria) Francia • Cámara Nacional de las profesiones liberales • CMA (Cámaras de Oficios y Artesanías) Francia • Confederación des PyMES • Confederación de agricultores • Cooperación agrícola • Coordinación rural • Federación de Empresas de Artes Escénicas, Música, Audiovisuales y Cine • Federación de Empleadores Individuales • Federación Nacional de Mutualidades Agrícolas • Federación Nacional de Mutualidad francesa • Federación Nacional de Sociedades Cooperativas HLM (viviendas de alquiler bajo) • FNSEA (Federación Nacional de Sindicatos de Agricultores) • Jóvenes agricultores • MEDEF (Movimiento empresarial francés) • Sindicato de empleadores de ESS (economía social y solidaria) • Sindicato de Empresas Locales • Scop (Confederación General de Empresas cooperativas de producción de trabajadores) • CAPEB (sindicato de empleadores de artesanos de la construcción) • Confederación General Comercio minorista de alimentos • Confederación Nacional de Artesanía de servicios y manufactura • La Unión Nacional de Profesiones Liberales

²⁷ Designados por: • CFDT (Confederación Democrática del Trabajo Francesa) • CFE (caja para los franceses al extranjero) -CGC (confederación general de ejecutivos) CFTC (Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos) • CGT (confederación general del trabajo) • FO (mano de obra) • UNAS (unión nacional de sindicatos autónomos) • Solidaires • FSU (federación sindical unitaria)

internacionales y europeos; políticas sociales y salud; economía y finanzas; educación, cultura y comunicación; medioambiental; territorios, agricultura y alimentación; trabajo y empleo). Además se pueden crear comisiones transitorias (por ej. comisión sobre extrema pobreza; ingreso mínimo social garantizado; sobre la fin de la vida; etc.) Los 175 miembros del CESE se afilian también a grupos conformados alrededor de afinidad de ideas e intereses (min. 3 personas). Cada grupo intenta tener representación en las comisiones de trabajo de interés. Existen también dos Delegaciones “transversales” : la delegación de los derechos de la mujer e igualdad , que da seguimiento e impulsa que se tengan en cuenta aspectos de género en los trabajos de las Comisiones; la delegación de los territorios de ultramar, que vela para que se tengan en consideración que las especificidades económicas, sociales o medioambientales de los territorios de ultramar en el trabajo del CESE.

- **Formato de opinión y autorizados a solicitarla:** Dictámenes (entre 25 y 30 al año); q pronunciamientos del CESE sobre los asuntos que son sometidos a su consulta por parte del PE, PL, iniciativa propia o ciudadana. Se procede a una votación de los dictámenes en plenaria. El CESE elabora también informes y estudios son aprobados por el Despacho y publicados (por ej. informes sobre el pass sanitario; la escuela en la época del digital; el informe para mejorar el acompañamiento de cura psiquiátrica; etc.).

Tabla 10. *Formulación de las opiniones del CESE de Francia.*

Autorizados a solicitar opinión del Consejo	Formato de opinión	Opinión vinculante/no vinculante	Procedimiento de elaboración de la opinión	Validación de la opinión	Periodicidad de las sesiones plenarias
PE, PL Puede actuar por iniciativa del CESE mismo y por iniciativa ciudadana	Dictámenes, informes, estudios	No vinculante	A través de Comisiones de Trabajo	En plenario	2 veces al mes

- **Estructura orgánica:** Presidente, Secretario General, Despacho (órgano colegial directivo) y 4 departamentos de soporte (comunicaciones, administrativo y financiero, de recepción pública y activos inmobiliarios, de recursos humanos). El Despacho está compuesto por el presidente y 19 miembros elegidos en votación secreta (1 puesto por grupo): 10 vicepresidentes, 2 cuestores (gestión financiera), 7 secretarios. Define la organización del trabajo del CESE.

- **Financiamiento:** El presupuesto del CESE es votado cada año por el Parlamento, en el marco de la ley de finanzas. En 2021 representa 44,4 M € a los que hay que sumar recursos propios por importe de 1,7 M €; por tanto, el presupuesto total es de 46,1 millones de euros.

Anexo 6. Ejemplo de minuta de reunión de la Mesa de Institucionalización

Minuta sobre la reunión virtual de CES – Diálogo interno

30 de noviembre de 2021

SAE: Juan von Zeschau, Matías di Iorio, Juan Pablo Tettamanti, Juan Debarnot, Julieta Pereira

JufeJus: María Eugenia Echagüe, Federico Lucina

OIT: César Arese, Luis Lugones, Alejandra Pangaro

Eurosocial: Sofía Chiarucci

UTEP: Alberto Vicenzi

ACTRA: Edih Encinas

CAME: Julián Jajurin

CNEL: Salvatore Santoro

CACS: Tamara Quiroga

I – Introducción – Juan Pablo Tettamanti

Juan Pablo Tettamanti dio la bienvenida al espacio, a los presentes, y comentó que durante la jornada se hablaría de la dimensión federal que sería presentada por los asesores de la SAE Juan von Zeschau y Juan Debarnot. Posteriormente, le dio la palabra a Matías Di Iorio para la facilitación general.

II- Presentación sobre el federalismo – Juan von Zeschau y Juan Debarnot²⁸

Algunas consideraciones generales:

- La idea es que el **CES-A** tenga cierto grado de equilibrio territorial en la representación.
- Las diferentes **alternativas de representación federal** se pueden superponer. Se puede elegir una o tomar a varias en simultáneo.
- En la **última década** fueron presentados **7 proyectos de ley** que **tocan la dimensión territorial** en el Congreso Nacional.

²⁸ https://docs.google.com/presentation/d/17Fw5qvRuxzK_n3laTD3zUYUiYTFIle9u/edit#slide=id.p1

- El **1er borrador del CES-A garantiza cierta articulación federal** al permitir que los **CES provinciales le puedan solicitar opinión al CES nacional** sobre temáticas específicas. También se habilitó la posibilidad de que el PE, el PL, así como por petición ciudadana, puedan solicitarle opinión al CES nacional.
- Se concibe al **CES-A** como el **punto más alto de la pirámide del diálogo social institucionalizado** en relación a los CES del país.
- **Hay algunos proyectos que incluyen** (parte de los objetivos) **temas referentes al federalismo:**
 - Caso Davies:** el CES puede apoyar el desarrollo de los CES de las provincias o de CABA. Menciona promover consensos sobre políticas regionales y sectoriales que contemplen el desarrollo local y el incremento de valores agregados en origen;
 - Caso Fiore Viñuales:** es uno de los pocos proyectos que propone incorporar representantes de los gobiernos municipales;
 - Caso Perceval:** tienen que estar representadas las distintas regiones en cada uno de los sectores que forman parte del CES. Menciona realizar gestiones para la defensa de los intereses federales y propuestas para incrementar el valor agregado de bienes y servicios provinciales.
 - Caso Rozas:** cuando los diferentes sectores tienen más de un representante, uno al menos tiene que ser del interior. Se planteó lo siguiente: ¿Qué pasa cuando hay un sólo representante, qué criterio podemos utilizar? Por ejemplo, se podría encarar por el lado de los suplentes, que por lo menos uno de ellos pertenezca al interior del país y que no sean del mismo sexo, o sino también podría haber una rotación.

Posteriormente, se abrió un **espacio para el diálogo de los consejeros, representantes, asesores y expertos** para que puedan hacer comentarios y apreciaciones sobre la presentación y sobre las distintas alternativas que tenemos para hacer frente a la dimensión federal.

III - Espacio de diálogo

Aportes, preguntas y comentarios por parte de los consejero/as, representantes, y asesores:

- **Se presentaron los proyectos de la última década y los que hacen referencia a la temática.** Algunos incluso lo incorporan en el mismo nombre: CES y Federal (Dip. Davies y Sen. Perceval).
- **No hay mayores referencias** en cuanto a **género, tema que se tratará en una reunión puntual de la mesa.** En la presentación actual hay 2 casos que tocan el tema: Rep. Dominicana que estipula que no puede haber menos del 40% de consejeros del mismo sexo; y el CESE-Francia que tiene la delegación transversal de igualdad y género que cuando las 7 comisiones de trabajo tratan un tema vinculado al género, participa garantizando la perspectiva de género.
- Con respecto al **federalismo**, se opinó que debería darse **no tanto por la inclusión de los CES provinciales**, sino que **habría que introducir criterios con dimensión territorial en el pleno** ya sea determinando una **lógica territorial** para la selección de los consejeros por parte de las organizaciones (ej: Sen. Rozas, si las organizaciones tienen

más de un consejero que elegir, que lo elijan de diferentes regiones), determinando un **porcentaje mínimo de representantes federales, o crear una comisión aparte que tenga una lógica federal** (CESE-Francia: hay escaños específicos para los representantes de ultramar, donde la delegación que es transversal, cuando se tocan temas de su incumbencia, participa y articula con las comisiones de trabajo, pero no necesariamente vota; o CDES-Brasil que tiene escaños para el nordeste). **Básicamente tenemos 2 caminos: intervenimos en el pleno con una lógica federal o con una comisión específica de temas federales.** Se destacó que estos caminos no son necesariamente excluyentes. Se sugirió lo mismo para el tema de género.

- Se sugirió **integrar a los CES provinciales sin alterar el número y la lógica que tiene actualmente el pleno del CES-A**, y tener en cuenta el camino recorrido. En ese caso, los propios consejeros tendrían que determinar si esta comisión transversal compuesta por los CES provinciales o por otras expresiones socioeconómicas federales va a tener voz y voto o no.
- Los **CES provinciales podrían funcionar como un sistema ad hoc de consulta y el que vota es el CES nacional**. La mayoría de los temas que trate el CES-A tendrán que ver con alguna provincia porque se van a tratar temas de carácter federal y de política general. Habría que ver cómo articularlo, y que el CES plantee políticas de carácter federal para todo el país.
- Si se establecen cupos femeninos y masculinos, habría que determinar que las entidades pongan a un representante de tal o cual sexo.
- **Todos los proyectos que hablan de regiones** (menos el de Contigiani que lo delega en la reglamentación) **coinciden en dividirlo en 5: Patagonia, Centro, Cuyo, Noreste y Noroeste**. Habría que preguntarse si se quiere que haya una representación de cada una de las regiones, o que estén los sectores dentro de cada región. Otra posibilidad es que haya representantes de los CES de cada una de estas regiones, es decir que no sean por provincias sino por los CES.
- Se manifestó la **dificultad de la representación a través de CES provinciales o municipales porque hay provincias que no tienen CES o que funcionan de manera episódica**. Entonces **habría un desbalance de esta representación federal**. Aunque esto podría generar la creación de CES provinciales.
- **Habría que definir si se va a tratar de un CES federal o de un CES con una fuerte o débil representación provincial**. La cuestión federal debe estar porque hay un reclamo y un precedente.
- Se manifestó **inclinación por la opción de la regionalización** o algún tipo de **representación federal más fuerte** (corriente de precedente legislativo). Tal vez habría que **definir primero si será un Consejo Económico Social y Federal**. Si es federal, habrá que definir qué grado de representación tienen las provincias y si es fuerte o débil.
- Estamos en la instancia de tomar algunas determinaciones. Dentro de algunos proyectos **algunas opciones son más declarativas y habría que ir por una que sea más operativa**. Dentro de las operativas con la sola articulación con los CES provinciales o municipales tampoco se cumpliría con la representación federal.
- **Se propuso tomarnos una semana para hablarlo con los respectivos consejeros en cuanto a cuál sería la alternativa de propuesta más operativa** (aunque no tenga aún un nivel de detalle muy acabado) **y traer una propuesta de artículo o una sugerencia más puntual**. Ejemplo que se podría tomar como parámetro o alternativa: Consejo de la Magistratura que incorpora por estamento la representación federal con abogados o jueces del interior.

- Se destacó la **importancia de que los CES provinciales se sumen al CES nacional** porque muchas organizaciones están en los CES provinciales y no a nivel nacional, para que **estén representadas y tengan voz**. Varias provincias pidieron participar en el CES-A por su experiencia y porque funcionan muy bien, para realizar un mejor trabajo a nivel local.
- Se expresó que por un lado **no hay que excluir las distintas vías o alternativas y tener en cuenta el camino recorrido** en el que tuvimos la participación de los CES provinciales que tendrían que tener algún tipo de participación, transversalidad y un alcance federal genuino. Muchas de las organizaciones que forman parte de la primera etapa de este proceso también tienen una composición federal. Por otro, **hay que tener en cuenta el debate que va a venir en el Congreso. La propuesta sería procurar la cuestión federal con ímpetu y de manera abierta para después entrar en los detalles en una reglamentación posterior porque le parece más viable y fácil de implementar.**

Conclusiones

- Vamos a **darles un tiempo para que puedan discutir esto con los consejeros y que puedan trabajarlo dentro de los equipos técnicos** ya que **hoy no vamos a cerrar esta discusión** y la seguiremos trabajando para ir arribando a consensos y conclusiones.
- Tenemos que ir pensando si queremos un CES que tenga escaños específicos de representantes del interior del país, de las diferentes regiones o ver cómo vamos a interpretar esta representación federal.

Anexo 7. Ejemplo de registro de participantes en la Mesa de Institucionalización

Participación de la mesa de institucionalización por sectores al 11.8

SECTOR	INSTITUCIÓN – CONSEJERO/A	FRECUENCIA DE PARTICIPACIÓN
		29
JUSTICIA	JUFEJUS. Ma. Del Carmen Battaini	ALTA
EMPRESAS Industrial	- UIA Salta. Paula Bibini/ Abel Fernández Castro	ALTA
EMPRESAS Servicios	- Cámara Argentina de Comercio y Servicios. Tamara Quiroga	ALTA
EMPRESAS medianas	- CAME: Beatriz Tourn, Julián Jajurin	ALTA
EMPRESAS Industrial	- UIA – Marianela Suarez. Laura Gimenez	ALTA
ECONOMÍA SOCIAL	Cooperativas y Mutuales: Ediht Encinas, Francisco Martínez	ALTA
ECONOMÍA POPULAR	Unión Trabajadores de la Economía Popular – UTEP: Alberto Vicenzi	ALTA
SINDICAL	CGT UOCRA. Marta Pujadas	ALTA
EDUCACIÓN	UBA: Jazmín Castrovillari, Nicolás Cardone. Santiago Ruggero	INTERMEDIA
SINDICATO	SMATA: Laura Ávalos	INTERMEDIA

²⁹ Frecuencia alta: más del 70% de las reuniones; Intermedia: Entre 40 y 70% de las reuniones; Baja: Entre el 10 y 40% de las reuniones.

EMPRESAS construcción	- Cámara Argentina de Construcción: Iván Szczech (presidente). Gonzalo de León	BAJA
PERSONALIDADES	Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas: Marita Carballo	BAJA
CAMPESINO	Movimiento Nacional Campesino Indígena. Cristina Loaiza	LIMITADA - NULA
EMPRESAS - Agro	Federación Agraria Argentina. Oscar Mulé	LIMITADA-NULA

-
1. The interviews were anonymous. However, in broad strokes, they were typical of the 12 people interviewed: two general secretaries (CGT) and members of the union group; the general secretary of a corporate entity and member of the business owners' group; two business leaders (from small and medium-sized enterprises), one union leader (CGT), and one representative of the national universities participating in the debates; three state officials with responsibility for economic and social councils; and two subordinate informants with participation in the debates.
 2. Such as the Networks for the Common Good program and Projects for Harmonious Development with Territorial Balance.
 3. This opinion was shared by another union leader: "We also have direct communication with the president. . . .The economic and social council is one more mechanism for dialogue within the existing and traditional channels" (interview, Buenos Aires, January 28, 2022).
