

# DIÁLOGO SOCIAL CUATRIPARTITO: CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

**30 de julio de 2021**

En este documento se propone la creación de un Consejo cuatripartito inspirado en el Social Partnership irlandés, conocido como el “National Economic and Social Council” (NESC). En particular, se propondrá la creación de consejos macrozonales descentralizados compuestos por representantes del mundo sindical, empresarial y organizaciones de la sociedad civil, junto a directivos propuestos por el Sistema de Alta Dirección Pública y concordados entre el Ejecutivo y Legislativo. A su vez, se propone establecer un Consejo Económico Social Nacional (CESN), cuyo objetivo será elaborar un informe cada tres años en donde se aborden los desafíos económicos de mediano plazo. El reporte del CESN servirá como insumo consultivo para la toma de decisiones de los distintos gobiernos. Paralelamente, se crearán dos consejos dedicados al ámbito económico y social, como lo serán el Consejo de Economía Rumbo al Futuro (CERF) y Foro Social (FS). En la última sección del documento se resume el funcionamiento de los Social Partnership de Irlanda.

### INTRODUCCIÓN

Actualmente, las decisiones políticas se encuentran muy marcadas por el ciclo electoral, lo que dificulta estrategias de largo plazo, que vayan más allá del gobierno de turno. Del mismo modo, la asignación de puestos dentro del aparato público, al estar influenciados por el triunfo electoral de un grupo político o coalición en particular, dificulta la continuidad en las políticas adoptadas por una institución. Esto se ve expresado en la prioridad que los gobiernos dan a políticas de impacto relativamente corto por sobre aquellas cuyos efectos demoran en manifestarse -como la modernización del Estado-, y en la alta rotación de funcionarios en altos cargos del Estado al momento en que inicia un nuevo mandato. Así, si bien es natural que los gobiernos se encuentren apremiados por la agenda electoral, la priorización del corto plazo resulta pernicioso cuando los altos cargos burocráticos dependen del gobierno, ya que se termina por afectar a la estabilidad de las políticas y calidad de estas<sup>1</sup>.

La calidad de las políticas también depende de la capacidad que tienen sus instituciones para canalizar los intereses de la sociedad civil (sindicatos y empresarios y organizaciones de la sociedad civil). En ausencia de una estructura capaz de encauzar las demandas de los distintos sectores, tiende a primar la corrupción y las redes de contactos personales logran un peso relativo superior a la deliberación pública. En este sentido, un área en la que se ha avanzado, pero que sigue pendiente, consiste en orientar la influencia de la sociedad civil de manera que contribuya a la obtención de buenos resultados, procurando una mayor transparencia e incentivar compromisos a largo plazo entre los encargados de formular políticas<sup>2</sup>.

Uno de los arreglos institucionales que ayudarían a incentivar relaciones de cooperación entre los actores políticos y de la sociedad civil es la *social partnership* (SP) cuatripartita, que incluya a actores de la esfera pública y privada, como lo son miembros del Estado y representantes mundo sindical, empresarial y organizaciones de la sociedad civil. El fin de la SP es generar instancias de diálogo y reportes técnicos para la toma de decisiones por parte de la autoridad central. Se estima que su efecto sobre el desarrollo es positivo en tanto facilita la cooperación de los principales actores que intervienen en la formación de políticas, transparenta las posiciones, permite canalizar las demandas de los grupos de interés y facilita la elaboración de estrategias estables y de largo plazo. La implementación de un SP ayudaría, además, a generar un juego cooperativo, reiterativo y de proyección a largo plazo, entre actores de diversos sectores y acerca de materias económicas y sociales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a este tipo de instancias como “diálogo social”, lo que comprende “todo tipo de negociaciones y consultas -e incluso el mero intercambio de información- entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales”<sup>3</sup>. El principal objetivo de estas negociaciones sería, a juicio de la organización, la promoción del consenso y de la implicación democrática de los principales actores en el mundo del trabajo. Incluso, del éxito del diálogo social, sería posible solucionar importantes temas económicos y sociales, alentar el buen gobierno, mejorar la paz y estabilidad social, así como impulsar el crecimiento económico.

---

1. (Stein, Tomassi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006).

2. (Stein, Tomassi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006).

3. (OIT, OECD & Global Deal, 2020)

Así también, la OECD ha enfatizado que instituciones como el diálogo social facilitan la capacidad de un país para abordar desafíos ligados a las nuevas tecnologías y las capacitaciones que requieren los adultos, sobre todo en un escenario post pandemia, donde la digitalización de las funciones se profundizó<sup>4</sup>.

Teniendo esto en consideración, se propone crear una agencia de representación cuatripartita, denominada “Consejo Económico y Social” (CES), en el que participen miembros técnicos del Estado, líderes de organizaciones sindicales, civiles y representantes de organizaciones empresariales<sup>5</sup>. Su misión será identificar las principales restricciones al crecimiento, así como proponer estrategias de desarrollo económico y social de largo plazo, las que expresará a través de reportes periódicos para los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esta institución será de carácter consultivo y deberá tener un alto perfil técnico, el que será transversal a sus informes y propuestas.

En lo que sigue se profundizará sobre las características del CES propuesto, en lo relativo al ámbito de acción temático y temporal, composición, duración de los cargos, funcionamiento y etapas.

### ÁMBITO DE ACCIÓN TEMÁTICO Y TEMPORAL

El CES propuesto tendrá un ámbito de acción temático y temporal acotado con el objeto de asegurar una acción eficaz, oportuna y empática con los desafíos de la contingencia que inspira su origen.

Los temas que tratará serán sociales, económicos e institucionales.

- **Temáticas sociales:** reducir la pobreza multidimensional, atender las brechas generadas por la crisis sanitaria y económica, perfeccionar el sis-

tema de seguridad social e identificar los desafíos asociados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

- **Temáticas económicas:** aumentar el emprendimiento, reducir el desempleo, promover la innovación, incrementar la productividad, reconocer los desafíos que plantean las nuevas tecnologías, elevar la competitividad, identificar las limitantes del desarrollo económico, entre otros.
- **Temáticas institucionales:** promover la modernización del Estado y el uso eficiente de recursos públicos, reconocer limitantes para la entrega de servicios públicos de calidad, identificar desafíos pendientes que reducen la legitimidad del Estado.

La hoja de ruta que se proponga no debe ser menor a 5 años. Sin embargo, a los tres años de funcionamiento, el CES será evaluado externamente. En función de ello se perfeccionará o discontinuará.

### ESTRUCTURA DEL CES

El CES propuesto se dividirá en 3 unidades de índole macrozonal territorial: Zona Norte, Zona Metropolitana – Valparaíso, Zona Centro- y Sur, incluyendo la Austral. Estos estarán conformados por 8 miembros cada uno:

1. 25% (2 miembros) trabajadores.
2. 25% (2 miembros) empresarios.
3. 25% (2 miembros) Organizaciones Sociales y territoriales: estudiantes, adultos mayores, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), organizaciones regionales, comunales y/o vecinales.
4. 25% (2 miembros) Ciencia y Academia, expertos en materias sociales y económicas.

4. Ídem.

5. Incluye elementos de carta “Un camino posible” realizado por varios (Aravena, y otros, 2019).

La composición de los miembros deberá resguardar la paridad de género y, en la medida de lo posible, la alta calificación técnica. Los 3 CES conformarán en conjunto al CES Nacional (CESN) que estará compuesto por 12 personas pertenecientes a trabajadores, empresarios, organizaciones o academia de cada una de las macrozonas. A ello se sumarán 13 representantes del Estado seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). De estos últimos, el ejecutivo propondrá a uno como director de la instancia CESN. Para tales efectos, deberá ser aprobado tanto por el Senado como por los miembros del CESN, por la mayoría absoluta de sus participantes. En total, el CESN estará compuesto por 25 miembros.

Por su parte, los sindicatos, empresarios y agrupaciones de la sociedad civil, serán nominados por sus organizaciones de base más representativas, al igual que los miembros de la academia y de la ciencia.

### DURACIÓN DE LOS CARGOS

Los cargos tendrán una duración de tres años, independientemente de que se produzcan cambios en el gobierno. Acabado ese periodo, el poder ejecutivo invitará a las organizaciones partícipes a nombrar a nuevos representantes, los cuales podrán ser la misma persona. Esto tiene por objetivo incentivar la nominación de los máximos representantes de las organizaciones *partners*.

### PROCESO Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

El CESN sesionará una vez al mes en alguna sede del gobierno. Cada tres años deberá entregar un Reporte Estratégico con un diagnóstico de la situación económica y una propuesta consensuada con los actores sociales respecto de la estrategia de desarrollo futura, incluyendo un análisis costo beneficio. El Banco Central deberá emitir un informe favorable respecto al contenido del reporte. El resultado del proceso de-

berá incluir una hoja de ruta de mediano y largo plazo con sustentabilidad económica, además de señalar los medios para dicho propósito.

Como se requerirán miradas que integren el conocimiento técnico, innovación e identificación de instrumentos existentes, existirán dos consejos nacionales complementarios para nutrir al CESN. Estos serán el Consejo de Economía Rumbo al Futuro (CERF) y el Foro Social (FS).

### CONSEJO DE ECONOMÍA RUMBO AL FUTURO (CERF) Y FORO SOCIAL (FS)

El CERF y el FLES contribuirán a la elaboración del reporte que genere el CESN.

El CERF incluirá representantes de los empresarios, trabajadores, Ministerio de Economía, Ciencia, Energía, Medio ambiente, agencias como la Comisión Nacional de Productividad (CNP) y el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), junto expertos independientes en temas de economía del conocimiento, competitividad, desarrollo inclusivo y sustentable. En total, serán 12 miembros de alcance nacional:

- 16,7% (2 miembros) trabajadores.
- 16,7% (2 miembros) empresarios.
- 33,3% (4 miembros) Ministerio de Economía, Ciencia, Energía y Medio Ambiente.
- 8,3% (1 miembro) CNID.
- 8,3% (1 miembro) CNP.
- 16,7% (2 miembros) expertos independientes.

El CERF deberá preparar un informe anual con un diagnóstico sobre la situación de desarrollo de la ciencia, medio ambiente, tecnología, innovación y emprendimiento de Chile, además de indicar cómo mejorar estos aspectos a través de políticas en materia tributaria, regulatoria, de infraestructura y de educación, entre otras.

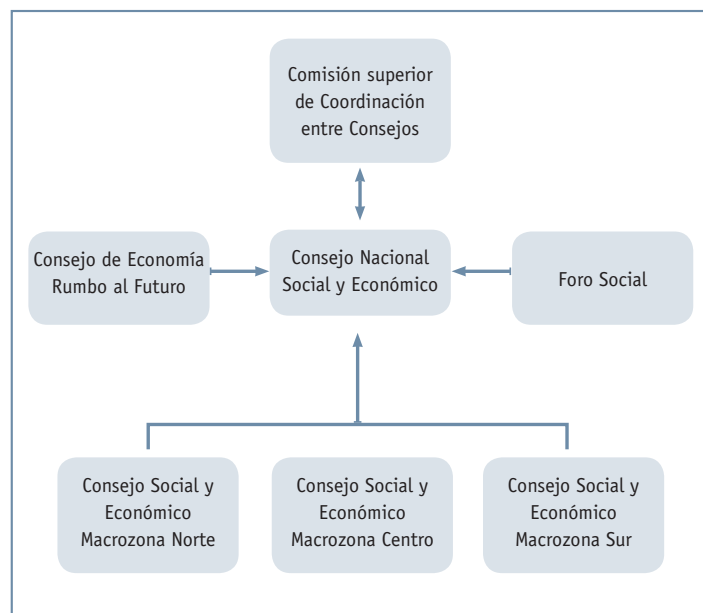
Complementariamente, se propone conformar un FS, cuyo rol será proponer iniciativas de desarrollo social, particularmente sobre temas ligados a diagnosticar las carencias o desafíos de los acuerdos sociales pasados y facilitar la inclusión de actores, de manera que se avance hacia un Chile más horizontal y en la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el FLES se incluirán al Ministerio del Trabajo, de Desarrollo Social, Vivienda y Urbanismo y de la Mujer, además de representantes de partidos políticos, de Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) y otros actores pertenecientes a la sociedad civil, como organizaciones sin fines de lucro y ligadas a la cultura. En total, serán 12 miembros de alcance nacional:

- 33,3% (4 miembros) Ministerio del Trabajo, Desarrollo Social, Vivienda y Urbanismo y de la Mujer.
- 25% (3 miembros) partidos políticos.
- 16,7% (2 miembros) organizaciones sin fines de lucro
- 16,7% (2 miembros) representantes de COSOCS.
- 8,3% (1 miembro) organizaciones ligadas a la cultura.

Finalmente, será necesario conformar una institución dedicada a coordinar programas complementarios entre

las tres agencias señaladas, proveer servicios administrativos y de soporte, junto con centralizar la respuesta del gobierno a los reportes o recomendaciones elaborados por estas. Esta Comisión Superior y de Coordinación entre Consejos (CSCC) estará constituida por el director de cada una de las agencias y un representante del poder ejecutivo, es decir, por siete integrantes.

#### DIAGRAMA: ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA



#### EL SOCIAL PARTNERSHIP IRLANDÉS: NACIONAL ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (NESC)<sup>6</sup>

Los *social partnerships* fueron implementados en Irlanda desde 1973 bajo el nombre de “Nacional Economic and Social Council” (NESC). Si bien se pensó establecerlo de manera transitoria para enfrentar las dificultades económicas, por sus resultados se ha validado como un instrumento para sostener el crecimiento de largo plazo del país.

En el caso de Irlanda, el directorio del NESC elabora, cada tres años, un “Strategy Report” con un diagnóstico de la situación económica y una propuesta

consensuada con los actores sociales respecto de la estrategia de desarrollo futura.

El NESC está compuesto por 25 consejeros renovados cada tres años, de los cuales el gobierno designa a un director general que debe ser aprobado por los otros miembros del consejo y a 10 miembros de la alta dirección pública. Por su parte, los sindicatos, empresarios y asociaciones agrícolas y otros representantes de la sociedad civil, designan a cinco consejeros cada uno.

6. (Briones, 2009).

Junto al NESD existen otras agencias asociadas que complementan el rol de coordinador tripartito que este lidera. Dentro de las principales se cuentan: el National Economic and Social Forum (NESF 1993), el National Centre for Partnership and Performance (NCPD 2001).

En 2006 se creó el National Economic and Social Development Office (NESDO), al alero del cual quedan NESD, NESF y NCPD. El rol del NESDO es coordinar programas complementarios entre estas tres agencias, proveer servicios administrativos y de soporte a las mismas y centralizar la respuesta del gobierno a los reportes o recomendaciones elaborados por estas. El NESDO está constituido por el director de cada una de las agencias, el representante del *Taoiseach*, y la duración en el cargo queda establecida entre dos y cinco años.

Otra agencia de acuerdo nacional es el "Consejo Nacional para la Competitividad" (NCC). Formada en 1997, su consejo directivo es nombrado por el ministro del Ministerio de la Empresa, el Comercio y el Empleo, e incluye a representantes de los empresarios, los trabajadores, del propio Ministerio, del Departamento del Trabajo y otros departamentos del gobierno, así como al director general de la Forfás<sup>7</sup>, y expertos independientes en temas de competitividad. El NCC prepara un informe anual con un diagnóstico sobre la situación de competitividad en Irlanda y sobre cómo mejorarla a través de políticas

en materia tributaria, regulatoria, de infraestructura y de educación e innovación, entre otras.

El SP puede ser caracterizado como un proceso de dos fases: una etapa estable en el seno del NESD que dura tres años y que deriva en su *reporte estratégico*, y una segunda etapa que retoma los elementos esenciales de ese informe y los plasma en política pública luego de un proceso de negociación relativamente breve -menos de seis meses promedio-.

Así, el NESD provee de una plataforma de negociación constante, con un número acotado de actores que intervienen y un soporte técnico de alto nivel que reposa en la alta dirección pública. En otras palabras, estamos en presencia de una interacción o juego repetido entre los actores, situación que facilita la consecución de acuerdos. Por su carácter tripartito, el NESD tiene un rol fundamental para generar el necesario consenso en torno a estas recomendaciones y, en consecuencia, maximizar las posibilidades de que efectivamente sus propuestas sean implementadas.

Si en el seno de los *partnerships* las demandas de los principales grupos son conducidas de forma centralizada, un aspecto crucial es que dichas demandas se hacen explícitas y son de manejo público. Lo anterior implica que las *partnerships* proveen de una plataforma institucional para canalizar a los grupos de interés.

---

7. El Forfás es un consejo nacional asesor para la empresa, el comercio, la ciencia y tecnología, y la innovación. Fundado en 1994, se trata de una entidad estatal, pero cuyo directorio está constituido en partes iguales por privados (empresarios) y representantes de otras agencias gubernamentales relacionadas. Estos directores tienen un contrato que no depende del gobierno de turno, lo que da garantías sobre su independencia. El Forfás asesora al Ministerio de la Empresa, el Comercio y el Empleo en materias relacionadas con el desarrollo empresarial e industrial, y es el ente de promoción y coordinación para la correcta puesta en marcha de iniciativas legales de largo plazo en materias empresariales de ciencia e innovación.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Aravena, A., Assadi, C., Bellolio, C., Bergoeing, R., Berríos, F., Burmeister, J., . . . Warnken, C. (2019). *Un camino posible*. Santiago de Chile.

Briones, I. (2009). Estudio de las experiencias de crecimiento acelerado de países afines a Chile: El caso de Irlanda. En B. y. Exteriores, *Caminos al desarrollo: lecciones de países afines exitosos*. Santiago: Uqbar Editores.

OIT, OECD & Global Deal. (2020). *Social dialogue, skills and Covid-19*. Ginebra: OIT.

Stein, E., Tomassi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.