

Los pactos sociales como garantía para el desarrollo sostenido

GABRIEL MOLTENI

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 70 • Diciembre 2007: 7-22

“El diálogo es un elemento esencial de la democracia”

Monseñor Luis Villalba (2007)

“El Programa para la Recuperación Nacional ha demostrado lo que somos capaces de lograr cuando trabajamos juntos para mejorar nuestro nivel de vida y la equidad social”

Charles J. Haughey (1990)

I. Introducción

Con anterioridad a las elecciones nacionales que tuvieron lugar en octubre de 2007, se comenzó a utilizar de manera creciente los términos “diálogo social” y “acuerdo social”, entendidos como una herramienta política necesaria para los próximos años en la Argentina. La actual presidente, Cristina Fernández de Kirchner, convocó expresamente en el lanzamiento de su campaña a poner en marcha un acuerdo social. En principio, esta idea fue apoyada tanto por los sindicalistas como por los empresarios, así como también por otras instituciones como la Iglesia –que tradicionalmente ha destacado la importancia del diálogo en la construcción de la comunidad.

Sin embargo, con el paso de los meses, no se observa en el horizonte cercano la posibilidad de llegar a un acuerdo social en Argentina. En la actualidad, el diálogo social depende del gobierno y, principalmente, de su diálogo con los sindicatos (bipartito), es decir, depende básicamente de un acuerdo con el sector sindical sobre el tope máximo de incremento salarial, que luego se negocia de manera descentralizada en comisiones paritarias. La única novedad, de la última reunión mantenida por el Poder Ejecutivo con la CGT, es el objetivo de pactar convenios salariales por dos o tres años¹. Hasta el momento, la CGT ha manifestado que

no acepta un tope máximo para las negociaciones sectoriales y que el reclamo para las paritarias será de un 20% –más alto que la inflación tanto oficial como no oficial de 2007, y ha evitado el tema de los convenios a más largo plazo².

Surgen entonces algunas preguntas: ¿qué se entiende por Acuerdo Social?, ¿bajo qué condiciones debe darse?, ¿qué diferencias existen con el neo-corporativismo europeo de la década del setenta?, ¿es simplemente un acuerdo salarial?, ¿qué se puede aprender de la evidencia empírica sobre las experiencias internacionales recientes?, ¿qué se debe tener en cuenta para el caso de nuestro país?

Este artículo comienza introduciendo el concepto y la relevancia del diálogo social y revisa la literatura que analiza los pactos o acuerdos sociales en Europa y otros países particulares. Luego de identificar los factores que dieron lugar a la creación y las características principales de los pactos sociales, destaca los cambios políticos, sociales y económicos que generaron cambios en su contenido, y las principales amenazas enfrentadas por los mismos. Finalmente, luego de analizar el caso particular de Irlanda, se extraen algunas conclusiones, basadas en la evidencia empírica, que deberían ser tenidas en cuenta para la implementación de un acuerdo social real en la Argentina.

II. Diálogo y acuerdo social: significado y relevancia

El “diálogo social” entre diferentes grupos económicos y sociales, y entre éstos y las autoridades públicas, constituye un atributo esencial de una sociedad democrática. Asimismo, representa un medio para resolver inevitables conflictos de intereses sobre políticas económicas y sociales en un marco de cooperación³.

En las últimas seis décadas, por ejemplo, el concepto de diálogo social ha sido central a la misión y organización de la OIT⁴. Siguiendo a este organismo, por “diálogo social” se entiende y se incluye a todos los tipos de negociación, consulta o simplemente intercambio de información entre representantes de los gobiernos, empleados y trabajadores, sobre temas de interés común relacionados a la política económica y social. Puede darse como un proceso tripartito, con el gobierno como una parte oficial en el diálogo, o puede consistir en relaciones bipartitas entre sindicatos y organizaciones empresarias, con o sin participación indirecta del gobierno. El principal objetivo del diálogo social es promover la construcción de consenso y participación democrática entre los principales interesados –sobre todo del mundo del trabajo⁵.

La dimensión del diálogo social implica la participación de los sindicatos, las organizaciones empresarias, otras asociaciones de agentes económicos y organizaciones de la sociedad civil, en la discusión, negociación, formulación e implementación de políticas económicas y sociales relacionadas con el empleo y la calidad de vida. Esto puede cubrir un amplio rango de temas como la gestión macroeconómica, gastos e impuestos del gobierno, tasas de interés, comercio exterior, salarios mínimos, políticas de empleo, crédito, capacitación, entre otros. Ghai menciona dos ejemplos interesantes provistos por Irlanda y Sudáfrica. En cada caso, los socios en el diálogo social incluyeron a todos los grupos económicos y sociales claves; y las discusiones cubrieron áreas críticas que afectaban el empleo, las remuneraciones, la productividad, el crecimiento, la estabilidad de precios y la seguridad social⁶.

De esta manera, aunque la población participa indirectamente en estos temas al votar en elecciones gubernamentales, algunos países proporcionan una participación más directa en la formulación e implementación de políticas a través de una variedad de “acuerdos”. Éstos pueden surgir de la representación de diferentes grupos económicos y sociales en comités ministeriales, comisiones de planeación o consejos económico-sociales nacionales⁷. Es decir, el resultado esperado del diálogo social es la “concertación” o acuerdo de las partes involucradas. La concertación puede ser informal o institucionalizada, y frecuentemente es una combinación de las dos. Puede tener lugar a nivel nacional, regional, local o empresarial. Puede ser interprofesional, sectorial o una combinación de ambas.

Pizzuto define el pacto social como un método de implementación política en países democráticos basado en la concertación entre los principales actores sociales⁸. Como resultado de negociaciones entre el gobierno, los sindicatos, la comunidad empresarial y la sociedad civil, se firma un acuerdo en el que se incorpora una lista de medidas a implementar. Por su parte, Ahlquist define el pacto social como “un contrato político articulado públicamente y por escrito entre el gobierno y las principales federaciones de trabajadores y empresarios”⁹. Los pactos sociales se suelen considerar como un método más efectivo de implementación política que la “negociación colectiva” (*collective bargaining*), en la medida en que implican un acuerdo entre los principales representantes económicos y sociales dentro de un país determinado.

Fajertag y Pochet, y Hassel ofrecen una visión similar, aunque agregan el concepto clave de “competencia”, definiendo los pactos sociales como nuevas formas de macroconcertación competitiva en los cuales los gobiernos y los *social partners* se encuentran regularmente con el objetivo de coordinar políticas entre áreas formalmente interdependientes e institucionalmente segmentadas como la fiscal, la salarial, el mercado laboral o la política social¹⁰. Aunque los acuerdos sociales bi o tri-partitos han diferido sustancialmente en su contenido, implementación y durabilidad, casi todos han

implicado alguna forma de intercambio en el cual los sindicatos empujan hacia arriba la negociación salarial o aceptan cambios en la regulación del mercado laboral a cambio de políticas impositivas o gasto social favorables.

En cuanto a las características de esta “concertación”, Ahlquist destaca que los pactos sociales, en cuanto a negociación salarial se refieren, son como un punto intermedio entre dos extremos: la negociación salarial completamente centralizada y la negociación salarial completamente descentralizada. Aunque los pactos sociales usualmente requieren una negociación centralizada durante un cierto período de tiempo, difieren de ésta en varios puntos importantes. Primero, los acuerdos tienen un tiempo limitado, con fechas definidas para su implementación y terminación. Segundo, son acuerdos explícitos sobre áreas políticas específicas. Tercero, casi siempre tienen objetivos políticos específicos (nivel de inflación, incremento salarial, etc). Cuarto, los pactos sociales requieren el “auto-cumplimiento” de las partes involucradas, dado que el mismo no es legalmente obligatorio. Por otra parte, los pactos sociales también difieren de la negociación completamente descentralizada, dado que requieren una centralización temporaria en la negociación o el empoderamiento de actores importantes junto con sus afiliados.

Los pactos sociales también se diferencian de la actividad de lobby o de los contratos implícitos entre grupos de interés económico y los partidos dado que son muy específicos, en cuanto a las políticas que abarcan y muy públicos. Es justamente la naturaleza contractual y pública de los pactos lo que los diferencian de todos los otros modos en que los gobiernos y los grupos de interés principales ejercen presión entre ellos.

En cuanto a la relevancia del acuerdo social, la literatura destaca, en general, que el diálogo y acuerdo social puede promover la equidad, la eficiencia y los ajustes necesarios para lograr un progreso económico sostenido. La OIT, en su esfuerzo por promover el trabajo decente (*decent work*), destaca que “los procesos de diálogo social bipartito y tripartito, y de intercambio de información pueden promover incentivos pro-equidad y

pro-eficiencia en el ambiente institucional. El diálogo social tripartito puede desempeñar un rol importante en apoyo de una coordinación macroeconómica más amplia y la ampliación del consenso sobre estrategias económico-sociales”¹¹. Por otra parte, Ahlquist destaca que los pactos sociales sirven para dar una “señal” no sólo a los ciudadanos como “votantes” sino también a los ciudadanos en su “rol de consumidores e inversores”. Es decir, los pactos pueden ser un intento para afectar las expectativas sobre el futuro curso de la política económica¹². Analicemos a continuación la experiencia reciente de los pactos sociales europeos.

III. Pactos sociales en Europa: “corporativismo competitivo” vs neo-corporativismo de la década del setenta

1. Origen y evolución de los pactos sociales

Durante los años sesenta y setenta, Europa Occidental experimentó un rápido crecimiento económico, bajas tasas de desempleo y salarios crecientes. El pleno o casi pleno empleo fortaleció el poder de negociación de los sindicatos, generó un amplio conflicto industrial y reclamos de aumentos salariales. La mayoría de los pactos sociales que se firmaron en esos años tuvieron como objetivo precisamente limitar los aumentos salariales para controlar la inflación. Estas medidas de moderación salarial fueron generalmente logradas a cambio de mejoras en la protección social¹³.

Durante los años ochenta y noventa, la apertura de los mercados y la consecuente necesidad de lograr competitividad internacional hizo que fuera difícil para los gobiernos aumentar los impuestos con el objetivo de financiar los costos de la seguridad social¹⁴. Al mismo tiempo, el gasto social recibió presión a causa del creciente desempleo y los cambios demográficos, limitando la capacidad de los gobiernos de negociar moderación salarial a cambio de extensión de beneficios sociales. Por este motivo, un número de gobiernos europeos intentaron lograr un amplio consenso con los sindicatos y la comunidad de negocios.

La concertación social se buscó, por lo tanto, por dos motivos: lograr legitimidad para llevar a cabo la impopular reestructuración del sistema de bienestar, y para superar posiciones de veto institucional por parte de los actores sociales.

Es decir, los pactos sociales que se dieron durante este período, se desarrollaron como resultado de la toma de conciencia, por parte de los principales actores económicos (gobierno, empresas y sindicatos), de que la implementación efectiva de políticas económicas y sociales requería una aceptación generalizada de las mismas.

A partir de la década del noventa, el paso acelerado del proceso de globalización y el surgimiento de la Unión Económica y Monetaria (EMU) en Europa continuó limitando la capacidad de los gobiernos para implementar las políticas fiscal y monetaria de manera independiente. Asimismo, el surgimiento del mercado común en 1992 expuso a las empresas a mayor competencia, quienes solicitaron reducciones en los costos laborales y mayor flexibilidad laboral, mientras que los sindicatos perdieron capacidad de negociación. La mayoría de los países europeos experimentaron presiones crecientes sobre sus estados de bienestar¹⁵.

Como resultado, los pactos sociales de los años noventa tendieron a ser diferentes a aquellos firmados en décadas previas, dado que difícilmente incluyeron nuevos beneficios sociales a cambio de moderación salarial, como tampoco incorporaron mejoras de bienestar de más largo plazo en la forma de creación de empleo. A diferencia de las políticas de ingreso de los años setenta, los pactos sociales de los noventa tuvieron una racionalidad económica diferente, con políticas de oferta (*supply-side policies*) que tuvieron como objetivo promover la competitividad.

De la literatura se pueden extraer algunas diferencias claves que tuvieron los pactos de los años noventa en relación a los de la década del setenta. En primer lugar, estos pactos fueron firmados en países que no presentaban las características usualmente asociadas al neo-corporativismo –como la presencia de gobiernos de izquierda y actores sociales fuertes y centralizados. En segundo lugar, estos pactos presentaron significativas

diferencias en sus contenidos –incluyendo temas tan diversos como niveles de salario, horarios de trabajo, reforma del mercado laboral, reforma del estado de bienestar y capacitación. En tercer lugar, se firmaron en diferentes momentos en diferentes países –desde el firmado en la década del ochenta en Holanda hasta los firmados a comienzos del siglo XXI en Italia¹⁶. Lo cierto es que en los años noventa, la concertación social experimentó un fuerte resurgimiento. De los quince países de la Unión Europea, Alemania, España, Irlanda, Italia, Finlandia y Portugal experimentaron muchas iniciativas de este tipo durante el período 1992-1998¹⁷.

En los primeros años del siglo XXI los países de la Unión Europea comenzaron a enfrentar nuevos requerimientos asociados a los objetivos de la Agenda de Lisboa, que se propone lograr de la UE “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr crecimiento económico sostenido con más y mejor empleo y mayor cohesión social”¹⁸. Esto plantea, indefectiblemente, la necesidad de nuevos pactos sociales.

Donaghey y Teague argumentan que los pactos sociales siguen siendo un elemento central de las relaciones industriales en los países miembros de la Unión Europea. Los pactos sociales proporcionan un mecanismo de adaptación pragmática al trilema de la reconciliación y la integración de mercados, del intergubernamentalismo y de la responsabilidad democrática (*democratic accountability*). Asimismo, algunos desarrollos recientes sobre el diálogo social y los pactos sociales en nuevos países miembros, destacan un proceso de aprendizaje para lograr el *catch-up* económico al mismo tiempo que la innovación institucional. Finalmente, Donaghey y Teague argumentan que los pactos sociales siguen siendo importantes para darle voz a la clase trabajadora alrededor de Europa¹⁹.

2. “Corporativismo competitivo” vs neo-corporativismo de la década del setenta

Rhodes explora en su trabajo las implicancias que tienen, para los estados de bienestar, los pactos sociales negociados nacionalmente en la construcción de vínculos

entre los sistemas de seguridad social, y las leyes laborales y la negociación salarial²⁰. El argumento principal sostiene que el surgimiento de los pactos sociales ha estado relacionado con presiones locales y externas para llevar a cabo la reforma del estado de bienestar en la UE, y que, contrariamente a lo que pronosticaron algunos, estas presiones no están ni desorganizando el capitalismo europeo ni neutralizando el poder del Estado. Lo que es más, en vez de estar fragmentando las estructuras político-económicas, las presiones por la reforma han estimulado los esfuerzos para “coordinar” vía la negociación.

De esta manera introduce el concepto de “corporativismo competitivo”. El mismo implica que detrás de los pactos sociales existen varios grados de cohesión asociativa, y dos tipos de coalición –una buscando ganancias distributivas y la otra ganancias de productividad– que tienen vínculos complejos y que se superponen. Se puede concluir que el corporativismo competitivo se logra exitosamente si está basado en una cercana pero flexible interrelación entre estos dos tipos de coalición –aunque en la práctica no siempre se logra.

Varios son los autores que han propuesto la distinción entre neo-corporativismo y corporativismo competitivo, siendo este último término más útil para explicar las recientes tendencias²¹. Mientras que el neo-corporativismo es un sistema de intermediación de intereses basado en algunos prerequisites institucionales (como organizaciones de interés jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas), la referencia al corporativismo competitivo como un modo de hacer política permite enfocarse en la cooperación entre actores sociales y el estado para la articulación de intereses, la asignación de valores y la implementación de decisiones políticas²². Esta definición ha demostrado ser particularmente útil para mejorar nuestro conocimiento de las tendencias recientes de interacción entre el estado e intereses organizados, especialmente en países que no tienen las características institucionales originalmente propuestas como prerequisites para el neo-corporativismo.

Algunos autores, haciendo referencia a la nueva respuesta a las presiones sobre

el estado de bienestar, utilizan el término “corporativismo del lado de la oferta”²³. Las características de estos nuevos pactos sociales de principios de siglo XXI difieren de los viejos pactos sociales debido a factores nacionales e internacionales. Las características difieren en términos del contexto en el cual suceden. Este contexto se relaciona con el EMU, que cambió la competitividad internacional. Otra diferencia tiene que ver con el contenido de los pactos, que implica el intercambio o la negociación política. A su vez, la agenda social se ha ampliado. Consecuentemente, los actores involucrados tienen que considerar más aspectos socioeconómicos en el proceso de toma de decisión política. Una tercera diferencia es que los objetivos de los actores involucrados en los pactos han cambiado. Cuando la agenda se amplía, los actores enfrentan la dificultad de considerar más intereses –usualmente conflictivos– para cada resultado de política, que tiene diferentes consecuencias para varios sectores. Los negociadores no sólo tienen que negociar con los otros representantes de otros actores sociales (interorganizacional) sino también deben tener en cuenta los diferentes intereses dentro de la misma organización (intraorganizacional). Una última diferencia se relaciona con el rol del gobierno dentro de los pactos sociales. El estado ha ganado un rol más importante en los nuevos pactos sociales. Esto resulta en un creciente énfasis en negociaciones tripartitas en vez de bipartitas.

La conclusión principal del enfoque “competitivo” es que aun en países que no tienen tradición neocorporativista y caracterizados por una debilidad institucional profunda (como España e Italia), la cooperación puede ser realizada y favorecer el éxito de paquetes de reforma importantes en la economía, el empleo y las políticas de bienestar.

3. Contenido de los pactos sociales

Aunque los pactos sociales no siempre han logrado los resultados buscados, existe un número de casos exitosos. Por ejemplo, el caso de Irlanda se suele citar frecuentemente²⁴. Este país se ha visto fuertemente beneficiado por la firma e implementación

de pactos sociales desde los ochenta, los que permitieron que alcanzara los beneficios de pertenecer a la Unión Europea –Irlanda experimentó un rápido incremento del PBI per capita, pasando de apenas el 70% del promedio de la UE a alcanzar cerca del 140%.

Aproximadamente unos 55 Pactos Sociales han tenido lugar en 12 países de Europa, en los cuales los siguientes temas han estado presentes con mayor frecuencia –en orden de importancia²⁵: 1. Fomento del crecimiento de la economía, el empleo y la estabilidad de precios; 2. Reformas en las políticas salariales; 3. Reformas en el sistema de bienestar social (pensiones y salud); 4. Desarrollo del capital humano; 5. Cambios en el sistema impositivo y gasto público; 6. Redistribución el ingreso; 7. Alcance de los desafíos planteados por la Unión Europea; 8. Fortalecimiento de las instituciones legislativas; 9. Temas del medio ambiente. Por otro lado, existe un alto grado de heterogeneidad en los pactos sociales antes mencionados, principalmente en cuanto a las áreas políticas o temas cubiertos, en el tipo de firmantes, o en el nivel de éxito logrado por los mismos.

Algunos pactos sólo cubrieron una o dos áreas, como en el caso de España y, en cierta medida, los de Holanda y Finlandia. Otros países implementaron pactos sociales que fueron más amplios en términos de cobertura, algunos de los cuales intentaron cubrir ocho o nueve áreas –como por ejemplo los casos de Irlanda, Eslovenia y, en cierta medida, Portugal.

Sin embargo, es posible mencionar que aquellos países que adoptaron pactos más limitados, llevaron a cabo acuerdos y concertaciones con mayor frecuencia. Irlanda y Finlandia son dos de los países que han sido más consistentes a lo largo de las dos últimas décadas para celebrar pactos cada dos o tres años. Irlanda, desde 1988, ha firmado seis pactos sociales, cubriendo un período de tres años en cada uno. Finlandia, desde 1990, ha celebrado un pacto social aproximadamente cada dos años.

El tipo de firmantes o participantes también ha variado entre los diferentes pactos sociales europeos, reflejando la composición del consejo económico y social de cada

país. Por ejemplo, los pactos sociales que tuvieron lugar en Bélgica, Austria y Holanda fueron llevados a cabo a través de acuerdos bipartitos, entre los sindicatos y los representantes del sector empresarial, dado que los gobiernos no estaban representados en el consejo. Por otro lado, en la mayoría de los casos los pactos sociales fueron celebrados luego de una concertación tripartita, entre gobierno, sindicatos y empresas.

Sin embargo, no todos los pactos sociales han sido implementados exitosamente. Portugal e Italia tienen tres pactos sociales respectivamente que fallaron en su implementación, principalmente debido al hecho de que uno de los principales firmantes –en ambos casos el mayor sindicato–, no firmó el acuerdo. Es decir, el éxito de estos pactos fue amenazado por la falta de compromiso de los actores sociales involucrados.

IV. El caso particular de Irlanda

Irlanda representa el “milagro económico” de la década del noventa, cuya *performance* ha sido descrita por algunos autores como el fenómeno del “tigre celta”²⁶. En sólo quince años, Irlanda pasó de ser uno de los países más pobres de Europa a ser uno de los más ricos. Si bien el fuerte ingreso de inversión extranjera²⁷ y las acertadas políticas educativas²⁸, que aumentaron la oferta de mano de obra calificada, son en parte factores que explican este éxito, la literatura destaca que los Pactos Sociales jugaron un papel fundamental para explicar ese milagro²⁹. Sobre todo, la institucionalización de los acuerdos sociales y su continuación en el tiempo. En los párrafos siguientes se explicará la situación particular de Irlanda, cómo se llevaron a cabo los pactos y qué resultados tuvieron.

Luego de un período de alta intervención del Estado en la economía y de protección a las industrias locales, que comenzó en la década del treinta y se extendió hasta fines de la década del cincuenta, Irlanda comenzó a dar los primeros pasos hacia su transformación al adoptar medidas de desregulación en la economía –disminuyendo el nivel de intervención estatal, incentivando la entrada de capitales extranjeros, y

liberalizando su comercio exterior— lo que permitió crear empleos y divisas mediante los saldos de exportación. Asimismo, la economía se veía beneficiada por una administración macroeconómica ordenada, caracterizada por un déficit de balanza de pagos modesto y una política fiscal conservadora en la que sólo se tomaba prestado para financiar la inversión en capital público³⁰. De este modo, durante la década del sesenta, Irlanda pudo alcanzar buenos niveles de crecimiento, semejantes a los del resto de Europa Occidental.

Durante la década del setenta, Irlanda se vio muy afectada por las dos crisis del petróleo (en 1973 y 1979) y la consecuente recesión económica mundial, así como también por las malas políticas económicas adoptadas para enfrentar los contratiempos externos y locales —política fiscal expansiva³¹. Hacia 1987 la economía irlandesa estaba en crisis. La tasa de desempleo era alta, la inflación también, el crecimiento bajo, la inversión estaba estancada y los mecanismos de financiamiento del Estado estaban agotados (deuda excesiva, déficit presupuestario y alto nivel impositivo)³². Ante este escenario tan delicado el gobierno se vio obligado a tomar medidas ortodoxas. Sin embargo, uno de los pasos más importantes que permitieron que Irlanda se recuperara rápidamente y estableciera las bases para el período posterior de tasas de crecimiento excepcionales, fue la implementación del Programa para la Recuperación Nacional (PRN)³³.

El gobierno de Irlanda convocó previamente, en 1986, al diálogo social a través del Consejo Económico Social Nacional (CESN), un cuerpo consultivo tripartito en el cual se analizó y discutió la situación económico-social del país³⁴. Como resultado del mismo, el CESN emitió un reporte estratégico amplio que significó la arquitectura conceptual para el primer pacto social. Por un lado, el reporte destacó la importancia de un marco macroeconómico estable, que debía alcanzarse al reducir el gasto público y la deuda pública, y a través de una política estable de tipo de cambio. Asimismo, hizo hincapié en la necesidad de aumentar la competitividad de los sectores comerciables, al mantener los aumentos de costos medios

por debajo del promedio ponderado de los principales socios comerciales de Irlanda. Finalmente, el reporte destacó la necesidad de reducir las tasas impositivas personales y de expandir la base impositiva.

El PRN fue un documento consensuado, producido y firmado por todos los principales socios, incluyendo los sindicatos. Es decir, este pacto demostró que, al menos al nivel más alto, los principales actores socioeconómicos compartían el mismo análisis sobre la economía irlandesa³⁵. Ésta fue la principal diferencia con el pasado, cuando en las negociaciones salariales centralizadas de la década de 1970 se dió una falta de consenso sobre los principales determinantes de la crisis económica³⁶.

Este programa contemplaba un acuerdo por tres años entre el Gobierno, las empresas y las agrupaciones gremiales, en el cual las partes se comprometían a restringir los aumentos salariales. Éstos se limitaron al 3% para las primeras 120 libras semanales y 2% para la parte excedente a las 120 libras para cada uno de los tres años cubiertos por el acuerdo. El Congreso Irlandés de Sindicatos se comprometió a no llevar a cabo acción industrial que resultara en aumentos adicionales de costos para los empleadores³⁷. A cambio, el gobierno se comprometió a realizar una reforma en el sistema impositivo, que implicó la reducción en los impuestos personales para compensar los bajos aumentos salariales y la restauración del orden en las finanzas públicas. Por otra parte, hubo además un acuerdo de políticas gubernamentales para apoyar el desarrollo de los sectores industrial, de servicios y de agricultura.³⁸

Lo más destacado de este Programa fue que abarcó a todos los sectores tradicionales que interactúan en la economía: empresas, trabajadores y gobierno. Esto permitió al gobierno dar un fuerte giro a su economía, sin generar tensiones sociales ni preocupaciones en el sector industrial. Los resultados fueron muy positivos; durante el período 1987-1990: a) se limitaron las expectativas inflacionarias gracias a los acuerdos salariales; b) se recuperaron las tasas de crecimiento: más del 4%; c) se redujo el tamaño de la deuda nacional: de 125% al 98% del PBI; y d) disminuyó el número de desempleados: de 232.000 a 172.000.

Luego del éxito que tuvo el PRN, se ampliaron las negociaciones para extender nuevos programas colectivos de tres años. De esta manera el “pacto social” se institucionalizó y se convirtió en la columna vertebral de la política económica irlandesa. Se inició así, un proceso político caracterizado por la determinación salarial centralizada, basada en la noción de “ganancias de competitividad”, entendidas como reducciones en los costos salariales unitarios. De esta manera, el pacto social introdujo cambios importantes en el proceso de formación salarial, por el cual los aumentos salariales en el sector “dinámico” de las multinacionales pasaron a estar estrechamente ligados a los aumentos de productividad y salarios en la porción más “atrasada” del sector manufacturero³⁹.

Los acuerdos que siguieron al PRN fueron todos precedidos por respectivos reportes del CESN, los que proveyeron el sustento analítico para discutir temas específicos. En todos los casos incluyeron acuerdos salariales y un número de medidas económicas y sociales. A medida que pasó el tiempo se fueron incorporando voluntariamente otros sectores de la comunidad –la sociedad civil–, e incluso se extendió el proceso de incorporación voluntaria desde el nivel nacional al nivel municipal y a las empresas individuales. Es por ello que la cooperación social fue bien adaptada en el área de políticas públicas, en la cual todas las nuevas decisiones importantes se discutían con las partes del Programa antes de ser implementadas.

Los programas que siguieron durante la década del noventa implicaron cambios adicionales de políticas que condujeron al país a tasas de crecimiento más altas⁴⁰.

Con el Programa para el Progreso Económico y Social (PPES) el gobierno reintrodujo la noción de “negociación a dos niveles” (*two-tier bargaining*), que había sido la característica de los acuerdos centralizados de la década del setenta⁴⁴. En esta ocasión, el pacto social fue extendido a nivel local. Empresas locales integradas por representantes de los socios tradicionales de la comunidad, autoridades públicas y miembros de organizaciones de la sociedad civil (desempleados) se constituyeron en áreas específicas, con el objetivo de diseñar e imple-

mentar políticas de empleo apropiadas en cada una de ellas⁴⁵.

El Programa para la Competitividad y el Trabajo (PCT) de 1994, se enfocó en la creación de empleo, dado que la crisis de comienzos de los noventa impactó en la tasa de desempleo. La clave para el crecimiento sostenido y la creación de empleo continuó siendo la noción de competitividad, lo que implicó una política continuada de moderación salarial, mayor reducción en las tasas impositivas, control sobre el gasto público y medidas para aumentar la eficiencia de los sectores no comerciables de la economía⁴⁶.

El Acuerdo 2000 para la Inclusión, el Empleo y la Competitividad (A2000) de 1996 se centró en dos temas particulares: la necesidad de extender el pacto social al nivel empresa, y la necesidad de reducir las disparidades sociales y la exclusión⁴⁷. Al igual que sucedía a nivel nacional, se planteó la necesidad de promover relaciones de cooperación entre trabajadores y directivos a nivel empresa, como instrumento para aumentar la competitividad y compartir ganancias. Roche y Geary señalan, sin embargo, que este tipo de acuerdo no tuvo mucha difusión en Irlanda⁴⁸. Con respecto al tema de la exclusión social, se logró una innovación en la estructura institucional del pacto social a nivel nacional, mediante la inclusión de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de negociación⁴⁹. Esta “columna social” estaba integrada por organizaciones de desempleados, jóvenes, mujeres y organizaciones religiosas.

Cabe destacar que, a pesar de las altas tasas de crecimiento, no se produjo una expansión del gasto público dado que la firma del Tratado de Maastricht en 1992 requirió políticas fiscales sanas, y que la incorporación de Irlanda al Sistema Monetario Europeo limitó el uso de política monetaria expansiva⁵⁰. Lo que es más, Irlanda disminuyó drásticamente las tasas impositivas personales y corporativas –mientras continuaban descendiendo las tasas arancelarias–, finalizando el siglo XX con la tasa impositiva general más baja de toda Europa (con excepción de Luxemburgo).

Los resultados macroeconómicos para el período 1993-1999 fueron los siguientes: a) crecimiento del PBI del 9% anual; b) tasa

de inflación anual del 1,9%; c) el ratio de la deuda/PBI cayó del 93% al 53%; d) se revirtió la tendencia de emigración de la población; y e) la tasa de desempleo cayó al 4,5%.

A comienzos del siglo XXI se le dio continuidad a los pactos, a través de la firma del Programa para la Prosperidad y la Justicia (PPJ) del año 2000. En el PPJ, el pacto social cambió el énfasis en la política macroeconómica por políticas orientadas del lado de la oferta (*supply side-oriented policies*). El desempleo ya no era el problema más acuciante, sino la falta de trabajadores y mano de obra calificada⁵¹. El acuerdo contenía una serie de recomendaciones sobre desarrollo de capacidades, inversiones en infraestructura (camino y transporte público), provisión de casas baratas, y el desarrollo de facilidades para el cuidado de los hijos. Las políticas sociales también recibieron una especial atención, donde las partes acordaron el desarrollo de una serie de indicadores para monitorear su progreso.

A éste le siguió la firma del Pacto para el Progreso Sostenido (PPS) del año 2003⁵². En el 2006 se anunció un nuevo Pacto, el sexto acuerdo corporativista de este tipo, donde además de establecer aumentos de salarios a nivel nacional y centralizado, se incluyen acuerdos sobre políticas de educación, salud, empleo y del bienestar social.

A modo de conclusión, la serie de pactos nacionales que se dieron desde 1987 fueron vitales para la *performance* económica de Irlanda, ya que permitieron dar certidumbre y estabilidad sobre precios, salarios y relaciones industriales. Varios de los logros específicos fueron: a) los aumentos salariales modestos que permitieron mantener la competitividad del sector comercial; b) las grandes reducciones en las tasas impositivas a los ingresos de los empleados, que compensaron lo anterior; c) un mejor clima de trabajo entre empresas y trabajadores, con menos disputas y huelgas y menor cantidad de días de trabajo perdidos; d) flexibilidad y apoyo del gobierno para lograr mayor control de las finanzas públicas, iniciar el programa de reforma del sector público, y establecer un cuadro macroeconómico consistente para participar en la Unión Europea; e) niveles récord de empleo; f) aumento del nivel de

vida para los trabajadores; y g) positivo rol de las agrupaciones comerciales e industriales, sindicatos y agrupaciones sociales para direccionar las decisiones del gobierno hacia un mejorado ambiente de negociaciones en cuanto a las relaciones industriales.

Con respecto al rol del Estado en la economía irlandesa, si bien el tamaño del mismo disminuyó –en lo que respecta a su acción directa en la actividad económica–, tuvo un rol muy importante con la implementación de regímenes de promoción industrial y de las exportaciones vía diversas organizaciones públicas. La política de desarrollo industrial fue aceptada como la inclusión de elementos tradicionales de las distintas áreas como la impositiva, de transporte, de telecomunicaciones, de energía, de competencia, de administración pública, y de educación; así como las actividades promocionales de las distintas agencias de desarrollo⁵³. Algunas características de la política industrial irlandesa han sido: a) esquema de liberación de ganancias sobre las exportaciones industriales, que permitió que el sector manufacturero opere con una tasa cero de impuesto corporativo para su actividad exportadora; b) establecimiento de cuerpos como la Autoridad de Desarrollo Industrial (ADI), que permitió mayor flexibilidad operativa; c) establecimiento del Centro de Servicios Financieros, con la ayuda de incentivos impositivos y arreglos regulatorios favorables; d) unificación de la tasa de impuestos corporativos en tan sólo 12,5% para el ingreso comercial en todos los sectores de la economía; e) liberalización de la industria de telecomunicaciones de acuerdo a los requerimientos de la Unión Europea; y f) continua y significativa inversión en el sistema educativo e infraestructura para fomentar una base de recursos humanos en el futuro.

V. Condiciones para el éxito de los pactos sociales

Con respecto al proceso de diálogo social, un principio que debe gobernarlo es la aceptación de la *interdependencia* entre los diferentes grupos. La sociedad depende de todos y cada uno de los grupos que parti-

cipan, para lograr un consenso amplio y ganar apoyo para un conjunto de políticas acordadas. El segundo principio que debe regir el proceso de diálogo es el de *respeto*. Éste se logra con el mismo proceso a medida que los sectores aprenden a respetar diferentes perspectivas en la mesa de diálogo. Finalmente, el tercer principio que debe caracterizar el diálogo es de la *confianza*. Al igual que el respeto, lleva tiempo construir confianza, y depende de que cada sector cumpla con lo acordado previamente⁵⁴.

En lo que respecta al éxito de un pacto o acuerdo social depende de un número de criterios básicos, como son: a) la credibilidad, b) la continuidad, c) la concreción y d) una amplia cobertura.

La *credibilidad* es una condición indispensable para que la política económica sea tomada seriamente dentro del país. Para ello, es necesario que el gobierno se muestre capaz y con voluntad de aplicar la política en cuestión y comprometerse plenamente con su implementación. El diálogo social suele mejorar la credibilidad de esas políticas dado que el diálogo mejora las chances de aceptación por consenso e implica una mayor amplitud y diversidad de conocimiento. A veces se asume erróneamente que el gobierno posee un mejor conocimiento cuando se trata de la planeación e implementación de políticas, pero en realidad puede estar excesivamente motivado por razones políticas⁵⁵.

Por otra parte, las asociaciones de empresas y los sindicatos poseen también conocimiento que puede ser efectivamente aprovechado a través del diálogo social. Por lo tanto, es deseable que las reformas sean negociadas a través de pactos sociales y no promovidas por los gobiernos unilateralmente.

Otro factor que promueve la credibilidad es la firmeza o resolución que tienen los *policymakers*. Usualmente, las presiones políticas llevan a revertir un programa ya anunciado. Por ello, un pacto social que dificulte la reversión de políticas mejora su credibilidad.

La experiencia demuestra que la continuidad contribuye de manera importante al éxito de los pactos sociales –como en el caso de Irlanda. La estabilidad y calidad de los

mismos suele ser superior en aquellos casos en que los pactos se concluyen y se renuevan regularmente, dado que su recurrencia estimula el desarrollo de la confianza mutua y permite evaluar sus beneficios desde una perspectiva de largo plazo. En un país donde el pacto social se lleva a cabo una sola vez o es un evento esporádico, existe un menor grado de confianza ya que los costos y beneficios son medidos en un contexto de corto plazo⁵⁶.

La efectividad de los pactos sociales se ve adversamente afectada cuando la concertación sólo resulta en declaraciones de políticas generales, sin que se den acuerdos concretos y sin compromiso por parte de los actores sociales. Es decir, cuando no se llegan a concretar o materializar. Por este motivo, es importante que estos acuerdos especifiquen cronogramas y *deadlines* para llevar a cabo las distintas medidas y etapas de la reforma propuesta.

Los pactos que cubren un amplio rango de temas de importancia para la gobernabilidad, el desarrollo económico y el bienestar de los empleados, tienen mayor probabilidad de éxito que aquellos que tienen un enfoque más limitado. Esto se debe a que una mayor cobertura presenta mayores oportunidades para realizar compensaciones entre los diferentes actores y mejora las chances de lograr un enfoque más integrado.

Estos criterios logran hacer que los pactos sociales sean efectivos en el alcance de los resultados planeados y que puedan generar una cultura de consulta participativa y concertación social, contribuyendo de esta manera a la consolidación de un clima de negociación cooperativa y confianza mutua. Nuevos procesos de concertación pueden resultar en ciclos virtuosos, en los cuales las negociaciones enfocadas en los problemas pueden contribuir efectivamente a resolverlos. La ausencia de los criterios antes mencionados puede llevar a resultados no exitosos, generando ciclos viciosos de desconfianza mutua y de conflictividad⁵⁷.

VI. Lecciones para la Argentina

A modo de conclusión es importante destacar algunos puntos cruciales de lo ana-

lizado anteriormente. De la experiencia europea y la evidencia empírica se pueden extraer relevantes lecciones para la discusión sobre el acuerdo social en la Argentina.

En primer lugar, en relación a la relevancia temporal de llevar a cabo un pacto social en la Argentina actual, si bien algunos destacan que la crisis económica ya quedó atrás y que los acuerdos sólo tienen éxito en condiciones extremas, es necesario señalar lo contrario. Ahlquist demuestra, basándose en un análisis internacional de los determinantes de los pactos sociales, que los problemas económicos son necesarios pero no suficientes para explicar la variación en la presencia o ausencia de pactos.

Los gobiernos pueden, y frecuentemente lo hacen, elegir un paso alternativo al del procedimiento legislativo que excluye a los sindicatos y empresas. Hamman y Kelly argumentan que los pactos sociales son atractivos cuando los líderes políticos perciben que éstos son de ayuda para reducir los costos electorales potenciales del ajuste económico y de las políticas de restricción salarial⁵⁸. Ellos demuestran que, con el objetivo de minimizar los costos electorales potenciales de implementación de políticas de bienestar y económicas impopulares, los partidos pueden emplear varias estrategias, entre ellas los pactos sociales. Un trabajo anterior de Regini conjeturaba que los pactos sociales podían ser el modo que tenían los gobiernos de compartir el costo de alterar el régimen de bienestar social⁵⁹. Los pactos pueden otorgar legitimidad a políticas impopulares a través de la inclusión de los actores sociales (*social partners*)⁶⁰. La pregunta entonces es: ¿por qué es necesario un acuerdo social en la Argentina?

En segundo lugar, se tratará de dar una respuesta a esta pregunta. Si bien la Argentina se ha recuperado de la severa crisis económica del 2001, habiendo experimentado un fuerte y sostenido crecimiento de la economía –de aproximadamente 8% anual–, y habiendo reducido la tasa de desempleo a la mitad, tiene importantes desafíos por delante que requerirán tomar medidas impopulares con el apoyo de todos los actores sociales. Por un lado, el crecimiento ha estado fundamentado en una devaluación del peso en términos reales que sumado a

un contexto internacional favorable –altos precios de los *commodities*–, generó superávit comercial y superávit fiscal –este último en parte explicado por las retenciones a las exportaciones. Asimismo, el crecimiento ha estado basado en la expansión del consumo –a raíz de una mejora en la participación de los salarios en el ingreso total y de un aumento significativo del gasto público, y en menor medida de la inversión. Sin embargo, la competitividad de la Argentina, basada principalmente en un tipo de cambio depreciado (competitivo), va llegando a su techo ante una coyuntura de aumento creciente en el nivel de precios y aumentos salariales aún por encima de éste. Por otra parte, así como los países europeos experimentaron fuertes presiones ante el proceso de globalización que llevó a la firma de los pactos sociales, Argentina también está experimentando fuertes presiones.

Por lo general, eficiencia y equidad, crecimiento y redistribución, competitividad y solidaridad son términos que frecuentemente se asocia a polos opuestos. Uno de los aspectos más importantes, aunque no reconocidos, de la “nueva política del bienestar” en Europa occidental son los pactos sociales negociados a nivel nacional, diseñados precisamente para unir esos polos opuestos. Rhodes hace referencia a éstos utilizando el término “corporativismo competitivo”, en relación a la elaboración de compromisos basados en la equidad y teniendo en cuenta los diferentes *trade-offs*. ¿Cómo hará la Argentina para superar las presiones de la globalización y de la creciente competencia en la economía internacional, de la posibilidad de un cambio de escenario en el mercado mundial y de las pujas distributivas a nivel nacional, para lograr un crecimiento sostenido basado en ganancias de competitividad? El ejemplo más interesante, y del que se pueden extraer mejores lecciones, es el de Irlanda.

El modelo irlandés, con sus pactos sociales de la década del noventa, es uno en el cual los salarios crecen sistemáticamente menos que la productividad mientras los trabajadores son compensados con reducciones en el impuesto a los ingresos –que generalmente es progresivo⁶¹. Sobre la base de políticas fiscales y monetarias austeras,

estos acuerdos implicaron moderación salarial compensada por recortes de impuestos. Al mismo tiempo, los acuerdos sociales se enfocaron en la exclusión y la desigualdad, en primer lugar, al mantener constante el valor real de las transferencias, y luego, con medidas más importantes en base a lo acumulado en las arcas públicas después de siete años de crecimiento⁶². De esta manera se lograron ganancias de competitividad sostenidas con equidad social. La Argentina podría aprovechar lo positivo de esta experiencia y al mismo tiempo mantener bajo control el nivel general de precios.

Sin embargo, esta estrategia sólo puede ser aplicada en el mediano plazo. Existen algunas razones para dudar sobre la sostenibilidad de este modelo en el largo plazo. Por un lado, el éxito del modelo depende de que otros países no sigan el mismo camino. Por el otro, los recortes de impuestos se traducen, tarde o temprano, en recortes en la cantidad o calidad de los servicios públicos (incluyendo la redistribución correctora del mercado) a menos que la economía crezca a tasas excepcionales. Así como el modelo irlandés necesita cambiar para permanecer viable, la Argentina lo necesitará en una etapa posterior. En ella, necesitará asegurar el crecimiento de la competitividad basada en el conocimiento, las habilidades, la capacidad de innovar, y no solamente en bajos costos salariales y en impuestos más bajos que los que tienen los competidores más cercanos. Asimismo, necesitará fortalecer la efectividad del sector público evitando desequilibrios fiscales.

En tercer lugar, es necesario destacar las condiciones que son necesarias para que un pacto social llegue a implementarse y tenga éxito en sus objetivos. Por un lado se hace imprescindible construir el diálogo social –del que se habló en la primera sección–, en el marco de un Consejo Social y Económico Nacional, que se caracterice por la interdependencia de los diferentes actores sociales y el respeto y la confianza entre ellos. De este proceso deben participar tanto el estado, como los sindicatos y empresarios, como así también la sociedad civil⁶³. Una vez alcanzado el acuerdo, el éxito en la implementación del pacto requiere que el mismo sea creíble, con apoyo desde lo ins-

titucional y que se sostenga en el tiempo y tenga amplia cobertura.

El proceso es bastante complejo en la práctica. Todos los sectores participantes se involucran con los mismos derechos y obligaciones, es decir, parten de la misma base desde la etapa de consulta y preparación que conduce, luego, al acuerdo nacional. Asimismo, este proceso va más allá de la negociación, en el sentido tradicional del mismo. En realidad se trata de un proceso en el cual se busca un consenso amplio, teniendo en cuenta los diferentes *trade-offs* o compensaciones que existen entre y dentro de los grupos de interés⁶⁴. Sin apoyo institucional, es probable que los problemas reaparezcan y que los acuerdos estén abiertos a la manipulación o violación. Para ello es importante hacer un esfuerzo especial en crear instituciones formales como los consejos económicos y sociales. Estos cuerpos facilitan el consenso sobre la dirección estratégica y económica del desarrollo⁶⁵.

En cuarto lugar, la literatura es clara en que el éxito del proceso de diálogo social y la culminación en un acuerdo social, pueden generar importantes beneficios para el país. Por un lado, permite construir un entendimiento compartido sobre los principales problemas, aún cuando no se compartan las soluciones. También amplía y profundiza el consenso dentro de la sociedad, permitiendo una respuesta mucho más cohesiva a los desafíos que se presentan. Por otro lado, aumenta la capacidad de innovación, permitiendo que emerjan nuevas ideas, y por el hecho de compartir experiencias y “mejores prácticas”, genera un nuevo modelo de acción –importante en un contexto de búsqueda de coincidencias entre objetivos económicos y sociales. Asimismo, la ampliación del proceso a las organizaciones de la sociedad civil puede contribuir enormemente a crear un ambiente de amplia y profunda participación⁶⁶.

Referencias bibliográficas

- Ahlquist, J. S. (2007), “The determinants of Social Pacts, 1974-2000”, Department of Political Science, University of Washington.

- Alesina, A. y Ardagna, S. (1998), "Fiscal Adjustments: Why they can be expansionary", *Economic Policy*, 27, October.
- Auer, P. (2000), "Employment revival in Europe: labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands", ILO, Ginebra.
- Baccaro, L. (2006), "The political economy of social concertation", mimeo MIT.
- Baccaro, L. y Simoni, M. (2004), "The Irish social partnership and the 'celtic tiger' phenomenon", Decent Work Research Programme, *IILS Discussion paper* 154.
- Baccaro, L. y Simoni, M. (2006), "Policy concertation in Europe: Explaining government choice", *Technical Report* International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Baccaro, L. y Rei, D. (2007), "Institutional determinants of unemployment in OECD countries: does the deregulatory view hold water?", *International Organization*, 61, 3.
- Baccaro, L. y Lim, S. de próxima aparición, "Social pacts as coalitions of weak and moderate: Ireland, Italy, and South Korea in comparative perspective", *European Journal of Industrial Relations London School of Economics*, Londres.
- Brandl, B. y Traxler, F. (2005), "Industrial relations, social pacts and welfare expenditures: a cross-national comparison", *British Journal of Industrial Relations*, 43, 4, págs. 635-658, Londres.
- Barry, F. (1999), "Irish growth in historical and theoretical perspective", en Barry, F., (ed.), *Understanding Ireland's Economic Growth*, Macmillan, Londres.
- Barry, F., Bradley, J. y O'Malley, E. (1999), "Indigenous and foreign industry: characteristics and performance", en Barry, F., (ed.), *Understanding Ireland's Economic Growth*, Macmillan, Londres.
- Donaghey J. y Teague, P. (2005), "The persistence of Social Pacts in Europe", en *Industrial Relations Journal*, 36, 6, pp. 478-493, Londres.
- Ebbinghaus, B. y Hassel, A. (2000), "Striking deals: concertation in the reform of continental European Welfare States", *Journal of European Public Policy*, 7, 1, págs. 44-62, Londres.
- Ebbinghaus, B. (2004), "Reforming welfare states and social partnership in Europe: variations in social governance and institutional change", paper presented at ISA RC 19 Conferencia Anual, Paris, 2-4 Septiembre 2004.
- Fajertag, G. y Pochet, P. (eds.) (1997), "Social Pacts in Europe", *European Trade Union Institute and Observatoire Social Européen*, Bruselas.
- Fajertag, G. y Pochet, P. (2000) "A new era for social pacts in Europe", en: Fajertag, G. y Pochet, P., (eds.), *Social pacts in Europe - New dynamics*, European Trade Union Institute / Observatoire Social Européen, págs. 9-40, Bruselas.
- Fitzgerald, R. y Girvin, B. (2000), "Political culture, growth and the conditions for success in the Irish economy", en Nolan, B., O'Connell, P.J., y Whelan, C.T., (eds.), *Bust to boom? The Irish experience of growth and inequality*, Institute of Public Administration, Dublin.
- Fontaine, N. (2000), discurso dado por el Presidente del Parlamento Europeo en el Encuentro del Consejo Europeo sobre empleo, reforma económica y cohesión social, Lisboa, 23 marzo 2000.
- Forfás Annual Report 2005, (2005), Dublin, Ireland. <http://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/1s2000en.pdf>
- Gambaro, L., Milio, S. y Simoni, M. (2004), "Partnerships for development: studies on territorial employment pacts in Italy", *IILS Discussion Paper* 155.
- Ghai, D. (2002), "Decent work: concepts, models and indicators", Education and Outreach Programme, *IILS Discussion Paper* 139.
- Ghai, D. (ed.) (2006), "Decent work: objectives and strategies", IILS, Ginebra.
- Goetschy, J. (2000), "The European Union and National Social Pacts: employment and social protection put to the test of joint regulation", in Fajertag, G. y Pochet, P. (eds), *Social Pacts in Europe*, European Trade Union Institute, pp. 41-60.
- Hardiman, N. (1988), "Pay, politics and economic performance in Ireland 1970-1987", Clarendon Press, Oxford.
- Hamann, K. y Kelly, J. (2007), "Party politics and the reemergence of Social Pacts in Western Europe", *Comparative Political Studies*, 140, 6.
- Hamann, K. y Kelly, J. (2006), "Voters, parties and social pacts in Western Europe", documento preparado para la Decimoquinta Conferencia Internacional del

- Consejo de Estudios Europeos, Chicago.
- Hassel, A. (2000), "Bündnisse für Arbeit. Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb", *Politische Vierteljahresschrift*, 41, págs. 498-524. Traducción al inglés.
- Hassel, A. y Ebbinghaus, B. (2000), "Concerted reforms: linking wage formation and social policy in Europe", *Conference paper, 12th International Conference of Europeanists*, Chicago, 30 marzo – 1 abril.
- Honohan, P. (1999), "Fiscal adjustment and disinflation in Ireland: setting the macro basis of economic recovery and expansion", en F. Barry (ed.), *Understanding Ireland's economic growth*, St. Martin's Press, Nueva York.
- ILO (1994), "Freedom of association and collective bargaining", Ginebra.
- ILO (1996), "Conclusions concerning tripartite consultatio at the national level on economi and social policy", Ginebra.
- ILO (1999), "Decent work: report of the Director-General", Ginebra.
- ILO (2000), "Organization, bargaining and dialogue in a globalized world", Ginebra.
- International Institute fo Labour Studies, (2000), "The role of civil society in promoting decent work: Lessons from innovative partnerships in Ireland, New Zealand and South Africa", ILS, Ginebra.
- Mac Sharry, R. y White, P. (2000), "The making of the celtic tiger", Mercier Press, Dublin.
- Martin, B. (ed) (1990), "Governance and generalised exchange", Frankfurt am Main.
- Mbongo, K. (2000), "The case of South Africa", en *The role of civil societ in promoting decent workd: lessons from innovative partnerships in Ireland, New Zealand and South Africa*, ILS, Ginebra.
- Molina, O. and Rhodes, M. (2002): "Corporatism: the past, present and future of a concept", *Annual Review of Political Science*, 5, págs.305-331.
- Murphy, A. E. (2000), "The 'celtic tiger' – an analysis of Ireland's economic growth performance", *European University Institute Working Paper*, 2000, 16.
- NESC (1986), "A strategy for development, 1986-1990", Dublin.
- NESC (1993), "A strategy for competitiveness, growth and employment", Dublin.
- NESC (1996), "Strategy into the 21st century", Dublin.
- O'Donnell, R. y O'Reardon, C. (1997), "Ireland's experiment in social partnership". En Fajertag, G., y Pochet, P., (eds.), *Social Pacts in Europe-New Dynamics*, Bruselas.
- O'Donnell, R. y O'Reardon, C. (2000), "Social partership in Ireland's economic transformation". En Fajertag, G., y Pochet, P., (eds.), *Social Pacts in Europe-New Dynamics*, Bruselas.
- O'Donovan, P. (2000), "The case of Ireland", en *The role of civil societ in promoting decent workd: lessons from innovative partnerships in Ireland, New Zealand and South Africa*, ILS, Ginebra.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1990), "Economic policy, credibility and politics", *Centre for Economic Policy Research*, London.
- Pizzuto, A. (2006), "Social Pacts in Europe", *Bank of Valletta Review*, 33, Spring.
- Pochet, P. (ed.) (1999), "Economic and monetary union and collective bargaining in Europe", P.I.E./Peter Lang, Brussels.
- Powell, B. (2003), "Economic freedom and growth: the case of the Celtic Tiger", *Cato Journal*, 22, 3.
- Regini, M. (1995), "Uncertain boundaries: The social and political construction of European economies", Cambridge University Press, New York.
- Roche, W. K. (1997), "Pay determination, the state and the politics of industrial relations", en Murphy, T., y Roche, W.K., (eds.), *Irish industrial relations in practice*. Revised and expanded edition, Oak Tree Press, Dublin.
- Roche, W. K. y Geary, J.F. (2000), "Multinationals and industrial relations practices", en Murphy, T., y Roche, W.K., (eds.), *Irish industrial relations in practice*. Revised and expanded edition, Oak Tree Press, Dublin.
- Roche, W. K. (2007), "Social partnerships in Ireland and New Social Pacts", *Industrial Relations*, 46, 3, págs. 395-425.
- Rhodes, M. (2001), "The political economy of Social Pacts: 'competitive corporatism' and European welfare reform", en P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, págs. 165-196, Oxford.
- Taoiseach, (1987), "Programme for National Recovery", Stationery Office, Dublin.

- Taoiseach (1991), "Programme for Economic and Social Progress", Stationery Office, Dublin.
- Taoiseach (1994), "Programme for Competitiveness and Work", Stationery Office, Dublin.
- Taoiseach (1996), "Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness", Stationery Office, Dublin.
- Toaiseach (2000), "Programme for Prosperity and Fairness", The Stationery Office, Dublin.
- Teague, P. y Murphy, M. C. (2004), "Social partnership and local development in Ireland: the limits to deliberation", *ILLS Discussion paper* 156.
- Travers, J. (2000), "The evolution of economic policies in Ireland – The underlying reasons for the high economic growth rates of the 1990s", Forfas, Dublin.
- Sabel, C. F. (1996), "Ireland: local partnerships and social innovation", OECD, París.
- Schmitter, P. C. y Grote, J. R. (1997), "The corporatist sisyphus: past, present and future", *European University Institute Working Paper*, SPS, 97, 4.
- Siegel, N. (2003), "Assessing the effects of Social Pacts –with a special focus on the German case", University of Heidelberg, Institute of Political Science, Heidelberg.
- Visser, J. y Hemerijck, A. (1997), "A Dutch Miracle – Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands", Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Walsh, J., Craig, S. y McCafferty, D. (1998), "Local partnerships for social inclusion?", Oak Tree Press, Dublin.
- Wiekenkamp, N. (2006), "Development of Dutch social pacts between 1997-2005: the case of early retirement", documento presentado en la Conferencia "Gobierno del trabajo y el bienestar en la Europa ampliada", Universidad de Wisconsin, Wisconsin.
- ⁶ Ghai, (2002), pág. 29.
- ⁷ Ghai, (2002), pág. 29.
- ⁸ Pizzutto, (2006), pág. 50.
- ⁹ Ahlquist, (2007), pág. 1.
- ¹⁰ Fajertag y Pochet (2000), pág. 11; Hazle (2000), pág. 500.
- ¹¹ ILO, (2000), pág. 27.
- ¹² Ahlquist, (2007), pág. 12.
- ¹³ Ver Hazle, A. y Ebbinghaus, B. (2000); y Goetsky, J. (2000).
- ¹⁴ Ver Hazle, A. y Ebbinghaus, B. (2000).
- ¹⁵ Ver Ebbinghaus y Hassel (2000); Visser y Hemmerijck (1997); y Rhodes (2001).
- ¹⁶ Ver Hamann K. y Kelly J. (2007).
- ¹⁷ Ver Schmitter P. C. y Grote J. R. (1997); Fajertag G. y Pochet P. (1997); y Rhodes M. (2001).
- ¹⁸ Ver Fontaine N. (2000).
- ¹⁹ Ver Donaghey J. y Teague P. (2005).
- ²⁰ Ver Rhodes (2001).
- ²¹ Ver Molina y Rhodes (2002); y Ebbinghaus (2004).
- ²² Ver Schmitter y Grote (1997).
- ²³ Ver Rhodes (2001) or Visser y Hemerijck (1997).
- ²⁴ Ver Fajertag G. y Pochet P. (1997).
- ²⁵ La cantidad de pactos sociales se muestra entre paréntesis: Austria (1), Bélgica (5), República Checa (1), Finlandia (8), Irlanda (6), Italia (6), Lithuania (1), Holanda (6), Polonia (2), Portugal (10), Eslovenia (3) y España (6).
- ²⁶ Ver Baccaro y Simoni (2004).
- ²⁷ Ver Barry (1999); Barry et al. (1999); y Murphy (2000).
- ²⁸ Ver Fitzgerald (2000).
- ²⁹ Ver NESC (1986), (1993), (1996); O'Donnell and O'Reardon (1997), (2000); Mac Sharry and White (2000); Auer (2000). De hecho, Fitzgerald y Girvin destacan el resultado de una encuesta realizada a irlandeses en 1999, donde el 78 % de los encuestados reconoció que el Pacto Social había sido importante para el éxito económico de Irlanda. Ver Fitzgerald, R., y Girvin B. (2000), pág. 283.
- ³⁰ Ver Honohan, P. (1999).
- ³¹ Irlanda importaba, a principios de la década del setenta, más del 70% de sus requerimientos energéticos –por lo que era una economía altamente dependiente del petróleo.
- ³² Ver Taoiseach (1987).
- ³³ En inglés, Programme for National Recovery, implementado en 1987. Ver: <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?locID=393&docID=1691>
- ³⁴ En inglés, Nacional Economic Social Council.
- ³⁵ Ver O'Donnell y O'Reardon (1996).
- ³⁶ En esta ocasión, los empleadores y, en cierta medida, el gobierno, entendían el problema del desempleo como consecuencia de excesivas demandas salariales que disminuían la competitividad del sector externo en los mercados internacionales. Por su parte, los sindicatos entendían al desempleo como

¹ Central General de Trabajadores.

² Ver Diario La Nación, Miércoles 23 de enero de 2008, pág. 5.

³ Ghai, (2002), págs. 27-30.

⁴ Organización Internacional del Trabajo. En inglés ILO.

⁵ Ver ILO, (1994); ILO, (1996); ILO, (1999).

el resultado de una insuficiente demanda doméstica, que debía ser combativa mediante creación de empleo público. Ver Roche (1997), pág. 189.

³⁷ En inglés, Irish Congress of Trade Unions.

³⁸ Ver Forfás Annual Report 2005 (2005).

³⁹ Baccaro y Simoni (2004), pág. 1.

⁴⁰ Ver Powell B. (2003).

⁴¹ En inglés, Programme for Economic and Social Progress, implementado en 1990. Ver: <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?locID=393&docID=1689>

⁴² En inglés, Programme for Competitiveness and Work, implementado en 1994. Ver: <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?locID=393&docID=1690>

⁴³ En inglés, Partnership 2000 for Inclusion, Employment & Competitiveness, implementado en 1997. Ver: <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?docID=217>

⁴⁴ Ver Roche (1997); y Hardiman (1988).

⁴⁵ Ver Sabel (1996); y Walsh et.al (1998).

⁴⁶ Ver Taoiseach (1994).

⁴⁷ Ver Taoiseach (1996).

⁴⁸ Ver Roche y Geary (2000).

⁴⁹ Ver O'Donnell y O'Reardon (2000).

⁵⁰ El Tratado de Maastricht exigía a sus miembros mantener déficit fiscales menores al 3% del PBI y fijar una meta del 60% en su relación deuda/PBI.

⁵¹ Ver Taoiseach (2000).

⁵² En inglés, Programme for Prosperity and Fairness, implementado en 2000; y Sustaining Progress, implementado en 2003. Ver: <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?docID=265> y <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?docID=1424>. Para el pacto implementado en 2006, ver: <http://www.rte.ie/news/2006/0615/partnership.html>

⁵³ Ver Travers J. (2000).

⁵⁴ O'Donovan (2000), págs. 2-5.

⁵⁵ Ver Persson T. y Tabellini G. (1990).

⁵⁶ Ver Marin B. (1990).

⁵⁷ Ver Siegel N. (2003).

⁵⁸ Ver Hamman y Kelly (2007).

⁵⁹ Ver Regini (1995).

⁶⁰ Argumentan que los partidos y los gobiernos serán más propensos a ofrecer pactos bajo las siguientes condiciones: a) cuando políticas potencialmente impopulares son necesarias; b) cuando el partido gobernante enfrenta presiones electorales en la forma de creciente volatilidad electoral, creciente competición de otros partidos o la inestabilidad gubernamental que surge de administraciones minoritarias o inestables, débiles; c) cuando parece probable que incurrirán en pesados costos electorales al imple-

mentar unilateralmente algunas de sus políticas; y, d) cuando hay probabilidad de que los pactos aumenten la legitimidad y popularidad de sus políticas y ayude a desviar la culpa de los costos entre los *social partners*.

⁶¹ De acuerdo a Baccaro y Simoni, a través de un análisis de las tendencias de salarios y productividad, el pacto social en Irlanda alteró el proceso de formación salarial. Los aumentos de salarios en la economía quedaron asociados a las ganancias de productividad de las fracciones más tradicionales, trabajo-intensivas y con mayor grado de afiliación sindical del sector manufacturero. De esta manera se logró fuerte competitividad de costos en los sectores de la industria donde hubo importantes aumentos de productividad (generalmente multinacionales o ligadas al sector externo), dado que los aumentos de salarios siguieron los del resto de la economía. Ver Baccaro y Simoni (2004).

⁶² El perfil distributivo de las políticas salariales parece ser más importante que las estructuras organizacionales para explicar el cumplimiento con las previsiones centralizadas. El hecho de que estas políticas salariales centralizadas fueron neutrales desde el punto de vista distributivo, a diferencia de fases previas de acuerdos a nivel nacional, contribuyó a evitar una fuente de potencial inestabilidad en Irlanda. Esto se debió a los efectos redistributivos del sistema impositivo y de bienestar social, y a los favorables desarrollos en materia de participación de la fuerza laboral. Cabe destacar, sin embargo, que el pacto social no fue capaz de contrarrestar la creciente desigualdad, aunque logró que el sector más bajo de la distribución del ingreso no cayera muy por debajo de la mediana.

⁶³ Mbongo (2000), págs. 10-13. Mbongo destaca que la experiencia de la década del ochenta en Sudáfrica ha significado que la incorporación de la sociedad civil cumpliera un rol clave para alcanzar las metas de crecimiento económico y equidad social. Es más, este hecho aumentó a su vez la necesidad de diálogo social. En Sudáfrica existen acuerdos innovadores en varias formas, donde la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales han participado en la definición de la agenda para la transformación, el contenido y la estrategia de las políticas necesarias y el proceso de implementación. En la era post-apartheid el NEDLAC, ha fortalecido el diálogo social.

⁶⁴ O'Donovan (2000), págs. 2-5.

⁶⁵ Mbongo (2000), págs. 10-13.

⁶⁶ Ver O'Donovan (2000).