

Concertación social: Teoría general y experiencia latinoamericana

Oscar Hernández Álvarez

Profesor de la Universidad Centro-Occidental Lisandro Alvarado y de Post-Grado de las Universidades Rafael Urdaneta, Zulia y Simón Bolívar

Resumen

La concertación social es una práctica de política social y económica que ha sido adoptada en diversos países para afrontar importantes problemas de la más diversa índole, desde las dificultades derivadas de una depresión económica, hasta la forma de enfrentar las consecuencias de una situación de bonanza. Ella persigue que los actores sociales, en lugar de mantener actitudes de confrontación, logren ciertas áreas de consenso que suponen obtener, a mediano y a largo plazo, resultados ventajosos para ambas partes y para la sociedad en general.

Es una práctica negocial cuyo objeto abarca aspectos políticos, económicos, jurídicos, sociales, fiscales, laborales, etc.; que la hacen una figura totalmente distinta de otras similares como la cooperación tripartita, diálogo social, negociación colectiva, pactos sociales, neocontractualismo, etc.

El gran requisito de la concertación social es la existencia de ciertas circunstancias especiales que induzcan a las partes sociales, amenazadas por dificultades que son comunes a ambas, a llegar a un acuerdo que les permita, por encima de sus intereses específicos y contradictorios, adoptar conductas de consenso destinadas a superar tales dificultades, optando por un nuevo sistema donde impere el libre juego de sus fuerzas antagónicas.

Es notorio que en los países donde la concertación social ha obtenido logros más destacados, ésta se ha apoyado en un entendimiento básico entre importantes sectores de la política de cada país. En América Latina existe un vacío, pues la carencia de conocimientos suficientes sobre la situación económica y social de la región, de las dificultades presentes y previsibles y de las fórmulas posibles para

superarlas, constituyen un obstáculo para que las partes sociales se compro-

metan realmente en un proceso eficiente de concertación.

Palabras claves: Concertación; conflictos sociales; actores sociales; negociación; acuerdos.

Social Bargaining: General Theory and the Latin American Experience

Abstract

Social consensus is a practice of social and economic politics that has been adopted in diverse countries in order to combat important problems of the most diverse nature, from difficulties that derive from an economic depression, to the manner of dealing with situations of sudden bonanza. This practice attempts to bring the social actors from out of a confrontational mode, and, instead, reaching certain areas of agreement that are meant, in the medium and long run, to benefit all parties, as well as the society in general.

It is a negotiating technique whose objective covers political, economic, judicial, social, fiscal and labor aspects, etc., so that it possesses a totally distinct character from other methods, such as the tri-party cooperation, social dialogue, collective bargaining, social pacts, neocontractualism, etc.

The overriding requirement for social bargaining is the existence of certain special circumstances that induce the social parties, threatened by common difficulties, to reach an agreement that permits them, in spite of their specific and mutually contradictory interests, to opt for a new system in which the free play of antagonistic interests is allowed to operate.

It is well-known that in countries where social bargaining has attained its most outstanding achievements, this has been based upon a basic understanding among the important political sectors of the country. In Latin America, a vacuum exists -- the lack of knowledge of the economic and social situation of the region, of the present and foreseeable difficulties, and of the formulas to overcome these, create an obstacle that prevents the social parties from making a real commitment to an efficient process of social bargaining.

Key words: Bargaining, social conflicts, social actors, negotiation, agreements

1.- La concertación social es una práctica de política social y económica, que ha sido adoptada en diversos Estados para afrontar importantes problemas nacionales, los cuales, en los distintos países, son de la más diversa índole, desde las dificultades derivadas de una crisis o depresión económica, hasta la forma de enfrentar las consecuencias de una situación de bonanza. Ella supone, fundamentalmente, un compromiso de los actores sociales, los cuales, sin renunciar a la defensa de sus específicos y contradictorios intereses, se obligan a adoptar un comportamiento mantenido dentro de márgenes que hagan posible la realización de ciertas políticas adoptadas para lograr respuestas adecuadas a los requerimientos de la situación económica y social. Mediante la concertación se persigue que los actores sociales, en lugar de mantener actitudes de permanente y absoluta confrontación, logren ciertas áreas de consenso que suponen obtener, a mediano y a largo plazo, resultados ventajosos para ambas partes y para la sociedad en general.

En este sentido, las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, a través de los consensos a los cuales llegan, pasan a jugar, junto con el Estado, el papel de participantes. Por ello los procesos de concertación social afectan necesariamente el ejercicio del Poder Público, pues suponen que la escogencia de opciones, que constitucionalmente corresponde al Estado, se sujete a una negociación entre éste y los actores sociales, a fin de lograr un consenso, ya no de orden parlamentario, sino

político-social, mediante el cual los poderes públicos persiguen que "los interlocutores sociales les apoyen y auxilien en sus propósitos de política económica, confiando en el poder y fuerza organizativa de éstos para suplir su propia carencia de poder y legitimidad". (Rodríguez Piñero, 1990. p. 315).

Importantes antecedentes y experiencias de concertación social pueden ser registrados, a escala internacional, en los acuerdos, declaraciones y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo y a escalas nacionales, en los procesos vividos por diferentes países, como por ejemplo los países nórdicos, Bélgica, Austria, Japón, Reino Unido, República Federal Alemana, Italia, España, etc. En América Latina se han producido algunas experiencias, que a veces no han pasado de ser tentativas, que pueden considerarse como propuestas o procesos de concertación social.

2.- Siendo una práctica negocial cuyo objeto y contenido tiene que ver con aspectos políticos, económicos, jurídicos, sociales, fiscales, laborales, etc.; no es raro que se presenten dificultades para tipificar la concertación social como figura distinta de otras similares que funcionan dentro de los ámbitos referidos. En este sentido, puede observarse en las ciencias sociales la existencia de una variada terminología para referirse a fenómenos que podrían considerarse equivalentes o similares a lo que en este trabajo denominamos concertación social. Sin ánimo de establecer precisiones definitivas, de difícil logro, nos permitiremos asomar algunos criterios para apuntar el uso de la expresión "concer-

tación social" en forma diferenciada de otros términos conexos:

a) **La cooperación tripartita:** En aquellas sociedades pluralistas que poseen un sistema de relaciones laborales institucionalizadas, en el cual empleadores y trabajadores se otorgan un reconocimiento mutuo a la legitimidad de su actuación y representatividad, es frecuente la existencia de un compromiso implícito entre empresarios, trabajadores y Estado, que establecen formas de colaboración para el diseño y ejecución de políticas sociales. El tripartismo constituye una manera de enfocar los problemas sociales que ha encontrado fuerte apoyo en el pensamiento y acción de la Organización Internacional del Trabajo y que se ha manifestado en muy diversas áreas, desde las que tradicionalmente han sido objeto más frecuente de la cooperación tripartita (salarios mínimos, seguridad social y solución de conflictos de trabajo), hasta otras de muy vasta proyección -planificación, acuerdos macroeconómicos- o de alcance y ámbito mucho más particular (empleo, aprendizaje, vivienda). Dentro de esta amplia concepción, es posible afirmar que la concertación social es una manifestación de la cooperación tripartita, pero que no toda forma de tripartismo puede considerarse como constituyendo una concertación social, ya que mientras ésta constituye un proceso de negociación y participación conjunta de los actores sociales en el diseño de las políticas macroeconómicas y macrosociales, aquella puede manifestarse en niveles más concretos, ya que se produce cada vez que las partes sociales

y el Estado llegan a acuerdos de colaboración para determinadas acciones.

b) **Consulta tripartita:** La consulta tripartita representa un nivel de ejecución más elemental que el de la cooperación. En efecto, mientras ésta supone que las partes sociales y el Estado se "ponen de acuerdo para desarrollar una acción o programa, aquélla exige solamente que antes de ejecutar una u otra, se requiera de la opinión de las partes, la cual no tiene un carácter vinculante. En este sentido, la concertación social no puede confundirse con la consulta, de manera que no existe tal concertación cuando un gobierno pide la opinión de empleadores y trabajadores antes de adoptar una medida o política, cuyo diseño y ejecución lleva a cabo independientemente de que las opiniones recabadas sean favorables o contrarias a las mismas.

c) **Diálogo Social:** El diálogo social no requiere acuerdo como la concertación, pero supone un intercambio de opiniones más constante que la consulta. Si un gobierno somete su política social a la discusión permanente y abierta de los empleadores y trabajadores, tomando nota de sus respectivos criterios, aun cuando no los adopte, estará propiciando un diálogo social, a pesar de que los resultados negativos del mismo impidan la concertación. Si ese gobierno se limita a requerir la opinión de las partes sociales antes de decretar una medida específica, por ejemplo, un aumento de salarios mínimos, más que emprender un diálogo, está realizando una consulta.

d) Negociación colectiva: Es una forma tradicional mediante la cual los empleadores y trabajadores fijan, a través de un acuerdo, las condiciones de trabajo. En muchos casos supone la intervención directa o indirecta del Estado. Se basa en el consenso, al igual que la concertación social, pero sus alcances son mucho más concretos que los de ésta, aun cuando la negociación colectiva puede realizarse en un ámbito que exceda el de la empresa. Comentando el desarrollo de la concertación social europea en los años posteriores a la crisis económica de los años 70 y primeros años de la década de los 80, algunos autores, en criterio que no compartimos, señalan que existe una microconcertación a nivel de empresa. (Regini, 1990. pp. 15 y ss).

e) Pactos sociales, acuerdos sociales o acuerdos marcos: Para no incurrir en un afán clasificador consideraremos equivalentes estas denominaciones, que se refieren a un instrumento formal donde constan los acuerdos entre las partes sociales, en ocasiones con la presencia del Estado. Son el producto de un proceso de negociación y de consenso que supone una concertación social, pero que no pueden confundirse con ésta, pues es perfectamente posible que ella se produzca de manera informal, sin que de lugar a acuerdos de este tipo.

f) Neocontractualismo: Algunos autores emplean este término para referirse a lo que denominamos concertación social, con lo cual hacen referencia al elemento consensual que resulta fundamental en este proceso, en forma muy similar a lo que ocurre en la formación de los contratos. No sim-

patizamos con esta denominación, pues pensamos que suponen un afán, muy propio de los juristas, de esforzarse en referir nuevos fenómenos sociales a las viejas estructuras conceptuales de figuras preexistentes, que si bien pueden tener con aquellos algunos puntos en común, son sustancialmente distintas.

g) Neocorporativismo o corporativismo: Algunos autores emplean este término para referirnos a lo que hemos descrito como concertación social. Hacen referencia a la existencia de un sistema social y político que tiene en común con el viejo corporativismo -estructura adoptada por el Estado en la Italia de Mussolini, la España de Franco, el Portugal de Salazar y el Brasil de Vargas- el hecho de que los intereses profesionales se incorporan al diseño de la política social mediante sus organizaciones representativas, pero que difieren del mismo por cuanto esta incorporación se produce en el marco de una sociedad libre y pluralista. Tampoco simpatizamos con esta denominación, cuya expresión no deja de tener, por reminiscencias de la semántica, una carga ideológica negativa e injustificada. Creemos que la misma encierra el mismo afán de juristas de asimilar nuevas realidades a esquemas preexistentes que les son diferentes. Además, creemos que al hablar de neocorporativismo o corporativismo parecería hacerse referencia a un específico sistema social, lo cual comporta una pretensión de permanencia, mientras que la concertación social, como lo demuestran los recientes ejemplos de España e Italia, puede tener lugar

prominente en una sociedad en un momento determinado, para luego ocupar una presencia de segundo orden, sin que ello implique un cambio en el modelo de organización política, económica y social.

h) **Pluralismo organizado:** Denominación también equivalente a la de concertación social, pero menos adecuada que ésta, por cuanto el consenso que caracteriza este proceso, no siempre supone una forma de "organización social", pues, como hemos dicho, puede ser solamente coyuntural.

3.- La práctica de la concertación social se ha expresado en los diferentes países de maneras muy diversas. De allí que podemos describir una "tipología" de la concertación social que muestra diversos tipos de acuerdos. En algunos, se han creado mecanismos institucionales de concertación a través de organismos permanentes que reúnen a representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios, con funciones de consulta, estudio y en ocasiones, decisión sobre políticas sociales y económicas¹. En otros países, la concertación social es objeto de una práctica informal, pero que en algunos países tiende a ser constante, mediante la cual, a través de negociaciones periódicas en-

tre los actores sociales y el gobierno, se logran acuerdos destinados a solucionar problemas políticos y sociales y, especialmente a controlar las presiones inflacionarias².

En otro grupo de países este proceso se ha expresado de una manera mucho más formal, a través de los denominados "Pactos Sociales", "Convenios de Concertación Social" o "Acuerdos Marcos", que son instrumentos de concertación, mediante los cuales trabajadores y patronos y, generalmente el gobierno, contraen compromisos destinados a encuadrar su conducta, dentro del marco de una política y economía dirigida, por medio del esfuerzo conjunto, a la superación de las dificultades económicas y a la conducción de las relaciones de trabajo, en beneficio de los intereses generales del país. La variada gama de modalidades, objetivos y circunstancias que, en los diversos países y momentos históricos, han caracterizado a estos Pactos, han permitido a algunos estudiosos proponer una tipología de los mismos. Así se han distinguido entre "pactos declarativos", en los cuales las partes suscriben declaraciones principistas destinadas a orientar su actuación dentro del contexto de una política social y económica expresada

- 1 Así, en diversos países europeos y en algunos de América Latina existen, Consejos Económicos y Sociales que constituyen instancias, donde con mayor o menor grado de eficacia, según los países, los empleadores y los trabajadores participan conjuntamente con el gobierno, en el estudio de las políticas económicas y sociales.
- 2 Es el caso de la "Comisión de Contrato" de Noruega, de las mesas redondas obrero-patronales (Sanrokon) del Japón, o el Diálogo Tripartito en la República Dominicana y en menor medida, la Comisión Tripartita de Venezuela.

en términos generales³ y "pactos normativos", los cuales tienen un contenido mucho más preciso, en cuanto las partes intervinientes asumen compromisos concretos de obligatorio cumplimiento⁴. Por otra parte, los pactos pueden ser de "contenido múltiple", cuando comprenden una gama de aspectos muy variados, tales como los de orden salarial, fiscal, de empleo, inflación, salud y asistencia social⁵ o "temáticos" o "monográficos", cuando se refieren a un solo aspecto o tema, generalmente uno entre los anteriormente mencionados⁶. Existen "pactos bilaterales", suscritos entre empleadores y trabajadores⁷, y "pactos tripartitos" o "tripartitos"⁸, que cuentan, además con la participación formal del

gobierno, siendo de observar que los propios pactos bilaterales, suponen casi siempre una mayor o menor participación gubernamental, tanto en su promoción, como en su negociación y posterior ejecución. Atendiendo a las circunstancias históricas en que se produce, algunos autores distinguen entre "pactos fundacionales"⁹, que suponen un acuerdo para la instauración o establecimiento de un sistema político o económico y "pactos reconstitutivos"¹⁰, destinados, no a la creación de un nuevo establecimiento social, sino a la aplicación de ajustes que permitan al mismo afrontar situaciones de crisis. En fin, mientras algunos pactos tienen un carácter esencialmente adjetivo, en cuanto su objeto es

- 3 Por ejemplo, en México, el Acuerdo sobre Relaciones Laborales de 1981 y el Acuerdo de Solidaridad Nacional en 1983 o el Acuerdo Nacional para la Concertación en Venezuela en 1989.
- 4 La mayor parte de los Pactos Sociales suscritos en Europa Occidental (República Federal Alemana, Austria, Suecia, Noruega, Italia, España) y algunos de Asia y Africa (Fiji, India, Tailandia, Kenia, Sierra Leona), significan la asunción de compromisos concretos por parte de los suscriptores.
- 5 Entre los Pactos Sociales de contenido más complejo podemos señalar el "Acuerdo Scotti", suscrito en Italia en 1983 y el Acuerdo Económico Social (A.E.S) suscrito en España en 1980.
- 6 Por ejemplo, el Acuerdo Nacional sobre Empleo, suscrito en España en 1981, el Acuerdo Interprofesional Nacional de Francia, celebrado en 1970 sobre la formación y el perfeccionamiento profesional y los acuerdos que en la República Dominicana se ha logrado, entre 1985 y 1989, en materia de seguridad social, tasas de exoneración impositiva y aumentos de salarios mínimos.
- 7 Los acuerdos españoles de 1979, 1980 y 1983 y el Avenimiento Obrero-Patronal Venezolano de 1958.
- 8 El "A.E.S." español de 1986 y el Pacto Scotti Italiano de 1983.
- 9 El Pacto de Punto Fijo y el Avenimiento Obrero-Patronal, suscritos en Venezuela en 1958, después de la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, y los Pactos de la Moncloa, suscritos en España en 1975, después de la muerte del dictador Francisco Franco.
- 10 Los mencionados Acuerdos Scotti (Italia) 1983 y Acuerdo Económico y Social (A.E.S. España) 1986.

el establecimiento de principios básicos, normas, prácticas y procedimientos destinados a lograr un mejor manejo del sistema de relaciones laborales¹¹ y otros tienen un carácter sustantivo, ya que establecen normas cuyas disposiciones son aptas para determinar el contenido de la conducta de las partes suscriptoras y de las relaciones que entre ellos establezcan¹².

Es de observar que estos diversos tipos de mecanismos o acuerdos de concertación no son siempre excluyentes entre sí. Así, por ejemplo, el Diálogo Tripartito, mecanismo de consulta y discusión que con los auspicios de la Iglesia Católica, ha funcionado con bastante regularidad y permanencia en la República Dominicana y que podría catalogarse como una práctica informal de concertación, ha dado lugar a la celebración de pactos "temáticos" en materias de importancia, tales como los salarios mínimos y la seguridad social, pero también, más recientemente, a pactos de carácter general.

4.- En algunos casos, la concertación social se ha entendido fundamentalmente como un acuerdo entre patronos y trabajadores. Pero en la mayor parte de las experiencias el gobierno ha jugado un importante papel en la gestión de dicho acuerdo e, incluso, ha formado parte del mismo, asumiendo compromisos, al igual que los

otros interlocutores. Se afirma que ante la diversidad y magnitud de los problemas que comporta la crisis, se requiere de una negociación triangular, en la cual el gobierno no se limite a fungir como mediador entre empleadores y trabajadores, sino que participe activamente en la negociación, en el sentido de que las líneas de su política económica y social formen parte de las discusiones comprendidas en la misma.

Diversas consideraciones pueden hacerse en relación a las características de los actores de la concertación social. Esta será más fácil de lograr y su efectividad mucho mayor, cuando las organizaciones profesionales participantes sean fuertes, centralizadas y suficientemente representativas. Un sindicalismo "atomizado" o de débil afiliación, así como una organización empresarial que no represente en forma adecuada y proporcional a los diferentes sectores del empresariado, no son efectivamente los interlocutores más deseables para el buen logro de la concertación social. La dificultad se presenta porque, precisamente, es en las épocas de crisis, que la concertación pretende afrontar cuando los sindicatos pierden más poder y afloran con mayor intensidad las contradicciones entre los distintos grupos empresariales. (Lucena, 1984; Montoya, 1985).

11 Así, el Protocolo de entendimiento entre el Instituto de la Reconstrucción Industrial (IRI), y las organizaciones sindicales italianas, y el Protocolo de Entendimiento sobre Relaciones Sindicales en la Función Pública, suscrito en Italia en 1986.

12 Los tantas veces citados Acuerdo Scotti (Italia 1983) y A.E.S. (España 1986).

Problemas importantes se plantean en relación al gobierno, cuya representatividad se encuentra limitada por la necesidad de que algunos de sus compromisos sean ratificados por el Parlamento. Especial consideración puede hacerse en cuanto a las empresas públicas de los países capitalistas, que en ocasiones son representadas por los organismos del empresariado privado y en otras por el gobierno, no encontrando generalmente ni en uno ni en otro una adecuada expresión de sus intereses. Es por ello interesante la experiencia italiana, en la cual las empresas públicas han constituido sus propias asociaciones profesionales. Por otra parte, el pluralismo sindical del movimiento de los trabajadores ha dado lugar a situaciones en las cuales una o más centrales sindicales rechazan un pacto de concertación apoyado por otras. En estos casos, se han planteado importantes problemas en cuanto a la aplicación del contenido del pacto a los trabajadores adherentes a las centrales disidentes y en cuanto a la participación de éstas en organismos tripartitos laborales creados en el pacto.

5.- Requisitos: Parecería ser que el primer gran requisito de la concertación social es la existencia, dentro de una sociedad determinada, de ciertas especiales circunstancias que induzcan a las partes sociales, amenazadas por dificultades que son comunes a ambas, a llegar a acuerdos que les permitan, por encima de sus específicos y contradictorios intereses, adoptar conductas de consenso, destinadas a superar tales dificultades. Estas especiales circunstancias pueden ser de

orden económico (inflación, desempleo, etc.) o de orden político (necesidad de consolidar un cambio en el sistema político, conflicto bélico, etc.). Superadas tales circunstancias, la tendencia suele ser la de que las partes sociales opten nuevamente por un sistema, donde impere el libre juego de sus fuerzas antagónicas. Pero, en algunos casos, el éxito obtenido por la concertación ha favorecido la institucionalización de ciertos procedimientos de consenso.

Sin embargo, no basta con que se produzcan dificultades para que los mecanismos de la concertación social funcionen adecuadamente. Existen además, ciertos requisitos entre los cuales, de manera muy esquemática, podemos afirmar lo siguiente:

1.- La existencia de un clima de libertades políticas, especialmente de una libertad sindical que permita el ejercicio pleno de la autonomía colectiva por parte de organizaciones profesionales verdaderamente representativas de empleadores y trabajadores.

2.- La existencia de unas bases mínimas de acuerdo político y de estabilidad institucional.

3.- Que tanto el gobierno como los trabajadores y los empleadores tengan una actitud realmente favorable a la concertación. Ello implica una conciencia clara de las ventajas de la concertación social y una disposición a aceptar las limitaciones que ella comprende en cuanto a someter la propia autonomía a los mecanismos de consulta y diálogo, a hacer mutuas concesiones y, en general, a posponer los intereses propios de cada sector frente

a los intereses generales de toda la colectividad.

4.- Las partes de un sistema de concertación social deben estar en posesión de una información adecuada, no sólo de los puntos específicos comprendidos en los acuerdos en negociación, sino también del entorno político, económico y social en que ésta se desenvuelve.

5.- Asimismo, las partes y sus representantes deben tener la capacitación técnica para poder analizar la información disponible, participar conscientemente en las negociaciones y establecer conclusiones racionales sobre el alcance de los compromisos envueltos en la concertación y los posibles resultados de la misma.

6.- Las organizaciones profesionales participantes en el proceso de concertación deben ser fuertes, suficientemente representativas y preferentemente centralizadas o con un grado importante de centralización. Deben influir de manera efectiva en las actividades de sus afiliados, de forma tal que los compromisos adquiridos por las cúpulas de los organismos gremiales sean cumplidos por sus bases. Para ello es importante la existencia de hábitos de disciplina social y colectiva, que faciliten que la conducta de los actores sociales se adecúe a los lineamientos establecidos en el pacto social.

7.- Las partes deberían seguir una metodología adecuada para poder lograr resultados efectivos en el proceso de concertación. Dicha metodología debería incluir, en general, las siguientes etapas: una amplia convocatoria hecha a los sectores cuyo consen-

so se requiere por un organismo o ente encargado de promover y coordinar el proceso; la presentación de un proyecto contentivo de los puntos básicos sobre los cuales se pretende un acuerdo, el suministro de informaciones adecuadas a los participantes, la apertura de un proceso continuo de consultas y negociaciones y si se logran resultados positivos, la suscripción de un acuerdo. Es recomendable, igualmente, prever mecanismos de control o seguimiento del cumplimiento y desarrollo de las políticas acordadas.

6.- Las tentativas de diálogo social y de cooperación tripartita en América Latina no son de reciente data y han estado en buena parte inspiradas por la importante influencia que la O.I.T., ha tenido en esta región del mundo. Los estudiosos del tema registran viejas experiencias. Von Potobsky (1990) refiere proyectos participativos a nivel macro en Argentina, en la década de los veinte y de los treinta y una propuesta del Congreso Económico hecha en 1932 en el Perú por el fundador del APRA Víctor Raúl Haya de la Torre. Morgado (1990) menciona el Pacto Industrial de 1945 en México y el acuerdo social conocido como Triángulo de Escuintla, en Guatemala en 1947, del cual afirma "que alcanzó a generar algunos efectos". Un tratamiento más amplio del tema, con reseña y análisis de diversas experiencias nacionales pueden encontrarse en la obra "La Concertación Social en América Latina" (Hernández, 1992).

Durante varias décadas, a partir de la postguerra se fueron creando en América Latina grandes cuerpos institucionales de cooperación tripartita

y con facultades generales en el orden socio-económico y específicamente en materia laboral. Verbigracia, el Consejo Económico y Social creado en Argentina por el gobierno de Perón en 1946, que tuvo actuación efímera y fue nuevamente establecido en ese país en 1973 (Herrera 1972); los Consejos de Estado de Guatemala y Paraguay, el Consejo Nacional de Economía de Venezuela y los Consejos Nacionales de Trabajo de Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay. Algunos de estos organismos han desaparecido, otros tienen una vida meramente formal, siendo pocos los que dan signos de vitalidad. En relación a este tipo de cuerpos, Efrén Córdova dice: "Mucho se esperaba, en cambio, de los organismos de competencia general que se suponía actuarían con funciones consultivas y como foro de deliberaciones en la cumbre del sistema de relaciones laborales. La aparición de cada uno de estos organismos se vio rodeada de gran publicidad y creó muchas expectativas. Empero, el desempeño de esos organismos fue decididamente mediocre; en casi todos los países fueron gradualmente declinando o desapareciendo a medida que las partes perdían interés en asistir a un foro que les convocaba de modo rutinario para discutir cuestiones que a veces eran de secundaria importancia y sobre las cuales sus recomendaciones eran a menudo ignoradas". (Córdova, 1987 pp. 495 y ss).

Ahora bien, ninguno de los mencionados antecedentes tuvo conciencia trascendente ni constituyó un verdadero sistema de concertación social.

Podría decirse que la primera experiencia efectiva de concertación social en América Latina se produjo en Venezuela en 1958, cuando después de la caída de la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez, se suscribieron sendos acuerdos de consenso social y político (Avenimiento Obrero-Patronal y Pacto de Punto Fijo), que echaron las bases de funcionamiento del régimen democrático que desde esa fecha rige en ese país. (Hernández, 1992).

Más recientemente y ante la grave crisis que ha venido afectando a la América Latina desde los años 80, ha cobrado impulso la convicción de que la misma no puede ser superada sino con el esfuerzo conjunto y coherente de todos los sectores de la sociedad y, más concretamente del Estado, los empleadores y los trabajadores. De allí que, a partir de la pasada década, en países como México, República Dominicana, Venezuela, Chile, Panamá, Colombia, Costa Rica, Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay, Argentina, Paraguay y El Salvador, se hayan producido tentativas más o menos avanzadas de concertación social.

7.- El análisis de los principales tropiezos que han obstaculizado los logros de la concertación social en América Latina, lleva a concluir que en nuestra región existe graves dificultades para cumplir con los requisitos propios de la concertación social, los cuales sintetizamos anteriormente. Así, entre los factores contrarios al éxito de los intentos de concertación social en América Latina podemos referir los siguientes:

7.1. Dificultades de orden político

7.1.1. Inestabilidad institucional y limitaciones a las libertades públicas

Históricamente, ha existido en América Latina una tendencia a la inestabilidad de los regímenes políticos y a un predominio de los sistemas de fuerzas sobre los sistemas democráticos. El caudillismo, el militarismo, las tendencias anárquicas, son, en esta región, constantes históricas que, con hondas raíces en los procesos de conquista, colonización e independencia, han marcado el devenir político de los países que la integran, la dictadura y la democracia han sido opciones siempre presentes y antagónicas, entre las cuales se ha debatido dramáticamente el destino histórico latinoamericano. En la dictadura, la inexistencia de libertades políticas establece entre el gobierno y los actores sociales y entre éstos entre sí, una vinculación de perseguidores a víctimas. En estas condiciones, las relaciones no son de concertación sino de dominio. Los regímenes democráticos nacientes no sólo están sujetos a la desestabilización producida por las tensiones acumuladas por la represión del movimiento social propio de las dictaduras precedentes, sino que están constantemente enfrentando los intentos regresivos de los partidarios de éstas. Así, la inexistencia de un régimen de libertades públicas o la fragilidad y carencia de estabilidad institucional del mismo, son circunstancias muy frecuentes en los regímenes políticos latinoamericanos y poco

contribuyen al eficaz funcionamiento de la concertación social.

7.1.2. Carencia de bases mínimas de acuerdos políticos

Por otra parte, es de observar que la alta conflictualidad y permanente tensión entre partidos y grupos ha sido nota característica del sistema político latinoamericano aún en vigencia de regímenes democráticos, lo cual tampoco favorece el buen éxito de las prácticas concertacionistas que requieren la existencia de unas bases mínimas de acuerdo político que sustenten el acuerdo social y económico. Es notorio que en los países donde la concertación social ha obtenido logros más destacados se ha apoyado en un entendimiento básico entre importantes sectores de la política de cada país. Entendimientos de este tipo, que no eliminan las diferencias naturales entre grupos y partidos ni conducen necesariamente a gobiernos de coalición, han sustentado los acuerdos o pactos sociales en los países nórdicos, en Austria y, más recientemente, en Italia y España. En Venezuela, los logros de la política de concertación social llevada a cabo durante los años posteriores al derrocamiento de la dictadura en 1958, fueron en buena parte sustentados por acuerdos entre las principales fuerzas políticas actuantes. En igual forma, se puede señalar que las propuestas de concertación recientemente iniciadas en América Latina, han tenido entre sus factores limitantes la ausencia de acuerdos políticos que las respalden.

7.2.- Dificultades de orden social

7.2.1. Limitaciones en los hábitos de disciplina social

El cumplimiento de los objetivos de la política social y económica establecidos en un marco concertacionista, se ve favorecido por la existencia de hábitos arraigados de disciplina social que faciliten la observancia colectiva de conductas conformes a los compromisos asumidos por las partes en el Pacto Social. Tal circunstancia, que está presente en la base del éxito de la concertación social en algunos países europeos, no se puede detectar en forma generalizada en los países de América Latina.

7.2.2. Persistencia, en algunos sectores, de una "cultura del conflicto", y ausencia, en otros, de una verdadera voluntad concertacionista.

Los problemas de orden político a que hemos hecho referencia han dificultado en América Latina el proceso de estabilización de las relaciones de trabajo como un sistema institucionalizado en el cual las partes se reconocen mutuamente su cualidad de actores calificados y participan activamente en el establecimiento de normas reguladoras de sus vinculaciones. La persistencia, aun cuando no excluyente ni generalizada, de una "cultura del conflicto", ha supuesto en América Latina la existencia de sectores sindicales enfrentándose a ultranza a los empleadores, así como la de sectores patronales con una conducta claramente antisindical. Aunque este fenómeno no puede considerarse como predominante en las relaciones labo-

rales latinoamericanas, no hay duda de que su presencia constituye un importante obstáculo para la concertación social. De la misma manera, puede observarse que los resultados del pacto social se han visto grandemente limitados en algunos países, por la ausencia de una verdadera "**voluntad concertacionista**", la cual supone que los actores sociales estén realmente dispuestos a limitar sus aspiraciones haciéndose concesiones mutuas en aras de llegar a entendimientos globales de políticas social y económica. Ha ocurrido, en ocasiones, que representantes patronales y de trabajadores, que en teoría se manifiestan favorables al entendimiento y la concertación e, incluso, suscriben acuerdos en este sentido, en la práctica reaccionan violentamente contra cualquier proposición o medida que afecte sus intereses. Este tipo de actitudes radicales, tanto en las negociaciones globales sobre política económica y social, como en la negociación colectiva centralizada o descentralizada ha sido en la región un factor que ha limitado las posibilidades reales de desarrollar una efectiva concertación.

7.3. Dificultades de orden técnico

7.3.1. Ausencia de una propuesta precisa de concertación

La concertación social no comporta la eliminación de la natural confrontación de intereses entre los actores sociales, sino que supone que los mismos, conjuntamente con el Estado, lleguen a acuerdos concretos para el cumplimiento de metas de política social y económica. Si no existe una mí-

nima precisión en la formulación de éstas, será difícil que la concertación social alcance resultados efectivos. Esta ha sido la circunstancia de algunos países de América Latina en los cuales las propuestas de pacto social han sido planteadas en términos muy generales, más propios, en ocasiones, de una proclama ideológica, que de un programa de planificación social y económica a ser cumplido a breve plazo y con la cooperación activa del Estado, los trabajadores y los empleadores.

7.3.2. Carencia de información suficiente y adecuada

En muchos países industrializados, la legislación, la negociación colectiva y la jurisprudencia han establecido, de manera precisa, el derecho a la información de los trabajadores sobre aspectos fundamentales de la empresa, desde el punto de vista jurídico, organizativo, social y económico financiero, así como también sobre otros aspectos inherentes a la participación de una empresa en particular dentro de un grupo de empresas o de una rama de actividad, y sobre la implicación e interrelación existente con la situación económica y social general del país. Desde el punto de vista patronal, se han establecido mecanismos que faciliten la sistematización y flujo de esta información. La posesión de este tipo de informaciones ha sido considerada básica tanto para establecer negociaciones colectivas serias, de buena fe y con conocimiento de causa, como para que puedan ser efectivos los sistemas de participación de los trabajadores y muy especialmente, los mecanismos de la concertación social. En

América Latina existe un vacío, no solamente legislativo sino también de práctica laboral, en materia del derecho a la información, circunstancia que en nada contribuye a la concertación social, pues la carencia de conocimientos suficientes y adecuados sobre la situación económica y social del país, de las dificultades presentes y previsibles y de las fórmulas posibles para superarlas, constituyen un obstáculo para que las partes sociales se comprometan realmente en un proceso eficiente de concertación.

7.3.3.- Preparación técnica insuficiente

La concertación social comprende generalmente una serie de aspectos muy complejos, tales como control de la inflación, ajustes salariales, reestructuración industrial, política fiscal y monetaria, etc. Hemos señalado que las partes implicadas en este tipo de procesos deben tener un conocimiento adecuado de los diversos temas comprendidos en el mismo, así como el entorno en que éste se desarrolla. Pero es igualmente importante que tales partes estén capacitadas para la interpretación y manejo de dicha información, pues difícilmente podrán comprometerse efectivamente al cumplimiento de un proceso que implica sacrificios y restricciones, si no tienen una clara comprensión de las circunstancias que los justifican, de las dificultades cuya superación se persigue y de las metas establecidas a corto, mediano y largo plazo.

Esta preparación técnica no siempre ha existido entre las personas que han tenido directamente la responsa-

bilidad de la concertación social en América Latina. Aun cuando en estos países existen, en los diversos sectores, personas suficientemente capacitadas desde el punto de vista técnico en esta área, no siempre son ellas las llamadas a participar y dirigir la formulación, negociación y puesta en práctica de los programas de concertación social. Desde el punto de vista gubernamental, factores de orden político y partidista limitan la adecuada selección de estas personas. El empresario suele disponer de mayor amplitud para la escogencia de sus asesores, pero en ocasiones la función de los técnicos se ve limitada por el predominio de criterios de dirigentes con menor preparación, pero con mayor poder de decisión. La situación es especialmente delicada en cuanto al sector sindical se refiere, el cual, en varios de estos países, se encuentra aún en una etapa intermedia de desarrollo, que supone limitación tanto en la preparación técnica de algunos de sus dirigentes, como en los criterios para la selección de asesores competentes, así como la utilización adecuada de los mismos. Ello implica grandes dificultades para la participación efectiva del movimiento sindical en la concertación social, en aquellos casos en los que se carece de una información suficiente, la cual, especialmente en el área económica, es generada y procesada por expertos en dependencias gubernamentales o empresariales, o no se tiene la preparación técnica requerida para el manejo de esta información.

7.4. Dificultades de orden ideológico

A las dificultades tradicionales de la concertación social en América Latina hay que añadir, en los tiempos más recientes, una que casi parece insalvable: la distinta concepción ideológica del desarrollo y del papel del Estado que tiende a prevalecer en los gobiernos y en las organizaciones empresariales, por una parte y, la que, en sentido contrario, mantiene el movimiento sindical. La coincidencia entre los actores sociales y el gobierno parecía ser más factible cuando los Estados Latinoamericanos, sobre todo en aquellos períodos democráticos en los que han gobernado partidos de orientación social demócrata o social cristiana, postulaban un modelo de desarrollo que podríamos denominar "cepalista" o "Keynesiano", el cual, reconociendo la propiedad privada de los medios de producción, le asignaba al Estado un papel importante en la regulación de la actividad económica, a fin de favorecer una mejor distribución de los ingresos. Por el contrario, el acuerdo se hace más difícil cuando el Estado, sujeto a presiones de los organismos financieros mundiales, adopta, con el entusiasmo del empresario, una concepción neoliberal y "flexibilizadora" y tiende a abandonar su anterior protagonismo social y a dejar que el proceso de desarrollo se conduzca de acuerdo a las condiciones de la oferta y de la demanda, lo cual es generalmente rechazado por los sindicatos, que pugnan por el mantenimiento de las fórmulas intervencio-

nistas y proteccionistas que inspiraban las políticas del llamado "Estado de Bienestar Social".

Conclusiones

En el presente trabajo hemos tratado la concertación social como una práctica de política social y económica que, aun cuando asume muy diversas expresiones, tiene características propias que le distinguen de otras similares y exige de sus actores y de la sociedad en la cual se desarrolla requisitos esenciales sin los cuales no puede lograr sus objetivos. Señalamos como la concertación social, en algunos países del Sur de Europa, España e Italia concretamente, se ha planteado en más de una ocasión como solución adecuada a los problemas sociales de América Latina. En esta región ha tenido que afrontar una serie de dificultades que han limitado sus logros. El análisis y sistematización de tales dificultades es uno de los aspectos en cuyo desarrollo hemos puesto mayor interés, pues consideramos que sólo atacando el fondo de la misma podrá lograrse que la concertación social encuentre en América Latina un campo propicio para las realizaciones y no simplemente un escenario abierto a la retórica y a la frustración. Mencionamos algunas experiencias y tentativas de concertación social. Al concluir nuestro estudio no podemos sino ratificar nuestra convicción de que la solución de los difíciles problemas de América Latina no podrá lograrse en las manos de un solo grupo o sector, ya que requiere de un esfuerzo conjunto y disciplinado, de todos los grupos so-

ciales, orientado en forma precisa hacia la búsqueda de objetivos concretos de beneficio colectivo. La concertación social ofrece, sin lugar a dudas, una vía para realizar tal esfuerzo. Compete a los políticos y a los dirigentes sociales emprender o no ese camino, satisfacer o evadir los requisitos que el mismo exige, superar las dificultades que presenta o sucumbir ante ellas. A los estudiosos de las ciencias sociales nos corresponde tan sólo ofrecer nuestros análisis, investigar las experiencias que el fenómeno ha presentado en los diversos momentos y realidades, señalar ventajas y dificultades. Tal vez nuestros estudios pudieran ser útiles para orientar a quienes deben tomar las decisiones. Muchas veces, sin embargo, nos asalta la duda de si ellos forman parte del reducido círculo de nuestros lectores.

Bibliografía

- Córdova, E. **La Concertación Social en América Latina, en Derecho Laboral**, Montevideo, 1987, No. 147, pp. 495 y ss.
- Hernández Alvarez, O. **La Concertación Social en América Latina**, 1992, en imprenta.
- Lucena, H. 1984. **La crisis económica: La Concertación en las Relaciones Laborales**, Valencia, Venezuela, pp 6 y ss (mimeografiado).
- Montoya Melgar, A. 1985. **Los sindicatos ante la crisis económica**, IV Congreso Centroamericano y del Caribe de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San José, mimeografiado pp. 3 y ss.

Morgado Valenzuela, E. "Pacto Social: Bases, estrategias, alcances y perspectivas" en **Juslaboralismo en Iberoamérica**, Libro Homenaje al Dr. Víctor M. Alvarez, Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, Caracas, 1990 p. 537.

Rodríguez Piñero, M. "El futuro de la Concertación Social" en **La Concertación social tras la crisis**, dirigido y coordinado por Antonio Ojeda Avilez, Editorial Barcelona, 1990 p. 315.

Regini, M. "El declinar del intercambio político centralizado y la emergencia de formas nuevas de concertación" en **La Concertación Social tras la crisis, dirigida y coordinada** por Antonio Ojeda Avilez, Editorial Barcelona, 1990, p. 315.

Von Pobstosky, G. "La Concertación Social en América Latina" en **La Concertación Social tras la crisis, dirigida y coordinada por Antonio Ojeda Avilez**, Editorial Barcelona, 1990, p. 315.