



**14** LA CONCERTACION SOCIAL  
EN AMERICA LATINA

Efrén Córdova

excerpta

FUNDACION  
FRIEDRICH  
EBERT 

personal

C89-392

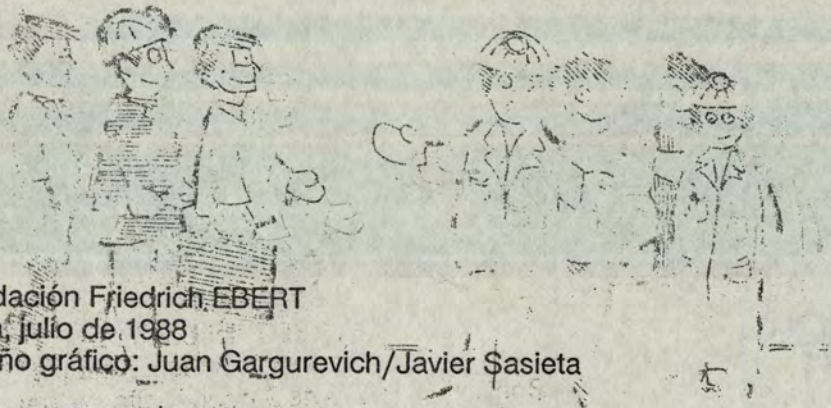


## LA CONCERTACION SOCIAL EN AMERICA LATINA\*

Efrén Córdova

\* Condensado por José Balta de "La Concertación Social en América Latina", *Labour and Society, Journal of the International Institute for Labor Studies*. Geneva. Vól. 12. No. 3, Sept. 87, pp. 409-424

El fin de la concertación social es el de promover la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, a través de los mecanismos de negociación colectiva, de los comités de empresa y de los sindicatos, con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y de promover el desarrollo de la empresa y de la economía nacional.



© Fundación Friedrich EBERT

Lima, julio de 1988

Diseño gráfico: Juan Gargurevich/Javier Sasieta

Los editores no necesariamente comparten las opiniones vertidas por el autor.

### EXCERPTA

Selección, recopilación, compilación, colección, extracta; todos estos vocablos son sinónimos del nombre de esta serie de publicaciones auspiciada por la Fundación Friedrich Ebert, con el fin de contribuir con el enriquecimiento del debate sobre diversos temas de interés nacional.



# LA CONCERTACION SOCIAL EN AMERICA LATINA

Efrén Córdova

## ASPECTOS GENERALES

Existen diversos términos o denominaciones para referirse a la concertación social: acuerdos básicos, neocorporativismo, ma-

nir la concertación social. Para unos es el acuerdo (macropacto); otros consideran que es un instrumento para la promoción del consenso, se manifieste o no en un pacto. Asimismo, algunos autores Uruguayos la asimilan al "acuerdo



cropactos, pluralismo organizado, negociaciones triangulares, acción concertada y la propia denominación **concertación social**.

Sin embargo, tiende a abrirse paso la idea de que el término **concertación social** es el más apropiado, fundamentalmente porque engloba en un mismo concepto tanto a los caminos que conducen a la convergencia como a los resultados de ésta.

De igual modo, existe una gran **variedad de conceptos** para defi-

social" o a una "política de acuerdo social" y otros expertos de ese mismo país la definen como "la participación de los sectores empresarial y sindical con el Estado en la adopción de decisiones que recaen en el ámbito económico y social".

Más, si parece difícil lograr un acuerdo sobre términos y conceptos, es más difícil que se produzca unanimidad de criterios respecto de las ventajas de la concertación. En efecto, mientras unos se refieren a ella en términos entusias-





tas y atribuyéndole poderes cuasi-mágicos, otros se muestran hostiles o escépticos y piensan que no es mucho lo que cabe esperar de ella. Las discrepancias se observan no sólo entre los portavoces de las organizaciones empresariales y sindicales sino también al interior de esos y otros grupos. Tal vez estas contraposiciones expliquen las suertes diversas que han tenido las experiencias de concertación: resultados magros o efímeros en algunos casos y de relativa significación en otros.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde la década del '40 se han dado diversas experiencias de concertación social en América Latina. Originalmente, se adoptaron formas orgánicas de cooperación tripartita, que posteriormente, dieron lugar a dos tipos de organismos: unos de proyección especializada y otros de competencia general. Los primeros alcanzaron un cierto desarrollo pero, por su propia naturaleza, no se prestaban a un ejercicio de concertación que implica la discusión de cuestiones diversas al más alto nivel.

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. Sin embargo, el desempeño de estos organismos fue decididamente mediocre; en casi todos los países fueron declinando o desapareciendo a medida que las partes perdían interés en asistir a un foro que los convocaba de modo rutinario para discutir cuestiones que a veces eran de secundaria importancia y sobre las cuales sus recomendaciones eran frecuentemente ignoradas.

La situación parecía así madura para que se efectuara un cambio de enfoque. En lugar de organismos permanentes, que a veces engendraban acuerdos y otras muchas iban languideciendo en un contexto de discusiones estériles, se imponía dar preferencia a un sistema de grandes acuerdos coyunturales que excepcionalmente entrañaban la creación de organis-

mos y versaban en todo caso sobre temas de envergadura.

Cabe señalar, no obstante, que el fracaso de los organismos mencionados no provocó la búsqueda inmediata de alternativas, sino que fue preciso:

— Que se produjera una agudización de la crisis que han venido confrontando los países latinoamericanos en los últimos años. En algunos casos fue una crisis económica representada sobre todo por la inflación y, en otros, fue una crisis política, producto de la



Ante la crisis: **CONCERTACION**

inestabilidad que ha aquejado a todos los países de la región.

Que se tomara conciencia de que los canales estrictamente formales del sistema constitucional de gobierno, que tradicionalmente habían servido para canalizar las demandas sociales, resultaban ahora incapaces de satisfacerlas.

El organismo consultivo con pretensiones de permanencia cedió así el paso al acuerdo coyuntural, que surgió como algo más





drástico y vinculante que el mero organismo consultivo.

Por regla general, la concertación se desarrolló sobre todo en los países donde los gobiernos eran más sensibles a las demandas de los trabajadores. Se trataba, además, de países en los que el movimiento sindical había adquirido fuerza y se hallaba en condiciones de actuar como interlocutor válido del gobierno y los empleadores. Asimismo, otro dato fácil de discernir es que, con excepción de la CONAPRO Uruguay, la concertación ha funcionado en países que tenían gobiernos democráticos y habían sido producto de elecciones, es decir, gobiernos que gozaban de legitimidad ante la opinión pública. En casi ningún caso, sin embargo, la concertación ha sido el resultado de un genuino ejercicio de reflexión conjunta y mucho menos producto de una "cultura de consenso" o de una predisposición natural a la convergencia.

### PARTES INTERVINIENTES



Actores de la CONCERTACIÓN

Los actores de la concertación social son, usualmente, tres: el Gobierno y las organizaciones más representativas de los trabajadores y empleadores. A este tipo de concertación se le denomina tripartita.

Ello no descarta, por supuesto, la existencia de una concertación social bipartita, en la cual intervienen sólo los representantes de los dos sujetos de la relación laboral y una concertación social polipartita, que puede incluir una amplia gama de participantes.

Sin embargo, tiende a abrirse paso la idea de que las posibilidades del pacto social están en razón directa al número de materias a discutir y en razón inversa al número de participantes. Mientras más materias se incluyan, mayores serán las posibilidades de transacciones y concesiones recíprocas. Mientras menos sean los participantes, mayores serán las posibilidades de lograr consenso, lo que sugiere desde luego que el fraccionamiento excesivo del movimiento empresarial y sindical no es favorable al mejor resultado de la concertación.



Gestores

Por último, es pertinente señalar que los gestores o promotores de la concertación social no son necesariamente los propios actores de ella. En ese sentido, la labor de promoción de la concertación social ha recaído, en la práctica, en diferentes personajes o instituciones desde la Iglesia Católica hasta los partidos políticos, hecho éste bastante frecuente.

### TIPOLOGIAS

Son suficientes los pactos sociales en América Latina, como para intentar una presentación temática de ellos. Pueden ser sociopolíticos, cuando cubren diversos aspectos de la vida política de un país (la CONAPRO Uruguay y



el Acuerdo Nacional sobre un Proyecto Común de Sociedad Argentino) y **sociolaborales**, cuando se mantienen dentro de las esferas del Derecho Laboral y de la Seguridad Social.

Estos últimos pactos los sociolaborales pueden subdividirse, a su vez, en **procesales**, cuando están dirigidos a establecer nuevos procedimientos para el mejor desenvolvimiento de las relaciones laborales (el Acuerdo sobre Relaciones Obrero-Patronales Colombiano); **sustantivos**, cuando fijan



nuevos rumbos con respecto a las condiciones de trabajo o al financiamiento y alcance de los beneficios de la seguridad social (el Acuerdo sobre Seguridad Social Peruano); y **socioeconómicos**, cuando conjugan la política laboral o las interacciones de los actores sociales con la política económica del gobierno (el Acta de Compromiso Nacional Argentina).

### NATURALEZA JURIDICA

En América Latina se tiende a pensar que los dos primeros subtipos de los acuerdos sociolaborales, es decir, los **procesales** y los **sustantivos**, son catalogables dentro del contexto de la **negociación colectiva**. Este punto de vista resulta lógico, siempre que esos pactos se consideren como una categoría especial de **convenios convenio de convenios y acuerdo base**, respectivamente y no como resultado de una negociación ordinaria.

De otro lado, son muchos los que piensan que los acuerdos sociolaborales de tipo **socioeconómico**, constituyen un fenómeno que se sitúa más allá de la negociación co-

lectiva tradicional y que ha surgido tanto en respuesta a urgentes requerimientos laborales como en virtud de las profundas mutaciones que se están operando en la función pública. Hay aquí, en efecto, una autolimitación de las competencias del Estado y una asunción de responsabilidades cuasipúblicas por parte de organizaciones privadas. El pacto económico social irrumpe en el campo del derecho, desafía las concepciones preestablecidas y siembra dudas en el ámbito laboral y también en el político-administrativo y constitucional. Por ello, no sería extraño que en un futuro no muy lejano se le asigne un valor jurídico especial, tal vez a medio camino entre el convenio colectivo y la ley. Sin embargo, el problema de discernir la naturaleza de esta modalidad reside en que hay muchas formas híbridas de macropacto en las que se mezclan elementos procesales, sustantivos y extralaborales.

### EVALUACION DE LAS EXPERIENCIAS

La significación real de las experiencias de concertación social que han tenido lugar durante los últimos años, ha sido bastante limitada. Los Pactos venezolanos de 1958 y la CONAPRO Uruguay, constituyen las únicas excepciones.

Lo más lamentable, sin embargo, es el hecho de que no puedan registrarse en América Latina esfuerzos sostenidos por lograr acuerdos capaces de impulsar el desarrollo.



iii LAS MEJORES EXPERIENCIAS!!!



En términos globales, parecería que las causas principales de los fracasos son las siguientes:

- La falta de una percepción exacta sobre los nexos que existen entre el elemento de cooperación que forma parte integrante de las relaciones laborales y el proceso de desarrollo que se nutre de una amplia participación popular y de una acendrada motivación.

- La falta de un ambiente propicio para que germine la concertación social, dado que América Latina no se caracteriza, precisamente, por ser una sociedad de consenso. Sin embargo, esta explicación olvida que en Italia y España, países de frecuentes enfrentamientos obrero-patronales y de historia social agitada donde el individualismo y los apasionamientos son tan acentuados como en América Latina, se ha arribado a experiencias satisfactorias

- Debido a la gran crisis en que viven los países latinoamericanos, los actores de la concertación han sentido que los temas derivados de la crisis, escapan a su competencia y sus posibilidades.

Sin embargo, tales causas son demasiado generales y no explican satisfactoriamente el fracaso de las experiencias latinoamericanas. Por ello, es necesario analizar las diferentes barreras con las que ha tropezado concretamente la concertación social en la subregión.

### Del lado sindical

- Gran parte de los movimientos sindicales han mantenido

incólume su estrategia de lucha de clases y confrontación militante. Ello, evidentemente, impide que exista del lado sindical un *ánimo* firme de enfascarse en un proceso que, eventualmente, podría conducir a la consolidación del sistema capitalista.

Parte del sindicalismo impugnado ha presentado a la concertación social ante la opinión pública, como una fórmula de aceptación de sacrificios e intercambio de concesiones. Por ello, la idea del pacto provocaba indiferencia en

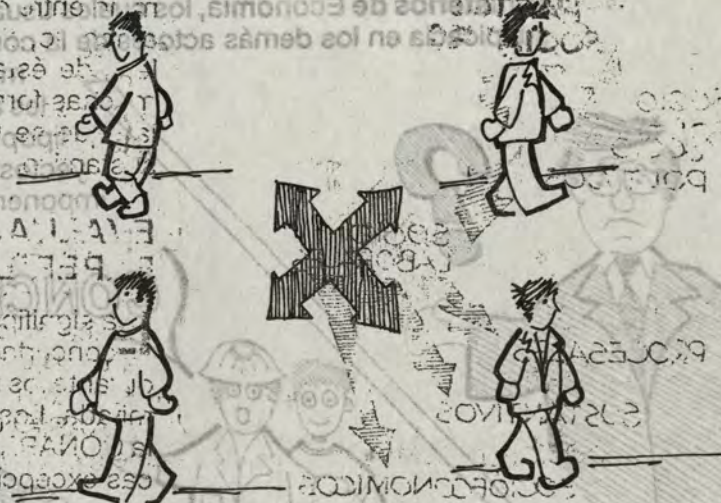
un medio que había sido postergado permanentemente.

- La inexistencia de un liderazgo fuerte, resuelto y con la suficiente autoridad como para convencer a los trabajadores de que los sacrificios del presente podrían significar grandes mejoras en el futuro.

### Del lado empresarial

- La falta de disposición y la carencia de los mecanismos adecuados para permitir a las grandes organizaciones empeñarse con entusiasmo en el proceso de concertación.

- La existencia de una especie de inhibición psicológica, consistente en que, al haberse acostumbrado durante varios años a tratar directamente con las más altas autoridades, se veía a la concertación





como una pérdida de influencias y con pocas posibilidades de lograrse un acuerdo satisfactorio.

### Del lado gubernamental

- El gobierno ha desempeñado un papel deficiente de propulsor de la concertación social, cometiendo excesos en su desempeño como actor.

- Los Ministerios de Trabajo, llamados por excelencia a representar al gobierno en el proceso de concertación, han cedido el paso a los Ministerios de Economía, los cuales usualmente despiertan una gran suspicacia en los demás actores de la concertación social, particularmente en el sector sindical. Se les acusa de aplicar políticas antipopulares, de acudir con proyectos "precocidos" y de querer imponerlos.



Del lado sindical