

DOCTRINA

CONCERTACION SOCIAL Y DESARROLLO

Dr. Emilio Morgado Valenzuela*

En la concertación social el tripartismo adquiere una dimensión adicional a las de cooperación y participación: la búsqueda de acuerdos y compromisos para la existencia de un armonioso concierto, en una sociedad capaz de reconocer las tensiones existentes entre los sectores que la componen y, a la vez, decidida a establecer el diálogo conducente a la obtención de esos acuerdos y compromisos. Estos se alcanzan en la medida en que el diálogo permite reconocer la interdependencia de los propósitos de cada sector, a la vez que la conveniencia de aunar esfuerzos para lograr ciertos objetivos.

La concertación social es fundamentalmente un instrumento para la obtención de objetivos determinados. Corresponde a una actitud, a un método. Tiene cabida tanto en lo macrosocial y macroeconómico como en niveles menores. En tal sentido, desempeña o puede desempeñar un papel destacado en la concepción y ejecución de las políticas globales de desarrollo como en las sectoriales.

Habida cuenta de los caracteres controversiales comprendidos en el proceso de desarrollo y su planificación, la concertación social constituye un procedimiento idóneo para regular intereses económicos y sociales diferentes, ya que permite alcanzar acuerdos sobre objetivos, lineamientos de políticas y estrategias para lograrlos. En la concertación se canalizan las demandas de los grupos organizados en lo que respecta a la asignación de los recursos, las responsabilidades, los sacrificios y la distribución del producto. Como su expresión es

* Consejero Regional de la OIT para las Américas en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Las ideas expresadas en este documento no representan, necesariamente, las de la Organización Internacional del Trabajo.

el diálogo, mediante la concertación se pretende evitar situaciones conflictivas abiertas que retarden o dificulten el desarrollo. La concertación, en resumen, es un camino hacia la paz, y el medio idóneo para "obtener el mínimo de consenso social necesario"¹ que favorezca el desarrollo, que requiere consenso y no ruptura, así como el apoyo activo y concertado de los empleadores y trabajadores.

Desde el punto de vista social y laboral la concertación equivale a hacer converger voluntades y actitudes para determinar o resolver ciertos asuntos, mediante la conciliación y composición de puntos de vista e intereses distintos y a veces contradictorios. En otros términos, comprende una actitud deliberada y orientada a conformar, arreglar, moderar y ajustar posiciones discrepantes, con el fin de establecer, restaurar o reforzar la concordia y unión apropiadas para alcanzar determinados objetivos.

La concertación social parece tener mayor viabilidad en sociedades en que el disenso y los desequilibrios son menores y en épocas en que el crecimiento ofrece oportunidades más claras de pactar una repartición más equitativa del ingreso y la riqueza.

No obstante, también es cierto que la concertación social constituye la respuesta apropiada en momentos de crisis. En esas circunstancias la concertación parte del reconocimiento de que las partes sociales, aisladamente, no pueden preservar el tejido social ni superar las causas y efectos de la crisis. Si toda situación de crisis envuelve el desafío de vencerla y la oportunidad para fortalecer o renovar objetivos y metas, la concertación social es el procedimiento apropiado para identificar las estrategias y políticas para superar y aunar las voluntades de los sectores sociales representativos en torno a políticas y estrategias en las que existan ciertos consensos básicos. Así concebida, la concertación social es la herramienta pluralista y participativa para responder a los grandes retos del presente.

1. — Factores Condicionantes

La implantación de formas de concertación social y el logro de sus objetivos hacen necesario considerar factores condicionantes tales como los referidos a la libertad sindical y la representatividad, el poder compartido y equilibrado para el diálogo, la presencia del Estado,

la autenticidad del proceso, la vocación de permanencia y la eficacia del funcionamiento. Las modalidades con que se manifiesten esos factores determinan, de una parte, las posibilidades de éxito de los intentos de concertación y, de otra parte, la necesidad de introducir cambios y reformas previas que alteren aquellos factores que constituyan obstáculos para el establecimiento y consolidación de esquemas de concertación social.

Libertad Sindical y Representatividad.

En primer lugar, para que la concertación social sea genuina se requiere que las organizaciones de empleadores y de trabajadores sean independientes y representativas y que gocen efectivamente de los derechos de libertad sindical consagrados en las normas internacionales de la OIT.

La representatividad de los interlocutores y los métodos de representación tienen especial relevancia si respecto de un mismo grupo existe más de una organización que represente sus intereses. De acuerdo con las prácticas usuales, en los organismos tripartitos se ha acudido a variados procedimientos, entre ellos, llamarlas a todas a participar, aplicar sistemas para determinar cuál es la más representativa, establecer una rotación entre ellas, o bien, coordinar sus propuestas ante el organismo tripartido.

Otro aspecto importante es el referido al procedimiento para la designación de los representantes. En un cierto número de casos corresponde a las autoridades designarlos de listas presentadas por las organizaciones interesadas. En otros casos son las organizaciones las que libremente los designan, de conformidad con sus propias regulaciones, que suelen comprender votaciones directas de sus miembros o la convocatoria a reuniones especiales para tal efecto.

También es de interés determinar si los representantes de los sectores invisten el carácter de mandatarios. Si la respuesta es positiva cabría determinar cuáles son los términos del mandato, las facultades otorgadas al mandatario y retenidas por el mandante, los procedimientos y causales para la revocación del mandato. Estas consideraciones están, sin duda, ligadas a otros aspectos de la representación; ¿en qué forma puede asegurarse un nivel apropiado de faculta-

des para que el representante pueda válidamente adquirir compromisos y suscribir acuerdos que obliguen a sus representados? ¿Cuáles son los límites de lo discrecional en el ejercicio de la representación? ¿Cómo se compatibilizan la protección de los intereses específicos de los representados con la necesidad de concluir acuerdos en que existen concesiones recíprocas, si el representante está obligado a cumplir instrucciones rígidas?

Además de estos aspectos, la representación de los intereses sociales da cabida a otro tipo de consideraciones. Una de ellas se refiere al supuesto carácter "elitista" de los mecanismos bipartitos o tripartitos de concertación, por cuanto de ellos están ausentes grandes sectores urbanos y rurales no organizados y marginales. Sobre el particular es menester recordar que la representatividad no puede medirse exclusivamente en términos de afiliación o asociación en organismos, sino que también hay que tener presente la vocación y devoción de las organizaciones establecidas por los problemas y necesidades de los demás miembros del sector. Existiría entonces una virtual fórmula de representación estamentaria junto a la formal más reducida de los afiliados o asociados en organizaciones de empleados y trabajadores. También ha de tenerse presente que los mecanismos institucionales de la concertación pueden ser bipartitos, tripartitos o polipartitos, y que a menudo, aunque no necesariamente, la representación diferenciada se relaciona con la mayor generalidad o especificidad de las materias a que se contrae el mecanismo de concertación. Además, en parte, la marginación relativa de ciertos grupos, organizados o no, de las instancias de adopción de decisiones depende en grado importante del nivel de centralización y concentración que identifica a los sistemas de adopción de decisiones. Por lo tanto, excluir de ellos a los sectores organizados no significa darles acceso a los no organizados: el único resultado obtenido es evitar toda forma de participación de los intereses sociales en la formulación y aplicación de decisiones.

Lo atinente a la representatividad también presenta aspectos diferentes según se trate de la participación en organismos bipartitos, tripartitos o polipartitos. En los dos primeros casos, la incorporación de elementos ajenos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores podría debilitar el peso e influencia de ellas en esas organizaciones, cuya naturaleza y propósitos, además, podrían desvirtuarse.

La posibilidad de retener grados adecuados de influencia en esquemas polipartitos resulta más clara si en ellos se asigna un valor especial a las opiniones y votos de las organizaciones de empleadores y trabajadores o si se extienden a esos organismos ciertas experiencias de tripartismo o polipartismo "por agregación", en que existen organismos o mecanismos de participación separados de empleadores y trabajadores.

Poder Compartido y Equilibrado para el Diálogo.

El diálogo social que caracteriza a los mecanismos de participación, puede conducir a acuerdos elaborados y consentidos mediante ese instrumento de compromiso. Para tal efecto, los interlocutores deben poseer apropiados y equilibrados poderes de negociación. De lo contrario, se estará en presencia de un monólogo o suma de monólogos conducentes sólo a legitimar decisiones o situaciones preexistentes, en que el ejercicio del diálogo no bastaría para contrarrestar manifestaciones claras de paternalismo o autoritarismo. Lo expresado no obsta a que la concertación social pueda también cumplir una finalidad "movilizadora", si mediante el acuerdo social se legitiman decisiones nacidas en otros ámbitos pero que se desea tengan un respaldo que las fortalezca y proporciona mayor viabilidad.

La concertación se fundamenta en el reconocimiento de intereses diferentes y divergentes en cada sociedad: admite la existencia del disenso y trata de llegar a formas de consenso en sociedades que, como las contemporáneas, no son pétreas ni inmutables. En la concertación social se reconoce la pluralidad real existente en las sociedades a la vez que se confirma que el diálogo es imprescindible para evitar la descomposición del tejido social y que el escenario pueda ser ocupado por el enfrentamiento y quizás la violencia.

Lo señalado reconoce tres expresiones de importancia para la concertación social. Primero, el apropiado equilibrio de fuerzas al interior de las organizaciones que participan en los mecanismos de concertación, de manera que se garanticen apropiadamente el respeto y consideración de los intereses sectoriales que puedan existir, la adopción democrática de las decisiones y el acatamiento de los acuerdos. Asegurar este equilibrio interno genera la necesidad de precisar si basta que en los mecanismos de concertación estén

representados globalmente los intereses del grupo correspondiente o si sería aconsejable considerar, en ciertos casos, modalidades de representación sectoriales o subsectoriales.

Un segundo aspecto es el atinente al equilibrio de los poderes de negociación entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El número de representantes que se les asigne, las facultades que se les reconozca en las normas reguladoras del funcionamiento de los mecanismos de concertación y ponderación de sus votos, son algunos de los factores que permiten una apreciación objetiva de equilibrios o desequilibrios. Junto a ellos, existen factores subjetivos de difícil medición, como la apreciación que cada interlocutor hace de su importancia relativa en el mecanismo de concertación; la "legitimidad" que asigna a los demás interlocutores; la apreciación de la fuerza y permanencia de los representantes de los copartícipes sociales y la comparación que efectúan respecto a los esfuerzos, compromisos, sacrificios y beneficios efectuados o esperados.

El tercer aspecto es el referido al equilibrio entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, por una parte, y el Estado. Esta materia presenta múltiples facetas, entre ellas, la determinación del equilibrio apropiado entre el número de representantes gubernamentales y de los interlocutores sociales; el voto preferencial o dirimente en caso de empates; el poder de veto formal de las decisiones adoptadas o informal por la vía de no darles aplicación en la forma y tiempo convenidos, y el carácter imperativo, con fuerza de ley, que puedan asumir los acuerdos resultantes de la concertación social.

Estas últimas consideraciones guardan estrecha relación con el papel que corresponde al Estado en la concertación social y con el papel que ésta desempeña en los respectivos sistemas institucionales.

Presencia del Estado.

La concertación es una modalidad acentuada de participación. Como tal, no existe en islas imaginarias sino en contextos políticos concretos. La participación, en cualquiera de sus formas, necesita de la existencia de un clima político propicio, de libertades y de un ordenamiento institucional que la aliente. A su vez, los acuerdos

que genera la concertación alimentan y fortalecen al sistema institucional y coadyuvan a su permanencia.

Si el mecanismo de concertación tiene cabida en organismos tripartitos de gestión, control, creación normativa o jurisdiccionales, pudiera presentarse una aparente colisión con instituciones tradicionales del Estado, como los poderes legislativo y judicial y los organismos contralores. La concertación social no envuelve la idea de substituir a los órganos representativos de la Nación sino que forma parte de esquemas sociopolíticos en que el poder de decisión presenta rasgos descentralizantes y desconcentradores.

La concertación se inserta en un conjunto de complementariedades y funciones no excluyentes ni superpuestas, en un régimen que podría denominarse feudalismo social. En él, los grupos representativos de intereses sectoriales coadyuvan a la función y papel siempre trascendentes de otros grupos sociales representativos, v. gr.: los partidos políticos. Tal es el motivo por el que no es raro que la concertación social siga, acompañe o provoque esquemas de concertación política.

En cierto sentido, la concertación social guarda estrechas semejanzas con la negociación colectiva. Al igual que ella, constituye una manifestación del voluntarismo y de la autonomía de las partes que existe junto a expresiones heterónomas y centralizadas, complementándose e influyéndose recíprocamente. La coexistencia de esas tendencias ha gestado fórmulas de "poder compartido", en que los actores directos del sistema de relaciones de trabajo han podido adoptar acuerdos "con fuerza de ley", mediante negociaciones colectivas que comprenden cada vez mayores materias, abarcan a un mayor número de personas y empresas y diversifican sus niveles.

De otra parte, parece ser que aún en su modalidad bipartita, la concertación social reconoce la necesidad de la presencia del Estado, sea para promover el diálogo, velar por el cumplimiento de los acuerdos o hacer posible la materialización de lo convenido mediante la adopción o reorientación de políticas y estrategias. Por cierto, la presencia y papel del Estado se acentúa si la concertación social es tripartita. En uno y otro caso, su gravitación efectiva se

relaciona directamente con la percepción que los partícipes sociales tienen respecto de la permanencia, estabilidad y poder de los gobiernos y sus representantes.

Autenticidad

La concertación social no es una argucia sino la expresión del respeto que merecen a cada concurrente los demás interlocutores, así como las posiciones que les son propias y que se consideran de valor suficiente para ser tenidas en cuenta y analizadas. Por lo tanto, no puede encubrir actitudes paternalistas o autoritarias ni servir de plataforma a propósitos diferentes a los anunciados públicamente.

En determinadas ocasiones —especialmente cuando se está en presencia de estímulos poderosos— la voluntad de aplicar métodos de concertación surge casi espontánea y simultáneamente entre los interlocutores sociales. En otras, ellas es producto de esfuerzos deliberados para promoverla y animarla. Parecen ser más efectivos y duraderos los resultados de los esfuerzos de concertación que logran escapar de los personalismos que puedan marcar a esos procesos, estos, que consiguen conservar sus objetivos y estrategias al margen de los intereses y motivaciones personales de sus promotores y animadores.

Vocación de Permanencia.

La concertación social debe estar orientada a producir un acercamiento deliberado y permanente. No consiste en esfuerzos esporádicos ni equivale a una simple tregua social que frene o congele situaciones conflictivas. Aunque los factores que originen su aparición sean coyunturales, la concertación social debe tener vocación de permanencia, a la vez que corresponder a la decisión de concretar en hechos la percepción positiva que se tenga acerca de esta manifestación de diálogo social.

En consecuencia, la concertación social es un mecanismo que permite canalizar ímpetus, reclamaciones y aspiraciones diferentes hacia una convergencia dinámica y constructiva. No conduce sólo a abrir un paréntesis en las confrontaciones, sino a fortalecer el diálogo generador de consensos.

En la experiencia de los organismos de cooperación tripartita, se observa que aún aquellos creados para atender asuntos circunstanciales han gestado efectos de mayor permanencia. Así, el funcionamiento de comisiones *ad hoc* para la reforma de la legislación del trabajo ha permitido acumular experiencias de interés para la concepción de mecanismos de participación, o bien sus resultados, aunque parciales, han sido considerados como expresión de voluntad de los partícipes sociales. Por ejemplo, en 1980 se dispuso en Panamá la creación de la Comisión Tripartita Nacional, para estudiar modificaciones al Código de Trabajo y a una ley que le había introducido ciertos cambios. Si bien no se logró consenso en torno a esas reformas, las opiniones y planteamientos de las partes fueron atendidas al dictarse la ley de reforma de 1981. Aún en ausencia de un comité tripartito, en Dominica han habido consultas a las organizaciones de empleadores y trabajadores en torno a las propuestas reformas del "Industrial Relations Act" de 1975. En Venezuela, las experiencias de fines de la década pasada en la Comisión de Alto Nivel han sido los antecedentes considerados en los esquemas de concertación social ensayados posteriormente. En esta Comisión, el Presidente de la República se reunía mensualmente con representantes de las máximas organizaciones de empleadores y trabajadores (FEDECAMARAS y CTV, respectivamente) para considerar problemas laborales, sociales y económicos de común interés. Estas experiencias se inscriben en la tradición de diálogo tripartito iniciada en 1945 con la creación del Consejo de Economía Nacional, interrumpida durante el Gobierno de Pérez Jiménez y reiniciada vigorosamente al restablecerse el régimen democrático con la suscripción en 1958 del Pacto de Punto Fijo, de carácter político, y el Avenimiento Obreiro Patronal.

Funcionamiento Eficaz

Para el funcionamiento eficaz de los mecanismos de concertación se requiere contar con los servicios de una secretaría técnica

que les dé apoyo; tener acceso a la información apropiada para el diálogo y la adopción de acuerdos y, además, ciertas normas que regulen su funcionamiento, la ejecución de los acuerdos y la solución de los eventuales conflictos a que dé lugar la interpretación o la aplicación de lo convenido.

Las tareas de secretaría técnica suelen ser confiadas a los ministerios de trabajo, que reciben, además, el apoyo de otras dependencias gubernamentales. Su función primordial es confeccionar los documentos y estudios de base que faciliten el diálogo de los interlocutores sociales.

El acceso a las informaciones debe ser oportuno y de un grado tal que permita a las partes contar con el conocimiento suficiente para dialogar y, eventualmente, convenir. Ello plantea interrogantes en cuanto a la naturaleza de la información necesaria a estos efectos, la determinación de las entidades públicas y privadas sujetas a tal obligación y la adopción de medidas especiales para asegurar la no divulgación de informaciones consideradas reservadas o confidenciales.

A su vez, parece ser que habida cuenta de la naturaleza de la concertación no resulta recomendable contar con una normatividad detallada y rígida en cuanto a la estructura y funcionamiento de los organismos en que tenga lugar. Todo parece indicar, por el contrario, que las normas deben ser mínimas y muy flexibles, para así permitir su adecuación a las cambiantes necesidades del proceso de concertación. De otra parte, también parece ser muy apropiado que se reserva a las partes la facultad de adoptar las normas que regularán sus relaciones en el proceso de concertación, por lo que heterónomamente sólo correspondería, en especial, normar lo atinente al papel de las instancias y resultados concertadores en los mecanismos institucionales del Estado.

2. — Caminos Hacia la Concertación²

La concertación requiere del tripartismo para facilitarla y hacerla posible. Más aún, es una expresión vital de la cooperación y participación tripartitas en donde la voluntad de intentar acuerdos y llegar a compromisos es mayor. En tal sentido, los mecanismos e instituciones de participación y cooperación tripartitas y bipartitas, confi-

guran aspectos que brindan la base institucional a la concertación social, facilitan el contacto entre los interlocutores sociales y promueven el aprendizaje del diálogo. Asimismo, señalan caminos hacia la concertación social que conviene recordar en lo atinente a su nivel, articulación y competencia, ubicación y naturaleza, y origen constitucional, legal o convencional.

Nivel, Articulación y Competencia.

La concertación social constituye generalmente un mecanismo macrosocial que opera en el nivel nacional. Las partes sociales son las representativas de las grandes organizaciones centrales de empleadores y trabajadores que actúan directamente o a través de organismos de concertación social en niveles regionales, locales o sectoriales, si se requieren estrategias de concertación en esos niveles para completar un sistema articulado que permita extender la concertación a todos los ámbitos y sectores.

Las modalidades que asuma esa articulación se relacionan estrechamente con el nivel y características de la organización sindical y la negociación colectiva, de una parte, y con los objetivos de armonización y orientación que se asigne a las decisiones adoptadas centralmente en relación con las descentralizadas. A este respecto, cabe recordar que los mecanismos y resultados de concertación social desempeñan también un papel complementario y promotor de la negociación colectiva y constituyen su marco orientador e —incluso— normativo.

Lo referente al nivel y articulación de estos mecanismos se relaciona también con la competencia que se les asigna, que puede ser general o especial.

Son de competencia general los vinculados a la política laboral, como los consejos nacionales de trabajo que con diversas denominaciones existen en la mayoría de los países de la Región; o a la política de desarrollo, como los consejos nacionales de desarrollo o económico-sociales existentes en algunos países, así como los mecanismos de participación social en la formulación y aplicación de los planes de desarrollo contemplados en ciertos países; o a la política general del país, como los consejos de Estado en que participan representan-

tes de empleadores y trabajadores. Los de competencia especializada atienden aspectos determinados del quehacer nacional. Los de mayor difusión son los referidos a aspectos de la política laboral, como los de fijación de salarios mínimos y otras condiciones de trabajo; los de solución de los conflictos de trabajo y los de administración de los seguros sociales.

A ellos se han agregado organismos tripartitos y bipartitos especializados en materias tales como empleo, formación profesional, productividad, seguridad e higiene del trabajo, libertad sindical y relaciones de trabajo, condiciones y medio ambiente de trabajo. También han surgido algunos de competencia especial en otros aspectos de la política social como la vivienda, la salud, el consumo popular, la retención y ampliación de las empresas y atracción de otras a una determinada localidad, la competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

La participación de representantes de empleadores y trabajadores en audiencias públicas durante el proceso de adopción de medidas en materia de trabajo, es una práctica muy difundida en Canadá y los Estados Unidos. Desde comienzos de la década pasada, en los Estados Unidos, ha existido creciente interés en la constitución de mecanismos de consulta bipartita para atender asuntos normalmente no comprendidos en la negociación colectiva, algunos en el nivel de la actividad industrial y otros en el nivel de la comunidad o de la planta. En dichos mecanismos bipartitos se atiende problemas tales como los efectos de las importaciones, las regulaciones gubernamentales, la disminución de la productividad o la declinación de la competitividad de las industrias. Tal es el caso, por ejemplo, en la industria del vestuario masculino, los ferrocarriles, la industria alimentaria y la minería del carbón. En la actividad de la construcción, se han establecido comités bipartitos en localidades tales como Chicago, San Francisco, Kansas City, St. Louis, Indianápolis, Boston, Columbus, Nevada y Colorado. El Comité de Chicago fue establecido en 1973 correspondiendo al Departamento del Trabajo financiar el apoyo de la secretaría técnica. En el nivel nacional, el Gobierno Federal ha promovido la constitución de organismos consultivos para la formulación de los planes federales y locales en materia de empleo y adiestramiento, como los **National Commission for Employment Policy** y los **Private Industry Councils**, establecidos en cada mercado laboral lo-

cal. A su vez, el **Human Resources Development Institute** de la **ALF-CIO** promueve la participación de las organizaciones sindicales en esos Consejos. Para asesorar al Secretario de Trabajo en lo concerniente al programa federal-estatal de compensación por desempleo, se ha constituido un Consejo Estatal Asesor. De otra parte, se ha creado un grupo de trabajo bipartito en lo atinente a ciertos aspectos financieros de la seguridad social. Este grupo de trabajo coexiste con mecanismos establecidos en forma tripartita como son el **National Commission on Social Security** y el **President's Commission on Private Pensions**. Otros ejemplos de mecanismos consultivos en el nivel federal lo constituyen el **Advisory Council on Employee Welfare and Pension Benefit Plans**; los **Research Advisory Councils**, establecidos separadamente por los sectores empresarial y de trabajadores para asesorar a la Oficina de Estadísticas Laborales; el **Federal Employees Pay Council**; el **Federal Prevailing Rate Advisory Committee**; el **Management-Labor Advisory Committee** y el **National Productivity Advisory Committee**. En más de una docena de comunidades se han establecido comités tripartitos destinados a colaborar en la retención y expansión de las empresas existentes, ampliar las oportunidades de empleo, atraer nuevas empresas a sus respectivas comunidades y mejorar las relaciones de trabajo. Dichos comités se financian con aportes de los gobiernos locales y del Gobierno Federal, junto con recursos provenientes de los empleadores y de las organizaciones de trabajadores.

El tipo de relaciones entre precios, costos y salarios forma parte de las preocupaciones del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción Social en el Perú y fue parte de la competencia asignada al **COPRIN** de Uruguay. En Venezuela se adoptó en el Congreso un proyecto de ley sobre esa materia presentado en 1982, proponiendo reemplazar al Consejo Nacional de Costos, Precios y Salarios —creado por decreto de diciembre de 1981— por un mecanismo de concertación entre los interlocutores sociales, en que un Consejo de diferente composición desempeñaría un papel clave.

Entre los organismos de competencia general, los consejos nacionales de trabajo cumplen un papel importante en la vinculación de los interlocutores sociales. Desarrollan funciones variadas que permiten perfeccionar y ampliar el diálogo entre los sectores sociales, aumentar su capacidad de compromiso y asegurar canales de comuni-

cación y colaboración con las autoridades públicas.³ Es en los consejos económico—sociales donde la cooperación, participación y concertación tripartitas pueden alcanzar niveles significativos en la formulación y aplicación de planes de desarrollo. Son de aparición reciente y no han tenido gran difusión aunque concitan marcado interés. Entre los existentes se cuentan el Consultative Committee on Economic Development (Antigua), los Social Economische Raad (Antillas Neerlandesas), el Consejo de Desarrollo Social (Brasil), el Economic Council (Canadá), y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (Ecuador).

Los consejos de Estado son organismos consultivos y asesores de alto nivel contemplados en los ordenamientos constitucionales de algunos países. Su facultad es someter propuestas y evacuar informes en los asuntos de su competencia y pueden desempeñar un importante papel en la concertación social.

Ubicación y Naturaleza

Los mecanismos de concertación social pueden tener el carácter de autónomos, como los consejos económico—sociales, o bien forman parte de la estructura política, como los consejos de Estado, o están integrados o adscritos al sistema de administración pública del trabajo, como los consejos nacionales de trabajo y la mayoría de los organismos de competencia especial.

En cuanto a su naturaleza, los organismos y mecanismos tripartitos son de tipo consultivo, de gestión, de verificación y control, de creación normativa o jurisdiccionales. Los primeros representan una etapa evolucionada de la inicial en que las autoridades públicas sólo informan a los interlocutores sociales acerca de ciertos aspectos de la temática laboral: en ellos la conducta es previa, sistemática y busca alcanzar el asentimiento de los consultados respecto de las decisiones que se desea adoptar. Se espera recibir orientaciones de política y acciones específicas, de propia iniciativa del organismo consultivo o en respuesta a solicitudes previas. También se pretende provocar y estimular el análisis e intercambio de opiniones conducentes a la obtención de recomendaciones, explícitas o no, que sirvan de respaldo a determinadas decisiones gubernamentales.

Los organismos tripartitos de gestión se presentan principalmente en el campo de la seguridad social y la administración de ciertos servicios sociales. En **Perú**, la Ley de Organización de los Sectores Trabajo y Promoción Social (Decreto Legislativo núm. 140, del 15 de junio de 1981) establece el Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social, que está facultado para participar en actividades ejecutivas del Ministerio en apoyo de los órganos de línea de éste.

Es en el campo de las relaciones laborales donde fundamentalmente se presentan los organismos jurisdiccionales y de creación normativa, por cuanto en esta materia ha probado ser especialmente eficaz la participación de los interlocutores sociales a los efectos de regular las relaciones profesionales y condiciones de trabajo y, eventualmente, decidir sobre las controversias correspondientes.

Origen Constitucional y Legal.

En algunos textos constitucionales de América se formulan referencias a la integración de ciertos organismos y mecanismos bipartito y tripartitos, así como para la participación de representantes de empleadores y trabajadores en organismos polipartitos. Tal es el caso, por ejemplo, en **Brasil** (Tribunal Superior del Trabajo y Tribunales Regionales de Trabajo); **Ecuador** (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Consejo Nacional de Desarrollo y Tribunal de Garantías Constitucionales); **Honduras** (fijación del salario mínimo); **México** (planificación democrática, Junta de Conciliación y Arbitraje, fijación de salarios mínimos, participación en las utilidades, administración del fondo nacional de la vivienda, dominio y uso de las tierras y aguas); **Nicaragua** (Corte Superior del Trabajo); **Paraguay** (Consejo de Estado); **Perú** (participación en la vida política, económica, social y cultural; Instituto Peruano de Seguridad Social y fijación de remuneraciones mínimas vitales); **Uruguay** (Consejo de Economía Nacional). Es en los códigos de trabajo y, en general, la legislación de trabajo y seguridad social, donde con más frecuencia se regula lo atinente a la creación y funcionamiento de mecanismos tripartitos y bipartitos. Por ejemplo, la ley 30 de 1981 favoreció en **Colombia** la constitución de una comisión para atender los problemas de empleo, marginalidad, política salarial, vivienda, cooperativismo, educación, seguridad social y legislación laboral. A fines de 1981 se habían generado variados resultados, entre ellos: el Acuerdo sobre Relacio-

nes Laborales, suscrito por las principales organizaciones de empleadores y de trabajadores; la constitución de un fondo de garantía para facilitar el acceso de los pequeños empresarios al crédito; la nueva Ley del Subsidio Familiar; la adopción del Estatuto del Consumidor, y el aumento del cupo de créditos y redescuento a cooperativas en el Banco de la República.

En Estados Unidos, la Ley de Relaciones Obreropatronales, de 1947, establece al "National Labor Management Panel", integrado con representantes de empleadores y trabajadores y encargado del asesoramiento en materia de relaciones de trabajo. También existe el comité sobre Actividades de la OIT, que cumple importantes funciones y está integrado por representantes del Departamento del Trabajo y otros Departamento gubernamentales, la AFL-CIO y el sector empresarial.

En Trinidad y Tobago la Ley de Relaciones Laborales, de 1972, contempla la constitución de un consejo consultivo tripartito de carácter asesor en el campo social, y de otro organismo tripartito para resolver determinados asuntos en materia laboral. En 1980 se adoptó en Venezuela el VI Plan de la Nación. En el mismo año la organización empresarial FEDECAMARAS aprobó la llamada Carta de Maracaibo y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) adoptó el llamado Manifiesto de Porlamar. En los tres documentos se hacen explícitas referencias a la necesidad del diálogo social y a la concertación de las políticas de desarrollo.

Origen Convencional.

La adopción de acuerdos básicos y declaraciones conjuntas, no han alcanzado en la Región las dimensiones obtenidas en países europeos y ciertos países en vías de desarrollo.⁴ Normalmente en esos acuerdos y declaraciones, se definen ciertas políticas en materia como los precios y salarios, la regulación de las relaciones laborales, la productividad, y las condiciones de trabajo. Los casos más conocidos en la Región han tenido lugar en Argentina, Colombia, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

En 1973 se suscribió el Acta de Compromiso Nacional en Argentina, entre la Confederación General Económica, la Confedera-

ción General del Trabajo y los Ministerios de Trabajo y de Economía y Finanzas, referente a las obligaciones contraídas por las partes en materia de política de precios, salarios, inversiones y cargas fiscales.

En Colombia, en 1965, funcionó la Gran Comisión en que se negociaron importantes prestaciones y modificaciones a la legislación laboral, más tarde incorporadas al Código Sustantivo del Trabajo. A su vez la Comisión Tripartita Intersectorial, el 25 de noviembre de 1981, adoptó el Acuerdo sobre Relaciones Laborales suscrito entre la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), la Central General de Trabajadores (CGT), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Asociación Popular Colombiana (ACOPI), la Federación Nacional del Comercio (FENALCO), y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). En ese Acuerdo, del 25 de noviembre de 1981, se prevén medidas sobre la consulta, colaboración, comunicaciones y procedimientos de quejas en el nivel de las empresas; la solución de los conflictos de derecho; la satisfacción, seguridad e higiene en el trabajo y las prácticas desleales. Días después de adoptado este Acuerdo, el 22 de diciembre, los interlocutores sociales lograron convenir la fijación de los salarios mínimos en el Consejo Nacional de Salarios, de carácter tripartito, haciendo innecesaria la adopción del salario mínimo por decreto del Poder Ejecutivo como había ocurrido reiteradamente en el pasado, lo que constituyó una primera prueba de eficiencia del Acuerdo de noviembre. La agudización del problema del desempleo condujo a las centrales sindicales a presentar un "pliego de peticiones" al Gobierno, el 1.º de mayo de 1984. En él, la UTC, la CTC y la CSTC demandan la aplicación de un plan de ocho puntos encaminados a crear nuevos empleos: la reducción de la semana laboral máxima a cuarenta horas; el subsidio a los desempleados; el respeto a la estabilidad laboral; la nacionalización de los sectores claves de la economía nacional, como el financiero y el energético; la reforma social agraria; el estímulo a la pequeña y mediana industria; la nacionalización de las grandes empresas que se declaren en quiebra y la abolición de las horas extraordinarias. En torno a este petitorio y en general para considerar los efectos sociales de la actual crisis económica, las centrales sindicales han formulado llamados para iniciar un nuevo diálogo social que permita alcanzar un acuerdo sobre esas materias.

En 1947 en **Guatemala** se suscribió el acuerdo social tripartito conocido como "Triángulo de Escuintla", que en su época alcanzó a generar algunos efectos positivos.

En **México** se han conocido variadas experiencias de concertación y acuerdos sociales. Entre ellas destacan el Pacto Obrero Industrial de 1945; la Alianza para la Producción y el Programa Nacional de Productos Básicos, de 1977, que contemplaba el impulso y desarrollo de áreas prioritarias de la economía mexicana, la orientación de la producción y limitaciones salariales consentidas; los Foros Populares para la elaboración, aplicación y evaluación periódica del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y, el Acuerdo Tripartito de Solidaridad Nacional de agosto de 1983, encaminado a hacer frente a la crisis económica y expresar apoyo, comprensión y solidaridad al Plan Nacional de Desarrollo y su Programa Inmediato de Reordenación Económica, tanto en lo atinente a los cambios estructurales que propician como en lo referente a las medidas anti-inflacionarias emprendidas en el país, la política salarial y la protección de la planta productiva y el empleo. En el Pacto se enumeran acciones concretas en materia de moderación salarial y de precios; el paquete básico de consumo popular; las comisiones mixtas de productividad; la reinversión de utilidades; el comercio internacional; el turismo; el transporte, la distribución y la comercialización. Además, el Pacto contempla la constitución de una comisión tripartita principalmente encargada de contribuir al logro de los objetivos y metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. En el preámbulo del Pacto se expresa que esas medidas y acciones demandan un cambio de mentalidad en que la solidaridad sustituya a la conveniencia individual y en que la actitud expectante ceda paso al esfuerzo común. El Pacto Nacional de Solidaridad fue suscrito por el Gobierno Federal y representantes de las organizaciones que integran el Congreso de Trabajo y el sector empresarial, representado por las Confederaciones de Cámaras de Industrias, Comercio, Servicios y Turismo.

En el Avenimiento Obreropatrolal suscrito en **Venezuela** en 1958, como complemento del acuerdo político llamado Pacto de Punto Fijo, se promovían la solución "conciliada" de los problemas laborales, la limitación del recurso a la huelga, el establecimiento de comisiones de avenimiento y la defensa del empleo, evitando los despidos innecesarios. Con dicho Avenimiento se logró reducir las

tensiones conflictivas: en el bienio 1958-1959 sólo se registraron veinticinco huelgas legales y cinco ilegales, a la vez que se suscribieron más de mil setecientas convenciones colectivas de trabajo. Esa tradición de diálogo se acentuó con la representación de los trabajadores en los directorios de las entidades de desarrollo, empresas estatales e institutos autónomos ordenada por ley de 1966. Más recientemente, en el Decreto del 23 de noviembre de 1981, se creó el Consejo Nacional de Costos, Precios y Salarios, de carácter tripartito y encargado de regular los aumentos de precios, concertar los aumentos salariales y colaborar en el cumplimiento de los objetivos señalados en el VI Plan de la Nación. Teniendo presente las experiencias recogidas con el funcionamiento de ese Consejo, el Congreso de la República aprobó la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos y Salarios.⁵ Dicha ley tiene por objeto asegurar el mejoramiento de la productividad y producción de bienes y servicios de consumo básico y masivo y el equilibrio del nivel general de precios y del ingreso real de la población, conforme a los principios de justicia social y mediante la concertación sistemática de los sectores de la vida nacional. La Comisión está integrada por tres representantes del Poder Ejecutivo (los Ministros de Fomento, de Trabajo y de Agricultura y Cría o sus representantes), un representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y uno de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS).

La concertación de acuerdos nacionales bipartitos o tripartitos para afrontar los problemas salariales en períodos de crisis inflacionari, no han sido mucho ni frecuentes. Sin embargo, en la actualidad asistimos a, por lo menos, cuatro casos relevantes de esfuerzos de concertación social en esta materia.

En Colombia, como ya se anotó, los esfuerzos recientes de concertación han producido ciertos resultados en el campo de la política salarial. Es así como la nueva Ley sobre el Subsidio Familiar ha aumentado la cobertura de las Cajas de Compensación Familiar e incrementado significativamente el subsidio monetario a los trabajadores de menores ingresos, a la vez que ha definido prioridades en la utilización de los recursos, orientando su inversión a la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores más pobres (salud, alimentación, educación y vivienda). A su vez, en el Estatuto del Consumidor (Ley 73, de Diciembre de 1981), se pretende defender a los

consumidores de la especulación y falta de calidad de los productos y mediante la congelación de los cánones de arrendamiento se tiende a proteger a los trabajadores arrendatarios de viviendas. En el campo de la determinación de los salarios directos, por ahora la política de concertación se ha contraído a la fijación de nuevos niveles de salario mínimo urbano y rural.

En Perú, si bien en la Comisión Nacional Tripartita (antecedente del recientemente constituido Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social), no se llegó a perfeccionar el acuerdo sobre precios y salarios sometido a su aprobación los fundamentos del mismo fueron en parte considerados en las normas sobre reajuste salarial contenidas en el Decreto Supremo del 10. de julio de 1981, sobre reajuste salarial.

Con anterioridad a la celebración del Pacto de Solidaridad Nacional, en 1983, en México el movimiento obrero organizado y el sector empresarial establecieron ajustes salariales que, si bien inferiores a los demandados para contrarrestar el deterioro de su poder adquisitivo, estaban dirigidos a frenar el proceso de erosión de su valor real e impedir el aumento de los índices de desempleo. Como se expresa en dicho Pacto, "el movimiento organizado de los trabajadores está dispuesto a conceder una pausa en sus demandas de ajuste salarial condicionada a que en los procesos productivos y distributivos se descarten el lucro injustificado y los cargos llevados a los precios por una intermediación exagerada..."

La Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios de Venezuela, tiene facultades resolutorias y consultivas. Los señalamientos y dictámenes formulados por la Comisión en lo que respecta a los bienes y servicios que deban ser declarados de primera necesidad, así como en lo atinente a la fijación y modificación de los precios de esos bienes, tienen "carácter vinculante para el Ejecutivo Nacional, el cual sólo podrá apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada". Adicionalmente está encargada de determinar el deterioro que se produzca en el ingreso real de la población y en especial de los trabajadores, a los fines de la contratación colectiva, así como de la promoción de la fijación de salarios mínimos de conformidad con la ley. También se le encarga proponer al Ejecutivo Nacional medidas destinadas a estimular la productividad y la producción de los

bienes y servicios de consumo masivo o esenciales a la vida de la población; analizar las tendencias del proceso de desarrollo económico y social a los fines de determinar los desequilibrios, distorsiones y factores susceptibles de provocar alzas indebidas en los precios o deterioro en el ingreso real de los trabajadores y en general de la población, presentando las recomendaciones pertinentes".⁶

3.— Conclusiones.

La concertación social no es una panacea ni un fin en sí misma sino una expresión acentuada de la participación y cooperación tripartitas orientada al logro de compromisos y acuerdos. Como noción política representa un claro reconocimiento de la pluralidad real existente en sociedades que, como las contemporáneas, no son pétras ni inmutables y que, además, requieren del concurso mancomunado de todos los sectores para vencer la crisis y los obstáculos que enfrentan para consolidar y alcanzar niveles apropiados de desarrollo y justicia social.

La existencia de mecanismos de participación tripartita tienden a multiplicarse a la vez que a diversificar y ampliar sus modalidades de manifestación y las materias que son de su competencia, fenómeno que se incrementa en la medida en que la negociación colectiva tradicional difícilmente puede abarcar ciertas materias habida cuenta del nivel en que tiene lugar normalmente en los países latinoamericanos, como es el caso de la apropiada atención de aspectos tales como la recesión, la inflación, la competitividad de las empresas en los mercados nacionales y externos, el desempleo y el subempleo.

No obstante la rica y variada experiencia latinoamericana en el campo de la cooperación y participación tripartitas, éstas enfrentan serias dificultades como resultado de problemas existentes en lo atinente al grado efectivo de libertad sindical, la representatividad de los interlocutores, los factores que limitan la propensión al diálogo y las tradiciones de autoritarismo. Si la sociedad democrática y pluralista requiere, como condición necesaria para su funcionamiento, de un grado significativo de concertación entre los diferentes grupos que la integran, las premisas para que pueda darse tal concertación adquieren una dimensión relevante. Entre éstas destaca la existencia de un nivel de libertad sindical amplio, dentro un clima de li-

bertades civiles, también amplio, ya que es difícil concebir la existencia de islas de libertad y participación en entornos institucionales autoritarios. El apoyo técnico a los mecanismos de concertación adquiere también singular importancia si se desea que éstos conduzcan a la adopción de acuerdos y compromisos y no se limiten a constituir sólo un foro para la expresión de intereses o reiteración de consignas. De otra parte, la estructura y facultades de los organismos centrales que participan en la concertación tienen también relevancia ya que de no estar capacitados para concluir acuerdos o hacerlos cumplir, los compromisos logrados se transformarán en simples declaraciones enunciativas de propósitos. Otro aspecto de particular importancia es el referente a las funciones asignadas al mecanismo de concertación. En la medida que éstas comprendan la adopción de decisiones, surge la necesidad de definir los medios por los que su existencia y actividades se concilien y armonicen con las funciones constitucionales asignadas a los Poderes del Estado, en un régimen de competencias complementarias que no son excluyentes sino más bien se integran en una especie de federalismo social. Esas facultades decisorias normalmente no son establecidas en los textos legales que les dan origen, sino que suelen aparecer como resultado de la dinámica del proceso de concertación.

En la concertación tienen también importancia las actitudes y aspiraciones de las partes. En la medida en que ellas estén decididamente dispuestas al diálogo y en que los resultados alcanzados correspondan apropiadamente a sus expectativas, las experiencias de concertación se consolidan y amplían. A este respecto, cabe destacar el papel importante que corresponde al Estado en el cumplimiento de los compromisos que adquiere con la concertación. En cuanto los desvirtúe e ignore, la concertación perderá sus caracteres positivos y no se podrá acudir fácilmente a ella en el futuro, ya que por fuertes que sean las motivaciones existentes habrá siempre reservas de parte de quienes han visto frustrados sus esfuerzos.

Si la concertación social es una manifestación inequívocas de la aspiración y necesidad de participar y ser parte y sujeto en los procesos de adopción de decisiones, su presencia y resultados constituyen elementos valiosos para la incorporación de todos los sectores sociales en los esfuerzos nacionales para alcanzar el modelo de sociedad que cada país estima apropiado.

Como quiera que la concertación social forma parte del sistema de relaciones laborales y éste se inserta en el marco político imperante en la sociedad, la posibilidad de establecerla y de que ella resulte fructífera y perdurable depende, en forma importante, de la naturaleza de las relaciones políticas existentes. Climas de inestabilidad o de enfrentamientos irreconciliables generalmente no son propicios para que la concertación sea viable.

Asimismo, en la medida en que las grandes decisiones nacionales, aún las concertadas, enfrentan la posibilidad de ser influidas o enervadas por decisiones u orientaciones de origen extranacional, la concertación se resiente al entender los interlocutores que sus diálogos, concesiones y compromisos, a la larga, pueden resultar estériles o desvirtuados.

La concertación, en resumen, constituye hoy un imperativo que presenta innumerables potencialidades y, a la vez, enfrenta serios obstáculos. Intentarla e imaginativa y solidariamente superar los escollos es la tarea de quienes desean preservar la libertad profundizando la justicia.

NOTAS

- 1 Oficina Internacional del Trabajo, Undécima Conferencia de los Estados Unidos de América Miembros de la OIT (Medellín, 1979), Informe II: LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, pág. 48.
- 2 El análisis detallado de los organismos y mecanismos tripartitos en la Región, ha sido objeto de informes de la OIT, como el INFORME III: FORTALECIMIENTO Y AMPLIACION DE LA COOPERACION TRIPARTITA, presentado a la Décima Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (México, 1974); el INFORME II: LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO (pags. 48 a la 52), presentado a la Undécima Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Medellín, 1979), y ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CONCERTACION SOCIAL, presentado a la Séptima Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (Santo Domingo, 1981).

- 3 Entre los existentes se pueden citar los de COLOMBIA, ECUADOR, GUATEMALA, NICARAGUA (Consejo Nacional de Planificación y Coordinación de la Política Socio-laboral), PANAMA (Comisión Laboral Nacional), PERU (Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social), VENEZUELA (Comité Intersectorial de Promoción y Desarrollo de la Política Socio-laboral). En los países de habla inglesa del CARIBE existen los llamados "Labour Advisory Committees", que ejercen funciones similares.
- 4 En los números 38 y 63 de la Serie de Relaciones de Trabajo, publicados por la Oficina Internacional del Trabajo en 1971 y 1983, se reproducen un cierto número de acuerdos y declaraciones conjuntas suscritas en diversos países.
- 5 Publicada en la Gaceta Oficial No. 33011 del 2 de julio de 1984.
- 6 Artículos 6o. y 7o. de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios.