

LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Mozart Victor RUSSOMANO

1. Cuando se habla de la concertación social en América Latina es conveniente recordar el fenómeno histórico del surgimiento, entre nosotros, de la negociación colectiva.

En las naciones industrializadas, la negociación colectiva nació de la experiencia consuetudinaria, para, mucho tiempo después, merecer las definiciones de la doctrina y la aceptación de las leyes. Ella nació, por tanto, de abajo para arriba, de los hechos hacia los textos.

En las naciones latinoamericanas, al contrario, los juristas recogieron los estudios y experimentos de los países desarrollados. Recomendaron el uso de la negociación colectiva. Los legisladores la consagraron. Sólo después es que, en la vida sindical latinoamericana, la negociación colectiva ganó importancia. Así, nació de arriba hacia abajo, de los textos doctrinarios y legales hacia los hechos concretos.

En cuanto a la concertación social, parece estar ocurriendo el mismo fenómeno. Se repite la historia, lo que no es sorprendente si consideramos que la concertación social es la forma más amplia y moderna de negociación colectiva. Los pueblos latinoamericanos están observando el desarrollo de la concertación a través del Atlántico. Sus juristas, economistas, sociólogos, políticos y pensadores están tratando de ajustar la *gran tesis* de la concertación social a las *pequeñas* posibilidades prácticas de éxito ofrecidas, en ese terreno, por la realidad de nuestras verdaderas dimensiones sociales.

La importancia de la concertación social es evidente. Representa un éxito de organización política de las clases, bajo la forma de intensa colaboración, que tiene por objetivo enfrentar los efectos de la crisis. Esos efectos, principalmente, son dos: la *inflación* y el *desempleo*, dos caras del mismo hecho, como Jano en la mitología griega.

2. Aun antes de que hubiesen sido evaluados en Europa los efectos de la concertación social en cuanto a la reducción de los índices infla-

* Profesor de la Universidad Federal de Pelotas, Brasil.

cionarios y de las tasas de desempleo, los *pactos sociales* fueron considerados en América prematuramente, instrumentos fundamentales en el juego contra la crisis económica.

Efrén Córdova, en un ensayo publicado en *Análisis Laboral*, de octubre de 1985, habla de una “retórica de la concertación” en los países latinoamericanos. Podemos agregar: retórica de palabras aplastadas por las dificultades de los acontecimientos. Encima de esto, muchas veces, la *retórica* va más allá de sí misma, transformándose en la *demagogia de la concertación social*.

Esa demagogia jurídico-política transforma aquel importante instrumento de conciliación y coordinación socioeconómica en un capítulo de los programas partidistas y de las plataformas electorales de los candidatos.

Nada malo hay en eso, siempre que se cumplan, en la práctica, los compromisos y promesas de las campañas políticas.

En las naciones en tránsito de regímenes dictatoriales hacia sistemas democráticos, la concertación social fue cuestión de exaltación en los discursos de los candidatos victoriosos. Fue lo que ocurrió en Argentina, con Alfonsín; en Brasil, con Tancredo Neves; en Perú, con Alán García; en Uruguay, con Sanguinetti. Todos ellos incitaron al pueblo con la conveniencia y la posibilidad de los *pactos sociales*. En la realidad, sin embargo, poco o nada se intentó hacer y poquisimo se hizo, además de un gran esfuerzo —resultante, otra vez, de razones políticas— para mantener viva, en el espíritu popular, a través de la retórica y de la demagogia, la gran ilusión del derecho del trabajo contemporáneo: la *ilusión de la concertación social* vista como se mira la piedra filosofal capaz de resolver todos los problemas de la América Latina.

3. ¿Cuáles son las dificultades fundamentales de la implantación, en nuestro continente, de un efectivo sistema de concertación social?

En términos generales coincidimos con el pensamiento de Efrén Córdova, ya citado, expuesto en su ensayo sobre *Tendencias de las relaciones laborales en América Latina*.

Como se sabe, en términos de concertación social, todo depende de la *posición previa* y de la *actuación a posteriori* de los interlocutores sociales.

¿Qué ocurre en nuestros países?

a) Dificultades ostensibles en cuanto a los criterios y métodos para garantizar el cumplimiento integral de las cláusulas concertadas en todos los niveles de su ejecución. En países de gran extensión territorial, como Brasil, este punto adquiere especial relevancia.

b) Precaria unidad del movimiento sindical.

c) Los sindicatos de trabajadores y las entidades representativas de los empresarios acostumbran adoptar posiciones políticas (no sólo ideológicas, sino también eminentemente partidistas). Por más que se diga que el movimiento obrero y patronal debe permanecer distante de los enfrentamientos partidistas, la verdad es que las puertas de sus sindicatos son atravesadas, todos los días, por las pasiones políticas.

d) La crisis, la deuda externa, los excesivos gastos de la administración pública, la emisión descontrolada de moneda, en fin, esos y mil factores más están reclamando, de parte de los gobiernos, el desempeño de una *política de austeridad*. Mas esa política presupone medidas drásticas de reducción de los lucros empresariales y de limitación de los derechos tradicionales de los trabajadores o, por lo menos, de suspensión del crecimiento progresivo de esos derechos, en particular en lo que respecta a los salarios. Las clases sociales, por eso, se enfrentan con los gobiernos y se apartan de los caminos de la concertación.

En esas condiciones, ¿cómo hablar de la posibilidad de un régimen efectivo de concertación?

A eso sumamos un punto de vista personal: el trabajador latinoamericano piensa y declara, agresivamente, que estamos donde estamos por la exclusiva culpa de los empresarios, quienes manejan la producción económica, y de los administradores que manejan la *res pública*. Son ellos, por tanto, quienes deben responder por los efectos de la crisis, pues de ella son los principales responsables. La concertación, por tanto, pasa a ser vista como un artificio para *sacrificar al trabajador*, imponiéndole perjuicios, cuando la solución de la amargura popular compete, únicamente, a los empresarios y a los gobiernos.

Cuando esa es la reacción del movimiento sindical, se torna muy difícil, casi imposible, llegar a los páramos de la concertación. Y nada indica que, a corto plazo, se modifique ese modo de pensar.

Se olvidan los líderes obreros de que las eventuales restricciones impuestas a los trabajadores a través de la concertación social sólo son posibilidades y, por eso, transitorias. Corren de la crisis y pasaron con ella. Mañana, cuando eso ocurra, la concertación puede venir a ser un importante instrumento para una transformación social pacífica y eficaz.

Por otro lado, no se debe considerar la ejecución de una *política de austeridad* como obstáculo al desenvolvimiento de la concertación.

Lo que nos parece indispensable es que esa política sea sincera y ejecutada honestamente. Los ejemplos de modestia, contención de gastos y probidad administrativa deben venir directamente del gobierno.

Cuando eso ocurre, el pueblo comienza a *crear*, sin negarse en la ayuda al esfuerzo de salvación nacional, que, algunas veces, tiene consecuencias dramáticas.

En ese sentido está el ejemplo del "Plan Austral", en Argentina, y, más recientemente del "Plan Cruzado", en Brasil.

Como ocurriera en Argentina, el pueblo brasileño se unió, estrechamente, en torno del presidente José Sarney, cuando se propuso desarrollar una política dura contra la inflación. El índice de su popularidad llegó al 95%, lo que antes ocurrió únicamente con Getulio Vargas, en el periodo de su apogeo.

Es verdad que las centrales obreras intentaron oponerse a la implantación del "Plan Cruzado". Mas no obtuvieron auditorio o prosélitos. Se callaron, porque es propósito del movimiento sindical no predicar en el desierto. No obstante, en su desarrollo, aquel audaz programa administrativo y económico está enfrentando dificultades; es cierto que en los primeros momentos de su institución los interlocutores sociales se agruparon en torno del gobierno, defendiendo y estimulando su iniciativa.

Ese fenómeno, que los sociólogos conocen y explican, nació de un acto *unilateral* del poder público, mas, en torno de ese acto, espontáneamente se formó un círculo de concertación social.

Algunos autores, en esos casos, hablan de *concertación tácita* o *concertación implícita*. La verdad, por tanto, es que el movimiento de solidaridad popular en torno del gobierno no fue *tácito*, ni *implícito*. Al contrario, fue *expreso* y *explícito*. Razón por la cual preferimos usar las expresiones *concertación innominada* o *concertación espontánea*.

Es necesario subrayar, no obstante, que las centrales sindicales brasileñas, reducidas a la inercia por el clamor popular, desarrollarían una *oposición silenciosa* contra las medidas gubernamentales, actitud que se fue autorrevelando, progresivamente, en la medida en que el propio pueblo comenzó a no creer en la posibilidad de un *pacto social*, con la solidez que pretendió el "Plan Cruzado", que hoy se encuentra en serias dificultades relativas al abastecimiento, manutención de los precios en los niveles prefijados, caída de la calidad de los productos, etcétera.

Cuando se quiere articular un pacto social a través de la concertación, son tan grandes las dificultades en todos los países de América Latina, que se debe dudar de la posibilidad de su concreción inmediata. Para eso, serán absolutamente necesarias la *mudanza del estado de espíritu nacional* y la apertura de amplios y sucesivos *créditos de confianza triangular*, esto es, de confianza de los trabajadores, en el

gobierno y en los empresarios; de los empresarios, en los trabajadores y en el gobierno; del gobierno, en los trabajadores y en los empresarios.

No afirmo, pregunto: ¿existe en nuestro continente esa *confianza triangular*, capaz de permitir la celebración de un pacto triple y de garantizar, después, su fiel ejecución?

4. Es importante subrayar los textos de las OIT sobre concertación social en América Latina.

En la "XII Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la OIT", realizada en Montreal, en marzo de 1986, se aceptó una idea de suma importancia: *La concertación actúa como instrumento relevante de la política del desarrollo económico-social*

Y me parece ser este el eje principal de todas las concepciones latinoamericanas sobre concertación, porque, digase lo que se diga, el *desarrollo* (no sólo económico sino social, esto es, en todos sus múltiples aspectos) constituye todavía el punto esencial de nuestras esperanzas, fruto, quizá, de las ingenuidades populares.

5. El informe de la "Comisión de Relaciones de Trabajo", de la Conferencia de Montreal, reconoce y enfatiza:

- a) La actualidad del tema;
- b) Tendencia de los interlocutores sociales a la adopción, en conjunto, de políticas económicas y sociales, de ejecución gubernamental;
- c) Estímulo a la concertación en virtud de las dificultades sociales creadas por la crisis económica.

Ese es el marco del problema en América Latina, según el punto de vista de la OIT.

Mas conviene referirnos a la posición adoptada, en este caso, por los empresarios y por los trabajadores.

Los primeros expresarán:

- a) La concertación social debe ser limitada a algunos países del continente;
- b) Se debe aceptar una repartición de los sacrificios sociales y económicos;
- c) Es preciso reconocer que el éxito de la concertación está condicionado a determinados requisitos *sine qua non*, tales como representatividad efectiva de los interlocutores sociales; sentido de responsabilidad respecto al sistema institucional en que la concertación se realiza; ampliación del contenido de la concertación, de modo que ella alcance cláusulas económico-sociales y, también, todo cuanto sea de importancia para la comunidad y para los propios interlocutores.

Es evidente que el aspecto de fondo de todo eso es el reconocimiento

de que la concertación social presupone un régimen político de respeto a las libertades individuales, lo que quiere decir un régimen esencialmente democrático.

La reacción de los trabajadores fue bien definida en aquel ensayo:

a) La concertación presupone la lealtad de todas las partes;

b) Es una sensación poco agradable saber que gobierno y empresas desean dividir con los trabajadores los sacrificios, en la época de "vacas magras", cuando, durante el periodo de las "vacas gordas", nunca pensó en la eficaz distribución de las riquezas producidas y acumuladas;

c) El gobierno precisa asumir plena conciencia de que debe cumplir, fielmente, sus obligaciones (lo que demuestra la viva desconfianza del movimiento obrero latinoamericano en relación a los gobiernos, aunque sean democráticos).

El III Informe de la Conferencia de Montreal también contiene observaciones interesantes.

Vincula ostensiblemente la *concertación* al *desarrollo* y reconoce algo de mucha importancia: *No se tiene un concepto normativo de lo que sea la concertación social*. Las concepciones a ese propósito varían de país a país y de autor a autor.

No obstante, se tiene como cierto, en América Latina, que la concertación conduce a una *división equitativa* de los sacrificios resultantes del esfuerzo común de superación de la crisis económica. Esa división de sacrificios puede ser hecha como ocurrió en el pasado, por el *autoritarismo de Estado* o, como ahora se pretende, a través de la *concertación social*.

Subráyese, pues, que la cuestión reside en una opción necesaria entre las soluciones autoritarias del Estado y las soluciones democráticamente concertadas.

¿Tenemos en América ejemplos de *concertación social*?

Sí. Algunos. Mas, casi siempre, son fórmulas impuestas o, por lo menos, coordinadas por el Estado. No obstante, no podemos olvidar el ejemplo histórico de España, que encontró, en los "Pactos de la Moncloa" y en ajustes subsecuentes, fuerte ayuda para mantener el equilibrio en el proceso de transición del país hacia la democracia. Ejemplos como ese constituyen valiosos estímulos para las tentativas de concertación en América Latina.

6. Cuando se trate de hacer, entre nosotros, el elenco de los pactos de concertación, creo que debemos descartar, desde luego, los casos de mera organización tripartita de organismos administrativos nacionales. Algunos autores y la propia OIT enfatizan esos ejemplos. Ellos nos

parecen, con todo, poco significativos, porque, siempre o casi siempre, resultan de *actos del poder público*, a que los interlocutores sociales se adhieren, por interés o espíritu de colaboración.

Si es exacto que la concertación social es tripartita, no todas las formas de tripartismo constituyen ejemplos de concertación.

Emilio Morgado catalogó, minuciosamente, casos históricos de concertación en América Latina: a) *Triángulo Escuintla*, firmado en Guatemala, en 1947; b) *Avenimiento obrero-patronal*, de Venezuela, en 1958; c) la *Gran Comisión*, de Colombia, en 1965; d) *Acta del Compromiso Nacional*, de Argentina, en 1973; e) el *Pacto de Solidaridad Nacional*, de 1983, en México; f) el *Pacto Social*, de Venezuela.

Esos ejemplos tienen importancia. Esa importancia, sin embargo, ha sido, en la práctica, muy relativa y, siempre, transitoria. Si bien existen ejemplos de concertación social en América Latina, se puede llegar a esta conclusión: las circunstancias de la *celebración* de los pactos, por sí sola, es significativa, porque abre caminos al optimismo de nuestra historia. Mas sus efectos, si benéficos, fueron fugaces, y muchas veces fueron nulos. Los *resultados*, pues, de modo general, son decepcionantes.

Por otro lado, es de preguntarse: ¿es posible llegar, en América Latina, a una verdadera concertación social?

Sí, es posible.

¿Y en cuanto a su éxito?

Ahora, la cuestión es otra. La OIT, fiel a su filosofía estimulante, no deja de reconocer que aquí, la esperanza, una vez más, está en oposición con la realidad.

Digo yo: esa realidad resulta de nuestro subdesarrollo; de nuestra falta de comprensión en cuanto al sentido de las soluciones concertadas; de la reacción de los trabajadores (comprensible, porque es humana) contra la *distribución de sacrificios*; del sentido ideológico del movimiento sindical latinoamericano.

En este último punto es evidente que si bien el sindicalismo tiene por objetivo desestabilizar, políticamente, al país y transformar la estructura de la organización social dominante, su actuación lo imposibilitará ante las múltiples formas de concertación social.

La concertación tiene raíces, pues, en el fondo del espíritu del hombre y, como siempre ocurre, sus efectos serán útiles en la medida en que, sinceramente, sean queridos por los gobiernos y por los interlocutores sociales.

Muy raramente, en América Latina, poder público, trabajadores y

empresarios concordarán, en armonía, con determinadas medidas. Cuando eso ocurrió, a través del tripartismo y de la concertación social. fue en virtud de actos impositivos del gobierno. Y eso desfigura aquel fenómeno social y laborista, por falta de la indispensable espontaneidad de las partes en busca de una solución concertada.

Como quedó dicho al inicio, la concertación social en América Latina está naciendo de arriba hacia abajo, de actos administrativos o legislativos del Estado hacia la práctica laborista. El descenso es lento y sus efectos dudosos. Pero de una cosa podemos estar ciertos: cualquier modalidad de *coacción* excluye la idea de *concertación*. Ésta debe resultar de la libre manifestación de voluntad de las partes. Ahí está, pues, la protección de la prerrogativa de los trabajadores de negarse a negociar. Y no habrá concertación cuando el movimiento sindical no la acepte.

En la perspectiva de esas consideraciones, muchas veces, los ejemplos apuntados por los juristas latinoamericanos como actos de concertación padecen de un terrible artificialismo político, lo que pone sobre el tema una nota melancólica del desencanto.

7. No llego a adoptar, aquí, íntegramente, las palabras —que pueden parecer irónicas y, en el fondo, pueden ser amargas— de Néstor de Buen al concluir su notable intervención a propósito de los efectos de los *pactos sociales* sobre la inflación y el desempleo, hecha en el Congreso Internacional de Derecho del Trabajo, realizado en Santos, Brasil, en el mes de abril del corriente año:

Puede afirmarse que los *pactos sociales* son eficaces en Europa y que surten efectos positivos, no demasiado espectaculares, sobre el desempleo y la inflación. En América Latina las cosas son diferentes. Tenemos grave desempleo y una inflación deprimente y, por lo menos hasta el momento, una lamentable caricatura de instrumentos de concertación social. . .

Pero, tal vez, no sea así siempre. Por la redemocratización de gran parte de nuestras naciones; por la madura comprensión, de parte de los sindicatos de trabajadores y de las entidades que representan a los empresarios, de su verdadera función social; por el crecimiento de la convicción popular de que vivimos un momento histórico, en que solamente el esfuerzo comunitario puede mostrar al siglo XX las nuevas luces del siglo XXI; por todo eso y por mucho más. . . tal vez, del otro lado de la esquina del tiempo, nos esperen, casi de sorpresa, las condi-

ciones óptimas o, por lo menos razonables, para una reglamentación concertada de las relaciones de trabajo, que, en algunos países de Europa, es una realidad y que, entre nosotros, sufre el riesgo de transformarse en un mito.

Esto es poco, pero es todo.