

## La concertación social y sus límites jurídicos y políticos

Alberto Bustamante Belaunde \*  
Abogado

*"El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan las actividades del Sector Público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio" (artículo N° 111 de la Constitución Política).*

El dispositivo transcrito está en la cúspide del ordenamiento jurídico en materia de la concertación. Lo demás de ese ordenamiento está conformado por determinados artículos de leyes, varios decretos supremos y, por cierto, decenas de actos de la administración mediante los cuales se ha designado a los representantes en una "concertación" en el mejor de los casos sectorializada. Como no ha sido tratado hasta ahora desde una perspectiva jurídico-política correcta, la "concertación" a que se refiere el artículo N° 111 de la Constitución Política simplemente no funciona, a pesar de lo mucho que se dice de ella y a pesar también de las arbitrariedades y discriminaciones que se cometen en su nombre.

El propio tenor del dispositivo transcrito establece los alcances y los límites de la llamada "concertación", uno de esos híbridos que nuestros constituyentes de 1979 sancionaron en el contexto de esa gran transacción aporopecista que aprobó la Constitución de 1980. Para empezar, la "concertación" nada tiene que ver con los planes de desarrollo que el Estado formula para regular la actividad del Sector Público. Tales planes de desarrollo son "concertados", dice la Constitución, cuando orientan la actividad de los demás sectores, es decir, el privado, el cooperativo, el autogestionario y el comunal (cfr. artículos N° 112 y 116 de la Constitución Política).

No hay que ser un experto para advertir en qué consistió el marco teórico de los constituyentes: en

una economía social de mercado, la planificación que el Estado diseña para sí mismo depende de su sola capacidad de imperio. Sin embargo, si planifica las actividades de otros sectores, debe "concertar" sus planes con los actores que corresponda. Eso sí: para garantizar la eficacia de tal planificación concertada, la Constitución dispone que es obligatoria desde el instante mismo en que es concertada. En otras palabras, que las políticas y planes "concertados" reciben inevitablemente el endoso estatal que los ubica en un nivel de coercitividad jurídica similar al de los planes que el Estado se auto-impone.

Hasta allí los alcances de la "concertación", que aparecen bruscamente empalidecidos si son confrontados con sus límites. El más notorio de ellos salta a la vista a la luz de la ubicación del artículo N° 111 en el conjunto de la Constitución: es el segundo artículo del primer capítulo ("Principios Generales") del tercer título ("Del régimen económico") de la Constitución Política. En otras palabras, podemos deducir sin exageraciones que, en el mejor de los casos, lo que se "concerta" son planes y políticas estrictamente vinculados al régimen económico de la República.

La limitación anterior queda todavía más al descubierto si se examina el tenor del artículo N° 64 de la Constitución Política:

*"Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, en comicios periódicos, y de acuerdo con las condiciones determinadas por ley.  
Es nulo y punible todo acto por el cual se prohíba o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación".*

Incurriendo en una distinción tajante entre lo "económico" y lo "político", lo que la Constitución Política vigente establece es que la "concertación"

(\*) El autor es Coordinador de Investigaciones Institucionales del Instituto Libertad y Democracia (ILD). El artículo, sin embargo, no compromete la opinión institucional.

añe a lo económico, pero no a lo político, porque la participación de la sociedad civil en "lo político" es directa o intermediada por "representantes libremente elegidos en comicios periódicos". Este precepto es ulteriormente desarrollado por el artículo N° 68 de la Constitución Política, que dispone que "los partidos políticos (...) son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía".

Lo que nuestros constituyentes de 1979 no trabajaron en detalle fue precisamente la dicotomía entre "lo político" y "lo económico". En el primer terreno funciona la participación directa o intermediada y en el segundo funciona la "concertación", pero lo que es verdaderamente difícil, si no imposible, es trazar una línea fronteriza entre el uno y el otro. Por ejemplo: la definición de una determinada política fiscal, ¿Pertenece al mundo de "lo político" o se ubica en el terreno de "lo económico"? El manejo de la inflación, en términos de sueldos y salarios, ¿Es un asunto "político" o un asunto "económico"? Aquí se encuentra, sin duda alguna, la piedra angular del fracaso de la "concertación", porque no es imaginable un diseño de políticas económicas que se encuentre divorciado del nivel de las decisiones políticas.

Aceptemos sin embargo, abstrayéndonos de la realidad, que los planes y políticas económicas son susceptibles de un tratamiento separado y distinto al que corresponde al nivel de las decisiones estrictamente políticas. ¿Qué más dice la Constitución sobre la "concertación"? Que sirve para orientar la actividad de los "demás sectores" (distintos al Sector Público) *a través de la formulación de planes de desarrollo*. Sin duda, si la Constitución utiliza el concepto "planes de desarrollo", no se refiere a "medidas de coyuntura". Puede parecer una exageración, pero el autor de estas líneas no ha oído hablar sobre la "concertación" sino en el contexto de discusiones concretas sobre medidas cortoplacistas, que nada tienen que ver con lo que se entiende en todo el universo por "planes de desarrollo".

La limitación más significativa de la concertación no reside, sin embargo, en los problemas que de hecho exhibe, como se ha visto, la propia Constitución Política. En el diccionario político peruano, tener éxito en la "concertación" consiste básicamente en tener éxito en una convocatoria que pueda reunir al Estado, a los empresarios y a los trabajadores tras medidas político-económicas concretas. En ninguna de las propuestas de "concertación" que han sido expuestas en discusión pública, han estado involucra-

dos, no obstante, siquiera de manera eufemística, los empresarios que no se sienten representados por CONFIEP, los trabajadores que no se sienten representados por la CGTP, la CTP o la CNT o los miles de agentes económicos que tampoco tienen un lugar en los predios del Estado. Números a la vista: esos vastos conglomerados sociales aún no representados, los llamados "informales" de este país, se encuentran ausentes en una expectativa que moviliza sólo a minorías agremiadas y privilegiadas. En efecto, el 60.2% de la horas/hombre trabajadas en el Perú son trabajadas informalmente por personas que no se sienten empresarios representados por CONFIEP, ni proletarios representados por las confederaciones sindicales tradicionales, ni burócratas que representan al Estado.

Ni los no representados ni los representantes tienen, en consecuencia, acogida en ninguno de los esquemas de "concertación" propuestos en la práctica, con independencia de las ya muy importantes limitaciones del marco constitucional e insuficiencias del marco legal y reglamentario. Todos están pensando en empresarios formales, en proletarios sindicalizados y en burócratas mañosos, y nadie ha considerado que cualquier "concertación" viable no podría prescindir de los millones de peruanos que, sin mamar de la gigantesca y pródica ubre estatal que ha alimentado a empresarios, a proletarios y a burócratas, producen riqueza, exhiben energía creadora e imaginativa y conforman el capital más importante de la Nación.

Por todo lo anterior, si de "concertación" se trata, debe resolverse en primer lugar el problema de la dicotomía política/economía en que la propia Constitución nos ha ubicado. Si tal problema es resuelto, debe luego diseñarse fórmulas de participación —en el contexto de la "concertación"— que involucren imaginativamente a los nuevos actores de la economía del país y que no pertenecen ni a la CONFIEP ni a la CGTP: los informales.

Cualquier otro esquema voluntarista de "concertación" es no sólo una quimera, sino también un involuntario —en el mejor de los casos— engaño, porque reconoce y privilegia la representación de unos y desconoce la de otros, que son los más. Si se me preguntase, por ello, si estoy o no de acuerdo con la "concertación" en los términos en que está siendo debatida, me declarararía enemigo acérrimo de esa trampita mercantilista que busca la distribución de una torta (torta crecientemente pobre, es cierto, pero torta al fin) en cuya cocción han participado millo-