

# Concertación para el desarrollo

Inés Romero Bidegaray\*

El artículo que presentamos a continuación, es parte de un trabajo que se realizó bajo el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert, y que consta originalmente de cuatro capítulos<sup>\*\*</sup>; el mismo, que fue expuesto y discutido en una reunión de especialistas y en un Fórum, realizado en junio y julio de 1988, en los que participaron representantes del Estado, de los Gremios Laborales y Empresariales, de los Partidos Políticos y de Centros de Investigación no Gubernamentales. Dichos eventos fueron organizados por la Comisión de Concertación de la Cámara de Diputados, la Fundación Ebert, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Nacional de Planificación. Concertación para el desarrollo

## I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL MARCO TEORICO DE LA CONCERTACION

### 1. Caracterización de la Institución

La concertación describe un fenómeno contemporáneo cuyo desarrollo ha estado muy estrechamente vinculado al campo de las relaciones de trabajo y su base de conflictividad.

En la actualidad, como objeto de estudio, rebasa ampliamente el campo del derecho laboral, para proyectarse no sólo al ámbito del derecho público, sino a otros muy diversos, como los de la sociología, la economía y la política. El tratamiento que ha recibido desde tan distintas perspectivas ha generado que, en la literatura sobre el tema, se la haya venido empleando para definir propósitos aparentemente diferentes. De ello deriva, naturalmente, el que sea bastante común encontrar, en la doctrina, el término "concertación" vinculado o identificado con denominaciones tales como "concertación social", "pactos sociales", "acuerdos marco", "necontractualismo", "participación", "neocorporativismo", y "pluralismo organizado", entre las más usuales<sup>1</sup>.

Esta suerte de identificación de la concertación con un tipo de instrumental (vgr. macroacuerdos, pactos sociales o acuerdos sociales), en un caso,

\* Con la colaboración de Piedad Pareja Pflucker. La autora es investigadora asociada al Instituto de Estudios y Asesoría para el Desarrollo ERGIOS. Egresada de la facultad de Derecho de la PUC y autora del Anteproyecto de la Ley General de Planificación Concertada.

\*\* Cap. II, Modelo Constitucional Peruano. — Cap. III: Anteproyecto de Ley General de Planificación concertada. — Cap. IV: Fundamentación de la propuesta de instrumentación del art. 111 de la Constitución.

1. Nótese, sin embargo, que la más difundida es la de "concertación Social".

o con determinado modelo político (vgr. neocorporativismo o pluralismo organizado), en otros, plantea la cuestión sobre la naturaleza de la institución. De esto surge, tal como se aprecia, una primera conclusión que no por ser obvia carece de importancia. Nos referimos al hecho de que en la literatura especializada sobre el tema no existe acuerdo sobre la naturaleza de la institución de la concertación. Sobre el punto, sin embargo, es menester reconocer, como expresa un sector mayoritario de la doctrina, que las dificultades para encuadrarla como un nuevo modelo o como una institución típica o connatural de un modelo político pre-determinado, tienen su origen en el hecho de que ésta no apareció como una propuesta teórica, formulada "a priori", sino como un modelo empírico elaborado "a posteriori", resultante de un conjunto de experiencias de consenso ocurridas en distintos países de Europa desde antes de la Segunda Guerra Mundial, aunque con mayor intensidad en la etapa de post-guerra.

No obstante ello, se trata de discernir sobre si la concertación constituye un nuevo modelo político, entendido como una determinada concepción sobre la sociedad y las relaciones entre los grupos que la componen, o un modelo derivado de otro, o si en realidad se trata de un instrumento que sirve a determinado propósito en el marco de un modelo político pre-determinado.

Siguiendo a Ermida Uriarte<sup>2</sup>, la concertación podría ser presentada desde dos enfoques distintos. Como un modelo global que trata sobre la relación Estado-Sociedad Civil; o como una nueva forma de autonomía sectorial.

### 1.1 Como Modelo Global de Relaciones

2. Ermida Uriarte, Oscar: "La Concertación Social" En: "Estudios sobre la Concertación Social", CAES, Lima, 1986, pp. 62 a 67.

Para este enfoque se trataría de una nueva forma de intervencionismo estatal, o de un cambio en la naturaleza e intensidad de dicha intervención —como señala Ermida— en los países de capitalismo avanzado que adscriben al modelo de "economía de mercado" o de "economía social de mercado"<sup>3</sup>. Vale decir, aquellos países que han optado por el sistema democrático-representativo. Esta conceptualización del fenómeno de la concertación tiene su punto de partida en la relación que muchos autores hacen del término "concertación" con los de "neocorporativismo" o "pluralismo organizado". Esta última denominación es también asimilada a la de "neocorporativismo"<sup>4</sup>, pese a que surgió, al igual que la de "neocontractualismo", por las resistencias que generaba la adopción de cualquier término que hiciera alusión al corporativismo.

En efecto, este modelo, que surge en gran medida como un intento de dar respuesta al modelo pluralista puro —también llamado "pluralismo conflictivo"—, propone, al igual que este último, una explicación sobre los mecanismos de formación de la decisión política y de relación entre los grupos de interés y el Estado<sup>5</sup>.

El modelo pluralista, que está inspirado en el liberalismo democrático, ya supone una superación teórica respecto de la vieja dicotomía Estado-individuo, sobre la que se articula la reflexión liberal clásica (en su evolución, la noción "pluralismo", ha dado paso a la de "pluralismo democrático", y su correlato en el pensamiento económico es precisamente la de "neoliberalismo"). Reconoce que junto a los partidos políticos (que en el liberalismo clásico tienen el monopolio de la representación e intermediación política entre los individuos y el Estado) existen grupos de interés organizados, centros de producción jurídica o normativa, dotados de una esfera de poder autónomo que compiten por la influencia y el control en los focos de decisión política del Estado<sup>6</sup>. La decisión política, dentro de esta perspectiva, sería el fruto de dicha competencia. El pluralismo no limita la existencia de grupos de interés y presume que, formalmente, la competencia entre ellos se realiza en pie de igualdad.

Esta competencia propia de las democracias, genera una cantidad de demandas sociales no siempre asimilables por el sistema, e incrementa de ma-

3., *Idem*.

4. Bueno Magano, Octavio: "Liberalismo, Corporativismo, Pluralismo y Neocorporativismo" En: "Estudios sobre la Concertación Social", CAES, Lima, 1986, pp. 22-23.

5. Maestro, Gonzalo: "Acercas del Neo-Corporativismo" En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* N°48, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Nov-Dic. 1985, p. 155.

6. Maestro, Gonzalo: *op. cit.*, *passim.*, y Bueno Magano, Octavio..., *op. cit.* pp. 14-15.

nera considerable el conflicto social (conflictos de interés articulados y representados por determinados grupos o colectividades). Pero a la vez supone que existen mecanismos de auto-composición de intereses para la solución de conflictos, y que la presencia de estos grupos constituye una garantía para la limitación del poder público.

El Estado, con arreglo a este esquema, cumple el papel de árbitro de las relaciones entre los grupos de interés y en la solución de los conflictos, siendo su función de carácter doble: garantizar el cumplimiento de las reglas de juego y armonizar los intereses en conflicto<sup>7</sup>.

El neocorporativismo se plantea, por su parte, como un modelo correctivo, complementario y, eventualmente, sustitutivo del modelo democrático-representativo clásico<sup>8</sup>. Muchos de sus elementos coinciden con los del pluralismo, no obstante lo cual existen algunas diferencias importantes entre ambos. Gonzalo Maestro<sup>9</sup>, presenta, a partir del comportamiento de los sistemas políticos que registran experiencias corporativas, un conjunto de elementos distintivos del modelo neocorporativo. De estos los más importantes son:

— La centralización de la representación sectorial para evitar la conflictividad en la negociación que se generaría por la atomización y fragmentación de la representación. De este modo, se postula la existencia de pocas organizaciones, fuertemente jerarquizadas y dotadas de capacidad de influencia y control sobre las decisiones con respecto a sus afiliados. Esta centralización, señala Maestro, ha llevado, en los sistemas en los que se ha practicado; a una disminución en el grado de democracia interna de las organizaciones.

— Cierta grado de desplazamiento de las esferas de decisión política, que corresponden tradicionalmente al Estado, hacia las organizaciones de interés (equivalente a lo que otros autores refieren como "delegación de poder o funciones públicas a los grupos de interés"), convirtiendo a las organizaciones en co-responsables de las decisiones que se toman. Se busca reducir el conflicto haciéndolas copartícipes en la formación de las respuestas a las demandas que ellas mismas generan y dotar de eficacia a las decisiones políticas fundamentales de carácter económico y social mediante la creación de un proceso de consenso en torno a éstas.

— Se concibe al Estado como el interlocutor básico de los grupos de interés. Es una de las partes

7. Maestro, Gonzalo: *op. cit.*, p. 156.

8. Ermida Uriarte, Oscar: *op. cit.*, p. 64.

9. Maestro, Gonzalo: *op. cit.*, pp. 158 a 170.

en la negociación y se entiende que está formalmente dotado de autonomía frente a las organizaciones de interés. Asimismo, se convierte en garante del cumplimiento de lo acordado como resultado del consenso. Para un sector importante de la doctrina esto significa un incremento del intervencionismo estatal.

La propuesta neocorporativa no se agota en la incorporación de los grupos de interés en el proceso de formación de las políticas públicas a través de órganos especialmente creados dentro de la órbita del Poder Ejecutivo. Partiendo de lo que se ha dado en llamar "el sofisma de la voluntad general" y la "tiranía del partido"<sup>10</sup>, plantea también, entre otros aspectos, una distribución de la representación en el órgano legislativo en tercios (categorías sociales, partidos políticos, y demás cuerpos sociales)<sup>11</sup>, sin que la representación funcional suprima o sustituya completamente a la representación territorial intermediada por los partidos políticos, no obstante que estos últimos pierden parte importante de sus tradicionales funciones de mediación en favor de las organizaciones de interés.

En suma, el neocorporativismo no se contrapone al modelo democrático representativo. Es una adaptación de éste. Se desarrolla en el marco institucional de la democracia representativa y pretende, fundamentalmente, la transformación del sistema de representación típico de la democracia liberal clásica<sup>12</sup>. En este mismo orden de ideas, cabe traer a colación lo que señala el profesor italiano Guigni respecto del neocorporativismo, haciendo un deslinde entre lo que este modelo implica y lo que el "Corporativismo de Estado" o "Corporativismo Autoritario" implica en relación al modelo democrático representativo, "no es un proyecto ni mucho menos una ideología: no es otra cosa que la presentación, bajo la forma ratificada de un modelo politológico o de un tipo ideal, de una praxis política que ha sido propia sobre todo de la social democracia nórdica y centroeuropea, y hoy presenta descendencia, muy lejos de ser secundaria, en la social democracia del sur de Europa", para continuar, "Esta praxis política es tan connatural a la democracia como la ideología corporativa era la negación de esta última"<sup>13</sup>.

El neocorporativismo intenta instituirse en la respuesta a ser adoptada frente a los problemas de gobernabilidad. Se construye sobre la base de la teoría del consenso, a partir del reconocimiento de que el marco institucional democrático incrementa la conflictividad como consecuencia de la expresión de demandas, no todas asimilables, que, en condiciones de libertad, se multiplican saturando el sistema; provocando, adicionalmente, el surgimiento de vías no institucionalizadas de conflicto. Para muchos autores, esto último es atribuible, fundamentalmente, a la crisis de representatividad y liderazgo, encarnada por la crisis de los tradicionales partidos políticos, que se muestran incapaces de canalizar y filtrar las múltiples demandas sociales que se generan y que exigen del sistema una satisfacción.

Dentro de este contexto, pluralista o neocorporativo, la concertación no aparece como un nuevo modelo para enfocar las relaciones entre los distintos grupos que componen la sociedad o entre éstos y el Estado. La concertación no es ni un modelo político ni un proyecto ideológico; aparece, más bien, como el instrumento de esas sociedades, pluralistas o neocorporativas, que requieren la creación de nuevas fórmulas para la prevención y la solución de conflictos a través de la institucionalización de mecanismos de consenso. Se trata, en otros términos, de un mecanismo que deberá permitir la reducción y control del conflicto, reconduciéndolo a niveles asimilables por el sistema, y generar una nueva base de legitimación.

En esta perspectiva, es de señalar que la concertación no es equivalente a neocorporativismo. Parece, en todo caso, que cualquier suerte de identificación con dicha denominación no pretende sino señalar la presencia de un modelo global de relaciones entre los grupos de interés y el Estado, del cual la concertación es su instrumento. De otro lado, en relación a la concepción pluralista, también cabe resaltar que la concertación constituye el instrumento a través del cual se autocomponen o autorregulan los intereses de grupo, con el objetivo de resolver sus conflictos.

## 1.2 Como Nueva Forma de Autonomía Sectorial

La concertación, enfocada desde el punto de vista de las organizaciones de interés, puede ser definida como una nueva forma de autonomía sectorial, desde el momento que, por efecto de la trilateralización de las relaciones (organizaciones laborales, organizaciones de empresarios y Estado) y la incorporación, como materia de la concertación, de aspectos de política económica y social, dichas organizaciones estarían incursionando en esferas tradicionalmente reservadas a la voluntad unilateral del Estado.

10. Siena, Primo: "Corporativismo e Libertà". Verso un nuovo tipo di rappresentanza", *L'alternativa* N°1, Instituto di Studi Corporativi, Roma, 1972, passim.

11. Grupo di studio pre la rifonddanziole dello stato: "Dichiarazioni per il Nuovo Stato", Instituto di Studi Corporativi, Roma, 1986, p. 59.

12. Maestro, Gonzalo..., op. cit., p. 155.

13. Guigni, Gino: citado por De Buen, Néstor "La Concertación Social" En: Estudios sobre la Concertación Social.

En sentido negativo, esto podría ser visto como una pérdida de autonomía relativa de los grupos, en la medida en que el hecho de acordar con el Estado la definición de políticas específicas que tienen efectos directos sobre las relaciones de trabajo, como es el caso de topes de incremento salarial, o que se relacionan directamente con la actividad económica de los sujetos, en el caso de los niveles de precio o márgenes de utilidad, por ejemplo, las partes sociales se verían autolimitadas en sus demandas o en sus potestades. Expresado en otros términos, ello significaría que las decisiones relacionadas con la materia de lo pactado que, en circunstancias normales, se reputarían como de exclusiva competencia de las partes privadas, tendrían una necesaria "camisa de fuerza" por la lógica vinculante de los acuerdos, aún cuando éstos sean a menudo no coercibles.

No obstante, ello no resulta tan negativo como parece, en tanto que la cesión temporal mutua que hacen las partes de sus respectivas esferas autónomas de poder, si bien significa una renuncia respecto a la posibilidad de presentar demandas o reivindicaciones futuras, los beneficios a obtenerse deben compensar ampliamente el sacrificio negocial. De lo contrario, no se podría comprender que las partes accedan a intervenir en la concertación.

Para autores como Oscar Ermida Uriarte se trataría, además, de una forma superior o atípica de negociación colectiva, si "se utiliza esta expresión en sentido lato, y no en la significación estricta que lleva a circunscribirla al proceso tendiente a la celebración de un convenio colectivo"<sup>14</sup>. En suma, constituiría una negociación colectiva cuyo contenido va más allá de los aspectos estrictamente obrero-patronales, con la característica de que tiene al Estado como tercera parte en el proceso. Esta apreciación, sin embargo, no parece tener relación con lo que este mismo autor ha llamado el enfoque de la concertación "como una nueva forma de autonomía sectorial", en los términos antes referidos. Parece, más bien, que existe una tendencia a pensar en la concertación social como una manifestación tripartita de la negociación colectiva, debido, en gran parte, a que ésta surge vinculada, en la experiencia concreta de los países que la han practicado, al campo de las relaciones de trabajo. En todo caso, resulta bastante discutible realizar dicha analogía cuando el contenido de la concertación no tiene que ver con ningún asunto o relativo o vinculado a materia laboral<sup>15</sup>

## 2. Contenido de la Concertación

Dejando de lado la discusión, todavía no zanjada, que existe en torno a cual puede ser el contenido concreto de la concertación, se presenta a continuación una clasificación de materias, a partir de los contenidos específicos sobre los que, con mayor frecuencia, inciden las experiencias en este campo.

En primer lugar, habría que referirse al contenido más general de la concertación. Este alude, en un sentido teleológico, a la finalidad última que se persigue con este tipo de prácticas, cualquiera sea la realidad concreta en la que éstas hayan tenido o tengan vigencia.

Ya se ha dicho que la concertación no niega el conflicto, por el contrario, lo supone. El conflicto es la nota característica a partir de la cual se puede llegar a definir el contenido genérico de la concertación. En un marco societal teñido por la tensión conflicto-consenso, la concertación, como instrumento o mecanismo creador de consenso, integrador de intereses y puntos de vista distintos, está dirigida a mitigar los extremos negativos del conflicto social, reconduciéndolo a niveles asimilables por el sistema y dándole una dimensión constructiva y posibilidad de expresión institucional. Como dice Giugni "la concertación social no pone fin al conflicto, pero tiende a racionalizar sus tiempos y sus contenidos"<sup>16</sup>

En cuanto a la materia concreta sobre la que puede versar el proceso concertador, se pueden encontrar, haciendo abstracción de las especificidades de cada pacto o acuerdo, hasta cinco órdenes de contenidos:

a) Relaciones obrero-patronales (nivel salarial, condiciones de trabajo, empleo, sindicalización, huelga, formación laboral, participación en la gestión y utilidades, seguridad social, entre otros).

b) Definición de políticas públicas (macroeconómicas y macrosociales) y determinación de instrumentos de regulación económica-social.

c) Pautas que rigen la convivencia social y el funcionamiento del Estado o del sistema político.

d) Definición de un proyecto de desarrollo o de un proyecto nacional.

e) Aspectos referidos exclusivamente a los procesos privados o públicos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

14. Ermida Uriarte, Oscar: op. cit. pp. 65-66.

15. Aún si se parte de una interpretación extensiva del término "negociación colectiva", conforme es sustentada por Oscar Ermida Uriarte (op. cit. pp. 86-87), lo esencial del concepto está, justamente, en que no puede pensarse en ella si el núcleo duro de la negociación no está constituido por materia laboral.

16. Giugni, Gino: "Libertad Sindical y Democracia", citado por Ermida Uriarte, Oscar, op. cit., p. 76.

Estas materias pueden estar referidas a aspectos procesales o sustantivos y, en la práctica, darse simultáneamente o presentarse entrelazadas. Por esta razón, los acuerdos o pactos que las contienen pueden ser no sólo bipartitos, sino tripartitos y, en ciertos casos, hasta cuatripartitos (con la intervención de los partidos políticos), sin que exista, necesariamente, una relación funcional entre contenido del pacto y sujetos que intervienen en éste.

Ahora bien, es bastante común encontrar casos, aún en aquellos países caracterizados por un marcado apego a los principios de autonomía colectiva, en los que los actores sociales tradicionales incorporan al Estado (la mayoría de las veces a iniciativa de éste) como parte sustancial en el pacto, con el objeto de negociar, junto con los aspectos referidos al salario y las condiciones de trabajo, otras materias, eventualmente muy relacionadas con dichos aspectos, que exigen soluciones de política económica<sup>17</sup>.

Es de resaltar, sin embargo, que, en la mayor parte de las experiencias en las que se han dado modalidades de concertación de contenido más amplio, éstas aparecen, fundamentalmente, como un fenómeno más bien coyuntural. Se trata, generalmente, de una estrategia de negociación en función a la crisis económica, expresada por situaciones de recesión, inflación y desempleo, cuyos efectos negativos se manifiestan en un incremento considerable del conflicto y la presión social, en niveles no asimilables, y muestran la relativa ineficacia de los mecanismos tradicionales de regulación económica y de respuesta a las demandas de los agentes sociales.

Un caso, tal vez especial, es el latinoamericano, en el que se combinan distintas estrategias de negociación para hacer frente a una crisis que, en palabras de autores como Lechner y Dos Santos<sup>18</sup>, tiene un doble aspecto: económico y político. Este último, expresado en una crisis de las instituciones democráticas (polarización ideológica, fraccionamiento partidario, conflictos constitucionales, en suma, una cultura política autoritaria). En este marco, la concertación aparece como una estrategia de negociación de muy amplio espectro y contenido (político y social), cuyo objetivo central es "la cons-

trucción del orden democrático", en su sentido formal y real (recomposición de la sociedad política y de la sociedad civil y creación de condiciones para la estabilidad y el desarrollo)<sup>19</sup>.

Dentro de este contexto, podría afirmarse, entonces, que la concertación bipartita de corte típico, restringida a la regulación de las relaciones obrero-patronales, ha ido complejizándose, incorporando a la negociación aspectos que desbordan los estrictamente laborales, y abriéndose a la participación de nuevos actores como partes en el proceso.

Cabe agregar, finalmente, que por la diversidad en el contenido y alcance de los pactos y acuerdos, que registra la experiencia comparada, resulta difícil establecer un criterio uniforme para definir una clasificación de la concertación atendiendo a la materia de que tratan, o, eventualmente, a la calidad de los sujetos que intervienen. No obstante lo cual, suele ser común encontrar, en la literatura especializada sobre el tema, una tipología de la concertación elaborada a partir de uno o ambos elementos<sup>20</sup>.

### 3. Instrumentos de la Concertación

La concertación se realiza por medio de dos tipos de instrumentos, a partir de los cuales se puede,

19. El caso Uruguayo es un ejemplo especial de complejidad "Concertación Nacional Programática" (CONAPRO), vigente de 1984 a 1985, se ubica como un caso de concertación para la transición hacia un gobierno democrático -proceso de democratización-, de contenido múltiple. Participaron las organizaciones sociales, de empresarios y los partidos políticos. Los resultados de los acuerdos de la CONAPRO estuvieron fundamentalmente referidos a la reinstitucionalización del país. los derechos humanos, el diseño y la operación de políticas públicas -política económica, política social y política cultural-, aspectos relacionados a la reglas de juego que debían regular el funcionamiento del sistema político, del Estado y las relaciones obrero-patronales, entre los más importantes.

20. Para Norbert Lechner (op. cit. p. 29), por ejemplo, se debe calificar al pacto como social si los sujetos que intervienen son el Estado y las organizaciones sindicales y empresariales y se trata de un acuerdo referente a materias socio-económicas (especialmente salarios y precios); de pacto político si se da entre los partidos políticos y está referido a la composición de un programa de gobierno, o por lo menos, a determinada legislación; y de pacto constitucional si está vinculado a la definición de reglas de juego para la convivencia social y el funcionamiento del sistema político y del Estado. Para Javier Tantaleán A. ("Hacia un Consenso Nacional", CAES, Segunda Edición, Lima, 1986, pp. 15-16), en cambio, se trata de concertación en una dimensión social cuando los que intervienen son las organizaciones de trabajadores y empresarios y el Estado, o eventualmente, las organizaciones populares, y la materia está referida a los aspectos laborales-sindicales o versa sobre asuntos vinculados a las necesidades vitales de los pobladores de las zonas urbano-marginales o rurales; de concertación en una dimensión política, si los actores son los partidos políticos y se trata de temas referidos a decisiones sobre el futuro de la Nación, como Deuda Externa, Derecho del mar o el Proyecto Nacional; y, de concertación económica-financiera, si tiene que ver con la producción, distribución y consumo y participan tanto el Estado como las organizaciones de productores y las organizaciones laborales y populares.

17. Al respecto véanse, por ejemplo, los casos español e italiano. España: "Acuerdo Nacional de Empleo" (ANE) de 1981, tripartito, y "Acuerdo Económico-Social" (AES) de 1984, tripartito, que incluyen en la negociación aspectos de política macroeconómica. Italia: "Pacto Scotti" de 1983, tripartito, cuyo núcleo central era la reducción de la inflación y el desempleo.

18. Lechner, Robert: "Pacto Social Nos Processos de Democratização: A Experiência Latino-americana". En: *Novos Estudos* Nº 13, CEBRAP, Sao Paulo, octubre de 1985, passim., y Dos Santos, Mario. R., "La Concertación social como recurso para la democratización: una discusión abierta", texto mimeo., s/f.

a su vez, determinar la vocación coyuntural o permanente de los mecanismos de concertación.

3.1. El primero de ellos, está constituido por órganos u organismos especiales, de naturaleza pública o privada. Su composición es multisectorial y usualmente tripartita —los que tienen status privado son necesariamente bipartitos, como la Fundación del Trabajo en Holanda—, y se les confiere atribuciones para negociar y resolver, u opinar, según el caso, sobre materias que pueden ir desde la regulación de las relaciones de trabajo hasta el diseño y operación de determinadas políticas públicas.

Por lo general, se puede distinguir en la legislación comparada dos clases de órganos, en función a la extensión y naturaleza de sus atribuciones.

El primer tipo, estaría conformado por órganos de naturaleza consultiva y constituyen instancias de asesoramiento y consulta, casi siempre obligatoria, en materia de política económica y social general o, específicamente, en materia de política de relaciones de trabajo. En este grupo se encuentran los denominados "Consejos Económicos y Sociales", bastante difundidos en Europa, y los "Consejos Nacionales de Trabajo" que existen principalmente en latinoamérica<sup>21</sup>.

Del conjunto de consejos económicos y sociales existentes, son ilustrativos el holandés y el francés. El "Consejo Social y Económico" holandés<sup>22</sup>, fue creado con la finalidad de promover el desarrollo de la actividad industrial y velar por los intereses profesionales. Cumple una función consultiva fundamental en el campo de la política salarial, aunque no se restringe a ella. Este Consejo, por la naturaleza de sus funciones (criterios y políticas de promoción para el desarrollo industrial, o política salarial, por ejemplo), está, además, muy vinculado a la Oficina Central de Planificación.

En Francia, el "Consejo Económico y Social"<sup>23</sup> surge vinculado a la institucionalización del sistema de planificación, bajo el influjo de la filosofía de la "economía concertada", acuñada por Jean Monnet. Su función es de carácter consultivo-dictaminador y está referida, fundamentalmente, a la elaboración

21. La denominación de estos consejos varía según el país. En todo caso, es la clasificación que hace Efrén Córdova ("Pactos Socias: Experiencia Internacional, Tipología e Modelos", *Série Divulgacao* Nº 2, 2da. edición. IBRART, Sao Paulo, 1985, p. 10.)

22. Pla Regules, María Josefina: "La Experiencia Holandesa en Materia Salarial", En: *La Concertación Social... Estudios en Homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez*, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo, 1985, pp. 163 a 165.

23. Lutz, Vera: "Planificación Central en una Economía de Mercado", Ed. Ariel, Barcelona, 1972, pp. 24 y sgtes.

del Plan ("...Todo plan o proyecto de ley de programa de carácter económico o social será sometido al Consejo para que de su opinión", reza la última parte del artículo 70º de la Constitución francesa de 1946)<sup>24</sup>.

Los "Consejos Nacionales de Trabajo", que en México reciben el nombre de "Consejo del Trabajo", en Colombia de "Consejo Nacional de Trabajo" y en el Perú de "Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social", por citar algunos casos, constituyen organismos tripartitos, generalmente creados a nivel de los Ministerios de Trabajo, a través de los cuales se busca institucionalizar formas de cooperación entre el Estado y los sectores sociales, fundamentalmente para el diseño y puesta en práctica de la política de trabajo<sup>25</sup>.

El segundo grupo, estaría constituido por aquellos órganos atribuidos de capacidad para adoptar decisiones con fuerza ejecutiva (vinculante). Se trata, en la generalidad de los casos, de instancias de arbitraje con jurisdicción delegada. Un ejemplo típico de esta clase de órganos son los denominados "Consejos de Salarios" en el Uruguay<sup>26</sup>. Dichos consejos tienen una composición tripartista y sus decisiones, expresadas en laudos, se refieren, exclusivamente, a la fijación de tarifas de salarios según categoría de trabajador y rama de actividad, y tienen fuerza obligatoria para toda la rama.

3.2 El otro tipo de instrumental está referido al conjunto de pactos y acuerdos, coercibles o no. Tienen contenido diverso, según la circunstancia y la realidad de que se trate, y se realizan entre un número

24. Este Consejo tiene, también, expresión regional en las "Comisiones de Desarrollo Regional", conformadas en cada una de las "regiones-programa" en que se divide el país. Adicionalmente, es de destacar que en Francia existe, finalmente, un conjunto de comisiones, denominadas "de modernización" u "órganos de acción concertada", en las que están representados distintos intereses (empresarios, agricultores, funcionarios, asociaciones de empleadores, sindicatos, organizaciones de consumidores, investigadores, profesiones liberales, entre otros), conformadas para el proceso de formulación de los planes, ya sea por sector de actividad (verticales) o de acuerdo a aspectos de carácter macroeconómico (horizontales) (Lutz, Vera..., op. cit., p. 24).

25. Los países del área latinoamericana, a diferencia de los europeos, se han caracterizado, en lo que se refiere al tratamiento de las relaciones de trabajo, por su movimiento pendular entre el abstencionismo estatal y un marcado intervencionismo, la mayoría de las veces hasta represivo. Por ello, la inestabilidad de este tipo de organismos en estos países.

26. Pérez del Castillo, Santiago y Rosenbaum Rimolo, Jorge..., "La Reimplantación de los Consejos de Salarios", En: *Estudios en Homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez*, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo, 1985, pp. 389 y sgtes. Véase también FREGA, Ana... y otros "Los Consejos de Salarios como Experiencia de Concertación" En: *Cuadernos del CLAEM* Nº 33, texto fotocopiado, s/f.

de clase de sujetos variable, aunque la tendencia actual indica, más bien, una opción por los acuerdos tripartitos, sobre todo a partir de fines de la década del setenta<sup>27</sup>.

Cabe anotar, sin embargo, que la existencia de acuerdos y pactos bipartitos o tripartitos no siempre indica la presencia de un sistema de concertación, entendido este último como un proceso formal, preestablecido o institucional de negociación e integración de intereses. Lo que no impide, tampoco, su calificación como instrumento de concertación.

Por medio de estos instrumentos, las partes que intervienen en la negociación fijan su posición y adquieren determinados compromisos que pueden ser o no exigibles mediante mecanismos coercitivos. No cabría, por ejemplo, pensar que un acuerdo de contenido adjetivo, que tiene básicamente como objetivo establecer las "reglas de juego" que deben orientar, a menor nivel, los procesos de negociación y de solución de conflictos o pautar determinadas conductas y comportamientos para las relaciones entre las partes, pueda derivar derechos y obligaciones exigibles para éstas, de la misma manera como se puede exigir el cumplimiento de un contrato.

Por el contrario, sería razonable que del acuerdo puedan derivarse derechos y obligaciones, exigibles por las partes, si en éste se establecen aspectos tan específicos como los montos de incrementos salariales; los niveles de precios o el nivel de producción o de productividad que se espera de los responsables de los procesos de producción de bienes y servicios; los montos de las líneas de crédito, de los subsidios o subvenciones o el abastecimiento de un determinado volumen de materias primas, que puede facilitar el Gobierno, entre otros compromisos posibles.

Ahora bien, en general, el pacto suele incluir cláusulas que establecen mecanismos de seguimiento y control, fundamentalmente de carácter indirecto, para asegurar su cumplimiento<sup>28</sup>. Al respecto, sin embargo, cabe anotar que la experiencia comparada registra casos, como el francés, en los que se han empleado modalidades de acuerdos que, a la manera de los contratos, establecen mecanismos que permiten a las partes tener medios a su disposición para exigir su derecho y la responsabilidad de la parte que incurra en el incumplimiento de las obligaciones asumidas<sup>29</sup>.

27. Sobre órdenes de materias susceptibles de concertación véase el acápite 2 del capítulo I de este trabajo.

28. Es el caso del "Acuerdo Económico Social" (AES) en España 1984.

29. En Francia, por ejemplo, ha sido bastante frecuente la utilización de convenios sectoriales y la denominada modalidad de los contratos-programa —considerada como uno de los mecanismos de concreción de la filosofía de la "economía concerta-

tada"—, que se suscriben entre el Gobierno y los sectores económicos priorizados y las empresas, respectivamente. En éstos, el Gobierno se compromete a brindarles determinadas ventajas de tipo financiero, fiscal, comercial o al manejo de ciertos reguladores económicos para favorecer su actividad, a cambio de su compromiso de llevar a cabo algún programa (de inversión, ampliación de planta, reconversión industrial u otro) o, en términos más generales, de ejecutar el Plan (Lutz, Vera..., op., cit., passim.).