

# CONCERTACION SOCIAL Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA: ¿UN REPLANTEAMIENTO DEL CORPORATIVISMO SOCIALISTA?

por ANDRES BENAVENTE URBINA\*  
y JORGE JARAQUEMADA ROBLERO\*\*

## I. LOS MODELOS DE CONCERTACION SOCIAL: MARCO TEORICO

### 1. *Consideraciones generales*

Ha cobrado vigencia, nuevamente, el tema de la Concertación Social como requisito para una futura democracia estable. Es uno de esos conceptos mágicos que tienen la característica de atraer a ciertas voluntades sin exigir mayor reflexión sobre el contenido del término y sobre sus efectos, en aquellos lugares donde ha sido aplicado.

Los modelos de Concertación Social se inscriben en lo que se denomina democracia consociativa. Esta última es un sistema político que se aplica a sociedades que vienen saliendo de una honda crisis social y política (Austria, en la segunda postguerra; Colombia, a la caída de Rojas Pinilla en 1958 y hasta 1974) o bien en sociedades fragmentadas por cuestiones étnicas o religiosas: Chipre y Líbano.

Un teórico del modelo consociativo, Alberto van Klaveren, lo define de la manera siguiente: "En esencia, el consociativismo postula que sociedades fuertemente fragmentadas desde el punto de vista político pueden convertirse en democracias estables mediante el esfuerzo consciente de sus elites políticas, orientado hacia la búsqueda deliberada de medios que permitan contrarrestar estos efectos centrífugos de esa fragmentación. Para neutralizar estos efectos, las elites deben abandonar las prácticas competitivas, y adoptar en cambio una serie de instituciones de carácter consensual que incluyan a los principales grupos políticos y sociales existentes en la sociedad. Todo esto, sin afectar la fisonomía propia de cada uno de esos segmentos" (1).

Desde luego que sociedades como la chilena no responden a las premisas de las que parte el consociativismo. Aquí hubo ciertamente una ruptura institucional en 1973, pero no se ha producido una fragmentación social. Chile no vive al borde de la inestabilidad. Precisamente la competitividad, y no la concertación, ha sido la que ha permitido niveles de crecimiento no sólo es-

\* ANDRES BENAVENTE URBINA: Cientista Político. Profesor-Investigador Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile.

\*\* JORGE JARAQUEMADA ROBLERO: Abogado. Investigador Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile. Secretario de Redacción de Revista POLITICA.

(1) Alberto van Klaveren: *Instituciones Consociativas: ¿alternativa para la estabilidad democrática en Chile?*, en María Grossi, "Mecanismos de Concertación Social para la Democracia". Documento de Trabajo CED 1984, p. 13.

tadísticos —como se acusa—, sino que reales en términos de una mejor calidad de vida de la población.

Una sociedad que basa su desarrollo en la consociatividad, es una sociedad temerosa del futuro; vive, con más inestabilidad de fondo que si no hubiera concertación, vive prisionera del miedo de lo que pueda suceder cuando se rompa el pacto.

Van Klaveren agrega que “el consociativismo implica la idea de una tregua más o menos permanente entre bloques políticos rigurosamente distintos que, si bien se oponen unos a otros, se ven obligados a tolerarse y aceptarse mutuamente como realidades básicas que no pueden ni deben cambiarse. Esta tregua puede ser temporal (pactos sociales) o bien puede ser institucionalizada en el sistema político por un período indefinido” (2).

La concepción de tregua que se introduce es un factor de inestabilidad. Todo comienza a girar en función de que esa tregua no se rompa, en cuanto eso implicaría el reinicio de las hostilidades. Esto genera comportamientos sociales inmovilistas y una concepción restringida y traumática de la libertad. Esta no puede ejercerse en plenitud, por cuanto si así fuere, podría alterar esa concertación básica y precipitar una crisis.

Para Mario dos Santos los momentos autoritarios representan una crisis tal en la sociedad respectiva, que la asimila sin mayor análisis a los rasgos de las sociedades fragmentadas que sirven de soporte a los modelos consociativos. Para salir de una crisis así planteada propone dos tipos de compromisos: uno de orden político, entre los diversos partidos opositores (recurre a la multipartidaria Argentina, a la oposición uruguaya, al Acuerdo Nacional en Chile), y otro de orden social, que comprende a los actores sociales propiamente tales. Su crítica es que los compromisos políticos se quedan en ese nivel y no siempre consideran (Uruguay fue por un tiempo la excepción) extenderse al campo social: “Otro aspecto por destacar es que los pactos interpartidarios que expresan a frentes de oposición en torno de una reivindicación de la democracia tienden a ser exclusivamente interpartidarios, sin integrar formalmente a las organizaciones sectoriales y/o movimientos sociales, aunque apelen a ellos o los convoquen a la acción antidictatorial o de construcción de la democracia” (3).

Uno de los mecanismos que supone un modelo consociativo es el de los “Acuerdos Sectoriales” que pretenden reproducir a una escala más reducida algunos elementos del nivel macropolítico, donde se da el gran pacto. Aquí se insertan los mecanismos de regulación de conflictos a nivel de relaciones entre capital y trabajo; aquí se dan los pactos sociales y las instituciones más permanentes de tipo corporativo. Por nuestra parte, agregamos que este aspecto de los esquemas consociativos es el que toman los políticos en diversos procesos de transición. En Argentina con los inicios del período de Alfonsín, en Perú en los inicios del período de García, en Brasil en los inicios del período de Sarney y en Uruguay en los inicios del período de Sangui-

(2) *Ibidem*, p. 14.

(3) Mario dos Santos: *La Concertación Social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económica social en procesos de democratización*, en María Grossi, *op. cit.*, p. 37.

netti se pretendió establecer las bases de pactos sociales. Los resultados, por lo demás, están a la vista. Es aquí donde la oposición al gobierno militar, particularmente la Democracia Cristiana, entra a proponer en 1982 la fórmula de Pacto Social, y en 1989 debemos insertar la terminología de Concertación Social.

El modelo consociativo tiene raíces corporativas. Cree encontrar en la participación por la vía de las corporaciones económicas y sociales, tanto los mecanismos de participación ciudadana como las instancias de equilibrio social. Los Consejos Económicos y Sociales pertenecen a este tipo de esquemas, aun cuando funcionen en democracias liberales. Representan la pugna del neocorporativismo por mostrarse como alternativa. Son, por lo general, entidades de tipo consultivo, pero insinúan la posibilidad de ser resolutivos, por lo que luchan sus partidarios. Parten teniendo una competencia limitada, pero pretenden ser entes reguladores, con carácter directamente resolutivo en materia económica y social, como intervenir en las negociaciones colectivas y en la fijación de los precios.

## 2. *La Concertación Social y América Latina*

En América Latina los esquemas de Concertación Social quieren encontrar bases de legitimidad en lo que se conoció como Estado de Bienestar o de Compromiso, que fue el que llevó a cabo los procesos de industrialización y de modernización. Será este Estado quien creará formas determinadas de participación social, pero no logra, a su turno, hacer que esas instancias adquieran real autonomía, sino que siempre las hará depender de sus directrices. Incluso, cuando alguno de esos cuerpos se estructuró como fuerte —como el sindicalismo argentino—, siempre ha debido contar con el referente estatal para desarrollar su fuerza.

Los esquemas de Concertación Social en América Latina reconocen diversas aplicaciones y características. Los hay derivados de gobiernos autoritarios que los necesitan para establecer determinados equilibrios que posibiliten la superación de crisis: el caso del GAN (Gran Acuerdo Nacional) a que convocara el general Lanusse en 1972 en Argentina. Los hay derivados de gobiernos populistas, como el Pacto Social establecido por Juan Domingo Perón en su tercera presidencia. Y, por último, han cobrado vigencia en los periodos de transición, impulsados (desde el tiempo de los momentos autoritarios) por los actores políticos y sociales que se sitúan en la oposición a los autoritarismos y que asumen roles conductores en la transición.

En cada caso los mecanismos responden a insuficiencias del sistema en determinado momento y en determinadas percepciones. En el primer caso la insuficiencia estriba en la incapacidad de superar por sí mismo una crisis, para lo cual se requiere neutralizar a los actores opositores y a los grupos de presión. En el segundo caso la insuficiencia radica en la dificultad de tener gobernabilidad en un determinado momento, por lo cual se establece el pacto como vehículo para alcanzar ese objetivo. En el tercer caso, por último, se busca afianzar la transición, comprometiendo en ella, en el respaldo al gobierno, a todos los que compartieron una común oposición al gobierno autoritario. En los tres casos de Concertación, la razón que la motiva es o la

presión o el temor. El pacto surge como tregua, como transacción momentánea, como un empate de fuerzas. A la postre, en cada una de esas experiencias, por nacer de insuficiencias y por no responder a la naturaleza misma de los procesos que reclaman cuotas de mucho mayor libertad, estos esquemas han terminado frustrando las esperanzas que depositaron quienes confiaron en ellos.

Siguiendo los mismos tres niveles, recordaremos al pasar lo que se siguió. El GAN de Lanusse estaba destinado a promover un pacto político y social que comprometiera al peronismo, para precisamente dejarlo atado y neutralizado, dando como resultado su imposibilidad de retornar al poder luego de la salida de Lanusse. Lo que ocurrió fue precisamente lo contrario: el peronismo en 1973 se transformó en una marea arrolladora que arrasa con las proscripciones y elige a dos Presidentes en el mismo año. El pacto social del gobierno de Perón tenía como finalidad un entendimiento entre empresarios, Estado y trabajadores para concertar salarios, precios y otros aspectos de la política económica. Al año, el pacto estaba literalmente superado y Argentina se encaminó a una de sus tantas crisis económicas, que en el caso de Isabel Perón culminó en una crisis de gobernabilidad que precipitó su caída. En el caso de las transiciones, podemos citar a Uruguay, donde los mecanismos de Concertación funcionaron como alternativa al gobierno militar, pero bastó que llegara al poder Sanguinetti, para que los mismos pactantes de la hora anterior rompieran el entendimiento. Pocas veces Uruguay ha tenido más huelgas que en el primer año de su gobierno democrático, ante lo cual la Concertación pasó primero a un plano discursivo y después al olvido.

### 3. *La Concertación Social y el esquema político: la inserción institucional*

La Concertación Social en cuanto regulación de las relaciones económico-sociales requiere de un reconocimiento dentro de la institucionalidad del Estado. Es decir, requiere tener su correlato en el esquema político.

La puesta en práctica de un esquema de concertación demanda una presencia activa del Estado, y esto se hace más grave, aun cuando se establece como mecanismo de participación en la estructura del Estado (a título de una "democracia social o participativa") de organizaciones funcionales que detentan el monopolio de la representación excluyéndose toda posibilidad de representación opcional.

La representación funcional para que sea real debe partir de la agrupación obligatoria de las personas que pertenecen a determinada categoría profesional, empresarial, gremial o laboral, con lo cual se está rechazando el principio liberal de la libertad de afiliación y de libre asociación. Pero, si por el contrario, se acepta la libre afiliación, las organizaciones funcionales no son representativas, y se puede dar el caso de que las personas no afiliadas sean más que las que se reconocen en las asociaciones.

En buenas cuentas, si aceptamos la representatividad de las organizaciones funcionales es porque se está aceptando el principio de obligatoriedad de afiliación; si prima la libre afiliación, las organizaciones carecen de representación.

Por cierto que la función de gobierno puede recurrir al expediente de consultar a entidades empresariales, sindicales, gremiales y profesionales. Pero otorgarles a éstas una participación institucionalizada en el proceso de toma de decisiones a nivel político e incluso económico y social resulta contraproducente con una democracia liberal, asemejándose ello a esquemas neocorporativos.

Por lo demás, entre quienes aceptan la Concertación Social se reconocen fallas en la representatividad de las organizaciones funcionales. Dos Santos plantea que “un riesgo que no se puede dejar de mencionar es el de que la concertación adquiere características fuertemente elitistas si sólo pueden participar en ella sectores con grado relativamente alto de organización” (4). Es decir, tenemos un agravante adicional: las asociaciones menores (el gremio de zapateros, el colegio de arqueólogos, los cultivadores de rosas, etc.) no tienen posibilidad de hacerse oír o de representarse en las instancias de concertación institucionalizadas.

#### 4. *Los damnificados en los Modelos de Concertación: el Mercado y la Democracia*

Se puede sostener y comprobar que la aplicación de los mecanismos de Concertación Social inciden negativamente en dos condiciones básicas de un orden social libre: la democracia y el mercado.

Ya se ha señalado su inserción en el corporativismo, que es un sistema antidemocrático por excelencia y profundamente contrario al libre juego del mercado. Pero queremos ahondar más en este aspecto.

En el plano de la teoría democrática se puede afirmar que los mecanismos de Concertación Social —para señalar otra de sus características— son fuertemente elitistas. Son promovidos por cúpulas políticas y sociales. No son internalizados (a menos que se trate de un corporativismo totalitario) en la población, y es por eso que suelen ser desbordados en períodos de crisis. Los pactos sociales o los entendimientos consociativos son, por lo mismo, fundamentalmente oligárquicos. No deja de resultar ello curioso. Se hacen en nombre de vastos sectores sociales, se invoca su representación, pero a la postre tales sectores no se sienten identificados con lo pactado. A lo más pueden funcionar por la pasividad, como en el caso colombiano, donde el modelo consociativo funcionó en términos regulares, y ha dejado sin duda proyecciones institucionales, pero contribuyó a generar tan altas tasas de abstención (porque a la población le daba lo mismo una elección que en buenas cuentas no iba a reflejar, en virtud del pacto consociativo, la voluntad real del electorado) que hoy día es una de las democracias más precarias del continente, en que varios grupos se colocaron al margen del sistema y grandes sectores de la población muestran su apatía frente a éste.

Los esquemas de Concertación Social son, de otro lado, marcadamente regresivos. Al colocar a los países en situaciones de inmovilismo, se frena a la iniciativa individual como motor de crecimiento, se entregan muchas deci-

(4) Mario dos Santos: *Concertación Social: redistribución del Poder*, en Revista “Nueva Sociedad”, Caracas, N° 70, enero-febrero 1984.

siones al campo de negociaciones interminables y a vetos entrecruzados. Terminan introduciendo tendencias igualitarias que apuntan rápidamente a medidas de tipo redistributivo del ingreso. Su norte, en definitiva, es repartir lo existente, en vez de dar estímulo para crear mayores riquezas.

Los modelos de Concertación Social son antinaturales. No consideran que el hombre en esencia es competitivo, lo cual emana del atributo de su libertad. Por el contrario, absorben al hombre en el grupo, lo colectivizan, le frenan sus ímpetus de desarrollo y le condicionan su crecimiento personal a pautas grupales.

Nada más alejado de este esquema impositivo para los particulares, que la concepción que de mercado da Arturo Fontaine Aldunate: "El mercado se mueve gracias a las preferencias libres de los sujetos y carece de coacción...; en este sentido es más democrático que cualquier régimen político" (5).

La Concertación Social afecta tanto a la estabilidad democrática —en contra de lo que dicen sus defensores— y al normal funcionamiento del mercado, en cuanto considera necesaria la politización de la sociedad.

En efecto, Mario dos Santos, politólogo argentino, ya citado, es uno de los teóricos de la Concertación en América Latina. En un estudio suyo de junio de 1987 sostiene que la Concertación Social supone necesariamente una politización de los actores sociales, y que sea este clima de politización el que se haga presente en la definición de las cuestiones económicas centrales. Entiende los mecanismos de Concertación Social como "los que posibilitan una intervención formal de los actores sociales organizados en el diseño de las políticas económicas", y agrega sentenciosamente: "Sólo a partir de una politización de las relaciones entre los sectores sociales organizados y de una acción partidaria y parlamentaria consiguientemente activa en torno a la regulación socioeconómica puede llegarse a procesos efectivos de Concertación Social" (6).

Una de las paradojas de este modelo es que sean tendencias políticas socialistas o socializantes las que le den vigencia a fórmulas neocorporativas. La Concertación Social es vista por Gian Rusconi como "una instancia complementaria a la del sistema de partidos; junto a la representación partidaria se ubicaría la representación sectorial" (7).

Dos Santos, tributario de tal concepción plantea, por su parte, que: "El incremento de la participación de los actores sociales en la toma de las decisiones que los afectan es por una parte un camino para superar esa crisis de legitimidad y por otra para corresponsabilizar a esos actores por el destino de la sociedad. La defensa de los intereses sectoriales en un ámbito público institucionalizado tendencialmente sólo se puede hacer en función de la prosperidad del conjunto. Frente a la mudez impersonal y contingencia individual

(5) Arturo Fontaine Aldunate: *Más allá del Leviatán*, en Revista "Estudios Públicos", N° 1, Santiago, diciembre 1980.

(6) Mario dos Santos: *Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la Concertación de la democracia*, en Dos Santos compilador, "Concertación político-social y democratización". Clacso, Buenos Aires, 1987, p. 16.

(7) Gian Rusconi: *Governare lo scambio politico*, en Laboratorio Político N° 2, 1981, p. 77.

del mercado, la responsabilidad argumentada ante la sociedad, la reducción de la incertidumbre de expectativas de comportamientos recíprocos propias de la voluntad de concurrir a la regulación de la economía, regulación que no admite más una mera consecución de intereses sectoriales, sino en función de la representatividad social de esos intereses y de la marcha global de la economía" (8).

Lo que se está proponiendo en la cita transcrita no es otra cosa que dejar entregados a las fuerzas de las organizaciones sociales, que se comprometen en una concertación, el estilo y el ritmo del desarrollo. Se reemplaza el rol del mercado, por el de la imposición de los acuerdos cupulares hacia el resto de la sociedad, con la consiguiente pérdida de libertad en el campo económico. En un plano ideal —por cuanto en las experiencias concretas no se ha dado así— se pueden frenar demandas exageradas y huelgas de diversos sectores, pero lo que también se deriva lógicamente de todo esto, es la consagración de un gran inmovilismo. La Concertación Social es así una instancia que niega el crecimiento y en cambio enfatiza medidas redistributivas tomadas por el Estado.

La Concertación Social supone grados de recomposición de los actores sociales, lo cual va aparejado con la teoría de los Movimientos Sociales que sustenta la izquierda y a la que aludiremos después. Esta recomposición se debe a que en los períodos autoritarios los actores sociales tradicionales se desarticulan, sea por medidas de la autoridad, sea por el cambio de las circunstancias. De ahí, entonces, que para poder ejercer presión deben estructurarse nuevamente como actores sociales con algún grado de protagonismo. Es el caso de la Central Unitaria de Trabajadores en Chile. Para poder actuar en un esquema de Concertación Social requiere invocar una representación global de los trabajadores, ante lo cual conspira la existencia de libertad sindical.

En definitiva, el tiempo ha ido mostrando que la Concertación Social puede ser invocada en períodos de oposición al autoritarismo o en los primeros tiempos de una transición. Después es incapaz de sustentarse ante el deseo de competitividad que evidencian los mismos actores que estuvieron involucrados en ella. En Uruguay la idea del pacto social apenas duró hasta la instalación del gobierno democrático. En Argentina la multipartidaria no se prolongó más allá del triunfo de Alfonsín y en Brasil la convocatoria de Tancredo Neves a un pacto social fue algo más bien simbólico y en función de darle un respaldo social a la Alianza Democrática, que era la coalición política que posibilitó su triunfo en el colegio electoral.

Pero, pese a todo, la Concertación Social se sigue recomendando como esquema viable para las transiciones. La razón básica que se da para aconsejar este esquema reside en que la democratización tendría como escenario una crisis social, por demandas contenidas, que podría comprender la gobernabilidad del país y con ello la estabilidad de la naciente democracia. Se genera un miedo a competir y con ello se produce una de las grandes paradojas políticas: se acusa a los gobiernos autoritarios de frenar y de limitar la compe-

(8) Mario dos Santos: *Pacto en la crisis...*, op. cit., p. 23.

tencia política, propia de una democracia; pero en su reemplazo y por medio de la concertación, lo que se está proponiendo es frenar y limitar la competencia no sólo en el ámbito político, sino en el ámbito económico y social. El temor a la competencia lleva a proponer pactos y a recurrir al Estado. Para ello creen contar con dos ingredientes básicos: un comportamiento contestatario de parte de los empresarios y la tendencia estatista de la mayoría de los grupos políticos tradicionales, incluso de derecha.

## II. LA APLICACION PRACTICA DE LOS MODELOS DE CONCERTACION SOCIAL EN AMERICA LATINA

### 1. *El modelo peronista de pacto social de 1973*

Juan Domingo Perón inicia su tercera presidencia en Argentina en octubre de 1973. En ese año se había producido el traspaso del poder desde un gobierno autoritario, encabezado por el General Lanusse, a quien resultara electo en los comicios de marzo, al peronista Héctor J. Cámpora. Asume en mayo y a poco más de un mes renuncia a su cargo, provocando la vacancia presidencial a fin de que se convocara a nuevas elecciones en que pudiera postular Perón —inhabilitado constitucionalmente en la anterior—. Esta última elección se efectuó en septiembre, llevando Perón como Vicepresidente a su esposa María Estela Martínez.

En su retorno al poder, luego de años de exilio y de proscripción, Perón se proponía establecer un modelo societal que estuviese fundado en un amplio acuerdo social y político entre todos los sectores de la sociedad. Esa era a su juicio la receta para poner fin tanto a la inestabilidad política que ofrecía el país desde 1955, como para hacer frente al reiterado fracaso en orden a obtener un alto crecimiento económico para Argentina.

El pacto social debería apoyarse en un entendimiento entre el sector empresarial y el sector laboral a través de las entidades que se estimaban eran representativas de cada sector: la CGE por los empresarios y la CGT por los trabajadores. La idea motora de este entendimiento era la legitimidad del beneficio empresario, en la medida en que no excediera de ciertos límites, compatibilizándose con la elevación del nivel de vida de los trabajadores. Esto produciría un equilibrio que daría estabilidad político-institucional y a la vez facilitaría el crecimiento económico sobre el pilar de la cooperación de todos los sectores sociales.

Perón pensaba en el pacto social no como una instancia coyuntural, sino como un elemento definitivo en la institucionalidad argentina, para lo cual pensaba introducir las reformas necesarias. En un mensaje ante el Parlamento en mayo de 1974, dos meses antes de morir, planteaba: "El Modelo Argentino precisa la naturaleza de la democracia a la cual aspiramos, concibiendo a nuestra Argentina como una democracia plena de justicia social. Y en consecuencia concibe al gobierno con la forma representativa, republicana, federal y social. Social por su forma de ser, por sus objetivos y por su estilo de funcionamiento... El ciudadano como tal se expresa a través de los partidos políticos cuyo eficiente funcionamiento ha dado a este recinto (el



Congreso) su capacidad de elaborar historia. Pero también el hombre se expresa a través de su condición de trabajador, intelectual, empresario, militar, sacerdote, etc. Como tal tiene que participar en otro tipo de recinto: el consejo para el Proyecto Nacional que habremos de crear enfocando su tarea sólo hacia esa gran obra en la que todo el país tiene que empeñarse" (9).

Perón es, a juicio de muchos, un paradigma del gobernante y del líder populista sin una doctrina coherente, lo cual facilita el seguimiento de una masa heterogénea de personas. El se definía de izquierda, sin explicitar nunca que en verdad era corporativista. "Nosotros somos un movimiento de izquierda. Pero la izquierda que propugnamos es una izquierda justicialista por sobre todas las cosas, no es una izquierda comunista o anárquica. Es una izquierda justicialista que quiere realizar una comunidad dentro de la cual cada argentino tenga la posibilidad de realizarse" (10). Lo que ocurre es que cuando las ideas corporativas vienen desde la izquierda no suelen ser tomadas como tales, con la carga peyorativa que importa la definición corporativa por su contenido antidemocrático, sino que son presentadas como "formas de participación social".

Horacio Maceyra sostiene a este respecto que la concepción de "democracia integrada" que sustentaba Perón en 1973 era "la combinación de dos sistemas de representación. Se trataba de añadir un ingrediente corporativo al sistema republicano. Vale decir que la democracia integrada sintetizaría —o se apoyaría— en ambos acuerdos: el social y el político. Al legitimar la representación y la participación en el poder de todos los sectores, teóricamente, la sociedad alcanzaría un grado de estabilidad sin precedentes" (11).

La política del pacto social en algo más concreto, en lo que pudo realizarse y no en las aspiraciones como la que hemos descrito, se tradujo en un reconocimiento al papel de la actividad privada como eje de la economía, pero a la vez en un incremento sustantivo del rol del Estado en materia económica con medidas como la estatización del comercio exterior y la nacionalización de los depósitos bancarios. El proyecto de concertación de Perón demandaba el fortalecimiento del poder estatal, en cuanto ello aparece imprescindible en las relaciones de tipo corporativo.

Liliana de Riz comentando el proyecto peronista dirá: "El Pacto Social era la respuesta institucional a la ingobernabilidad. Implicaba una reorganización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil: esa reorganización era, para Perón, "la democracia integrada"... Perón presentaba a la democracia integrada como el instrumento capaz de garantizar la gobernabilidad de la sociedad argentina" (12).

(9) Juan Domingo Perón: *Mensaje a la Nación Argentina*, en "La Opinión" de Buenos Aires, 2 de mayo 1974.

(10) Juan Domingo Perón: *Juan D. Perón en la Argentina*, Vespa Ediciones, Buenos Aires, 1974, p. 185.

(11) Horacio Maceyra: *Las Presidencias Peronistas: Càmpora, Perón, Isabel*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983, p. 55.

(12) Liliana de Riz: *Retorno y Derrumbe. El último gobierno Peronista*. Folio Ediciones, Buenos Aires, 1981, p. 75.

El Pacto Social comenzó a funcionar con la Comisión Nacional de Precios y Salarios. Se trataba de lograr un equilibrio entre salarios y ganancias, agregándosele además un congelamiento en los precios. Los aumentos salariales futuros quedaban condicionados a la reestructuración económica y serían absorbibles por las empresas sin modificar los precios. Hasta marzo de 1974 el pacto pudo funcionar. Una alta demanda de exportaciones dio un buen apoyo a la economía; se logró reducir la inflación de un 79,6% en 1972 a un 30,2% en 1973; la economía creció desde un 5,8% al 6,3%; la tasa de desempleo bajó del 6,1% de abril de 1973 a 2,5% en abril de 1974.

Pero este cuadro positivo cambió a partir de marzo de 1974. La coyuntura internacional se tornó desfavorable, trajo el efecto del aumento de los precios de los bienes importados, lo cual hacía más severas las consecuencias de la congelación de precios internos para los empresarios. Esto fue lesionando el compromiso del sector empresarial para con el Pacto.

De otro lado, en el sector laboral, las bases reclamaban por lo que estimaban perjudicial del pacto para sus aspiraciones y presionaban hacia las cúpulas sindicales a fin de que se rebelaran contra la lógica de la concertación. Se empezó a hablar en la base laboral de la existencia de una "burocracia sindical" y comenzaron movilizaciones de obreros que el sindicalismo comprometido en el pacto no podía controlar.

A su turno, el gobierno se vio forzado a absorber los precios más altos de los bienes importados otorgando tasas de cambio preferenciales, lo cual le llevó al recurso de la emisión monetaria y al déficit presupuestario. De inmediato la inflación comenzó a dispararse y la promesa de Perón de lograr "una inflación cero" pasó a ser una utopía.

Perón había llegado al poder con una abrumadora mayoría tras sí. Eso le permitió contar con una aprobación consensual de su tesis de pacto social. Los actores políticos se mostraban dispuestos a colaborar con el nuevo gobierno, principalmente el radicalismo, principal partido opositor.

En el sector laboral hubo, pese a lo consensual del pacto, una fuerte presión por demandas reivindicativas. El argumento que se daba era el siguiente: "la existencia de un gobierno consagrado por el voto de los trabajadores desencadena un movimiento reivindicativo que busca reeditar en el plano de la experiencia de trabajo el triunfo conseguido en las urnas. La multiplicación de los conflictos desde el ascenso del gobierno peronista obedecía a esta nueva circunstancia política" (13). Según Elizabeth Jelín, a quien hemos citado, durante la presidencia de Perón los conflictos laborales no disminuyeron ni en su frecuencia ni en su intensidad, pese al pacto social.

¿Cómo explicarse este fenómeno? De manera muy simple. Las bases de trabajadores no se sentían comprometidas con la dirigencia que participaba del pacto, y como no se sentía tal compromiso no tenían problemas en desbordarlo. Al decir de Liliana de Riz: "La multiplicación de los conflictos laborales en la sociedad argentina puso en cuestión la estructura del poder

(13) Elizabeth Jelín: *Huelgas en la Argentina*, en Revista Mexicana de Sociología, abril-junio 1978.

sindical (impugnó a las direcciones sindicales burocráticas), condición *sine qua non* del Pacto Social" (14).

Con lo anterior se viene a demostrar que en las concertaciones sociales los acuerdos suscritos pueden ser fácilmente letra muerta si no hay una plena correspondencia entre las cúpulas signatarias y las bases cuya representación se atribuyen. Considérese, además, lo favorable de la coyuntura política y social que rodeó a este pacto.

La izquierda peronista, que sin duda daría para un capítulo aparte, trató de explotar a su favor esta diferencia entre bases y dirigencias sindicales, para estimular lo que para ella era un potencial revolucionario, aun cuando estuviese profundamente errada en el análisis, por cuanto el rebase del pacto social por las masas obreras era en función de demandas reivindicativas, las que en sí son heterogéneas y no llegaron a conformar nunca una articulación política de las mismas.

El Pacto Social funcionaba como genéricamente lo hemos establecido en nuestro marco teórico, teniendo como soporte la centralización y unificación de las fuerzas gremiales. La libertad de afiliación, que no es otra cosa que la libertad de asociación, era considerado como algo contraproducente con la concertación. En noviembre de 1973 se dictó la ley de asociaciones laborales, donde se consagró de manera categórica el predominio de la burocracia sindical. La ley establecía una estructura sindical centralizada, donde la duración de los cargos cupulares se extendía de dos a cuatro años; se facultaba a los sindicatos centrales para intervenir en los sindicatos locales y les otorgaba el derecho de revisar las decisiones de las comisiones de fábrica, sin derecho a apelación. Es decir, todo un instrumental de imposiciones verticales que se muestran profundamente contrarias a una real democracia. El Pacto Social requería así —como lo demandan todos los esquemas de concertación— del establecimiento de un autoritarismo sindical, que por cierto se contrapone con el discurso democrático que los mismos partidarios de la concertación social sustentaban en el plano político.

En marzo de 1974 comenzó a darse un hecho que contribuyó a echar por tierra al Pacto Social. En efecto, muchas de las movilizaciones obreras al margen de la burocracia sindical consiguieron negociar separadamente con los empresarios, al margen del pacto, al punto que estos acuerdos voluntarios se traducían en aumentos superiores a los obtenidos por medio de la CGT, signataria de la concertación. A su turno los empresarios comenzaron a salirse del congelamiento de precios esgrimiendo lo que ellos llamaron una "política de flexibilización" de los precios.

Todo esto originó presiones sobre el Estado, y el gobierno para mantener artificialmente la vigencia del pacto debía por su cuenta otorgar aumentos salariales revestidos de formas de aguinaldo adicional, para no aparecer rompiendo los términos del convenio. Con todo, hacia junio de 1974 las presiones laborales eran insostenibles. La dirigencia sindical se veía desbordada, ahora no tanto por las presiones en función de su actuación, sino como por los acuerdos suscritos directamente entre trabajadores y empresas.

(14) Liliana de Riz: *Op. cit.*, p. 93.

En su último discurso, el 12 de junio, Perón constataba el derrumbe de su proyecto de concertación y en tono dramático amenazaba con dimitir, no sin antes quejarse del problema: “Nosotros propiciamos que el acuerdo entre trabajadores, empresarios y Estado sirva de base para la política económica y social del gobierno. Todos los que firmaron en dos oportunidades ese acuerdo sabían también que iban a ceder parte de sus pretensiones, como contribución al proceso de liberación nacional. Sin embargo, a pocos meses de asumir ese compromiso pareciera que algunos firmantes están empeñados en no cumplir el acuerdo y desean arrastrar al conjunto a que haga lo mismo. Frente a esos irresponsables, sean empresarios o sindicalistas, creo que es mi deber pedirle al pueblo no sólo que los identifique, sino también que los castigue” (15).

Por su parte los empresarios habían aceptado el Pacto Social con una actitud que pudiera ser calificada de pragmatismo. Conociendo anteriores gobiernos de Perón y estando conscientes de su base de apoyo social y político, optaron por sumarse al proyecto de concertación, en cuanto a que el costo de no sumarse podría haber significado medidas severas tomadas unilateralmente por el gobierno.

Aceptaron por un tiempo reducir la tasa de ganancia, pero ello se tradujo pronto en una caída en el nivel de la inversión privada, lo cual repercutió en la economía. En marzo de 1974, con el aumento de los precios de los bienes importados, el empresariado comenzó a presionar. El gobierno responde subsidiando las importaciones con el fin de mantener el congelamiento de los precios, en cuanto la política de control de precios era uno de los instrumentos claves del pacto. Sin embargo, las presiones siguieron y el gobierno tuvo que aceptar la “flexibilización de los precios”. De ahí en adelante, por el sector empresarial comenzaría el desborde en materia de precios.

En febrero de 1974 Perón hacía una evaluación de la aceptación de su proyecto en los actores políticos: “La oposición, respondiendo a un profundo sentido nacional y patriótico, ha colaborado permanentemente en la tarea constructiva... No puedo decir, lamentablemente, lo mismo del oficialismo, donde se han producido problemas internos que no pueden ser sino negativos para la amplia responsabilidad que hemos recibido” (16).

Al interior del peronismo, la izquierda radicalizada e insurreccional, Montoneros, había sido reacia al Pacto Social. La tensión terminó por desbordarse el 1º de mayo de 1974, cuando aquéllos fueron atacados duramente por el Presidente en un acto público, el cual ellos abandonaron ruidosamente. No está de más decir que Perón fue quien dictó, con pleno apoyo del radicalismo, la ley antisubversiva que posibilitó gran parte de la persecución de los delitos insurreccionales. Montoneros y la Juventud Peronista anunciaban a fines de mayo del 74 un documento en el que desahuciaban definitivamente el Pacto Social. Meses más tarde, ya en el

(15) *Ibidem*

(16) *La Opinión*. Buenos Aires, 5 febrero 1974.

gobierno de la viuda de Perón, volverían a la clandestinidad e incrementarían sus acciones armadas, dirigidas ahora contra el sistema y contra el gobierno.

En julio de 1974 muere Perón y lo reemplaza en la presidencia su esposa, María Estela Martínez, más conocida como Isabelita.

En 1975 las presiones tanto de empresarios como de sindicalistas aumentaban sin que el gobierno se pronunciase. Los conflictos aumentaban en el plano laboral, pese a las leyes que se promulgaban y la crisis se adentraba ahora al plano político. En junio de ese año el gobierno de Isabel Perón daba libertad a empresarios y sindicatos para fijar los aumentos salariales, apelando sólo a la responsabilidad de las partes. El Pacto Social quedaba definitivamente sepultado.

Lo que viene después es conocido. El gobierno de la señora de Perón fue perdiendo de manera progresiva apoyo de los sectores sociales y políticos. El país se sumió en una crisis económica. Los grupos violentistas aumentaron considerablemente sus acciones, generando como réplica un violentismo contestatario que provenía desde el mismo peronismo e instigado por el ministro de Bienestar, José López Rega. Prontamente el país se sumía en una crisis total de gobernabilidad, que sólo terminó con la intervención militar de marzo de 1976 que fue saludada como un hecho positivo por todos los sectores políticos opositores al peronismo, y por no pocos peronistas.

Liliana de Riz describe bien el período que sigue a la muerte del caudillo: "La etapa que se abrió con la muerte de Perón quedó signada por la descomposición de la sociedad populista a la que el retorno del general intentará dar nueva vida. La desaparición de Perón rompía el dique con el que, hasta entonces, se había podido contener y separar los antagonismos políticos surgidos desde el fondo de las luchas sociales. La sociedad populista comenzó a debatirse en una crisis para la que no tenía respuestas. La agudización de los conflictos y la intensidad de la violencia política fueron el doble síntoma de la agonía" (17).

Como balance podemos decir que en el período de Isabel se dan los elementos reales que permiten evaluar en definitiva lo que constituyó el esquema de Concertación Social que impulsó Perón: lejos de fomentarse un desarrollo económico, se precipitó una crisis y lejos de establecerse de manera permanente la estabilidad político-institucional, se entró en un clima de ingobernabilidad tal que se terminó por demoler la propia institucionalidad democrática. He ahí los resultados del Pacto Social que Argentina conoció entre 1973 y 1975.

## 2. *El Pacto Social de Neves y Sarney en Brasil 1985*

La transición brasileña es de tipo institucionalizada (18) y es llevada a término de manera exitosa por los gobernantes militares. La elección de

(17) Liliana de Riz: *Op. cit.*, p. 116.

(18) Para una tipología sobre procesos de transición, ver Andrés Benavente: *La Transición Política: aproximaciones a una clasificación teórica a partir del estudio de casos*. En Revista "Política", Nº 7. Santiago, julio 1985.

Tancredo Neves como Presidente de la República por el Colegio Electoral en el verano de 1985 representa —pese a la derrota electoral de los partidarios del gobierno de Figueiredo—, el triunfo definitivo del sistema que se había institucionalizado, al provocar una sucesión normal y reglada al régimen democrático.

La prematura muerte de Neves, que le impide asumir la presidencia, siendo reemplazado por su compañero de fórmula José Sarney, no altera, sino, por el contrario, reafirma lo exitoso del modelo de transición de Brasil.

La propuesta de Pacto Social la formula Tancredo Neves cuando es candidato de oposición a la presidencia de la República. De hecho, en el nivel político la base de sustentación suya era una gran coalición que abarcaba a toda la oposición, agrupada en los partidos: Movimiento Democrático Brasileño, el Partido Democrático Trabalhista, el Partido Trabalhista Brasileño —antiguo partido populista— y el Partido de los Trabajadores (de base sindical), más una importante fracción que se había escindido del Partido Democrático Social, que era la fuerza de apoyo del Gobierno Militar, y que había adoptado el nombre de Frente Liberal. Este heterogéneo conglomerado que apoyaba a Neves se llamaba Alianza Democrática.

Lo amplio de la coalición de respaldo, lo encontrado de los programas de los partidos que la integraban, la complejidad de intereses de las fuerzas que le apoyaban, llevaron a Neves a lanzar la consigna de establecer un Pacto Social que le hiciera gobernable su período presidencial, donde se proyectaba además realizar importantes reformas políticas.

La idea de Neves es aceptada de inmediato por el Movimiento Democrático Brasileño, al cual pertenecía el candidato; por el Frente Liberal —de donde procedía el candidato a Vicepresidente José Sarney— y por los empresarios. Estando ya electo logra el compromiso formal de algunos dirigentes del Partido de los Trabajadores —pero no de la colectividad—, con lo cual pensaba comprometer a un grueso del sector sindical que no se sentía interpretado por el MDB.

La tesis del Pacto Social así lanzada era una proposición de tregua social que diera como resultado estabilidad económica, como soporte de un tiempo político que sería presidido por las reformas. Al decir de Francisco de Oliveira “El estilo de la propuesta fue muy ‘getulista’ (alusión al populista ex presidente Getulio Vargas): una apelación vaga sin ninguna precisión en sus contenidos, sin indicación de los mecanismos del pacto; tampoco de la designación de foros o sujetos pactantes, ni mucho menos del papel del Estado en el pacto. Tancredo Neves lanzó la propuesta en el supuesto de que contaría inicialmente con un vasto apoyo indiscriminado, con un voto de confianza y esperanza, que funcionaría como un cordón sanitario contra insatisfechos y reacios a la propuesta de tregua” (19).

El empresariado recibió con simpatías la proposición del pacto. Lo impreciso de la formulación de Neves no significaba en verdad un

(19) Francisco de Oliveira: *Crisis Económica y Pacto Social en Brasil*, en Dos Santos compilador, *op. cit.*, p. 147.

compromiso más a fondo, y le era políticamente rentable sumarse a la tregua propuesta en tiempos que irían a estar marcados por el cambio.

En el nivel de los actores políticos, el Frente Liberal dio su apoyo al pacto, en cuanto se sentía identificado con las posturas empresariales. El Movimiento Democrático Brasileño le apoyó por cuanto le permitía mostrar un discurso de corte populista, centrado en la convergencia de intereses entre empresarios y trabajadores en nombre del desarrollo nacional como meta común, y en el consenso político para las transformaciones que se avecinaban.

En oposición al pacto se situó el Partido de los Trabajadores, formado en base a fuerzas sindicales y estrechamente ligado a la Central Unica de Trabajadores. De Oliveira relata al respecto: "Según el PT no puede darse un pacto entre desiguales y, en las condiciones concretas de la Nova República, los trabajadores no pueden esperar nada de un pacto social que les sería siempre adverso, y funcionaría como una camisa de fuerza, conteniendo sus reivindicaciones específicas...". Según el autor esta izquierda ve en el Pacto Social un propósito de "pacificar al movimiento sindical, anular la potencia de sus reivindicaciones y de su mejor arma, la huelga, y, en definitiva, cooptar nuevamente al movimiento de los trabajadores al modo 'getulista'" (20).

En ese tiempo el arrastre del PT si bien era importante no llegaba a ser mayoritario, lo cual importó que las fuerzas políticas y sociales que se negaban al pacto no fuesen mayoritarias. María Herminia Tavares comentando este aspecto, corrobora: "En términos numéricos el sindicalismo del PT, y por consiguiente el sindicalismo de confrontación, no es mayoritario. Amplios sectores del movimiento sindical, o bien continúan bajo el control de las dirigencias sindicales siempre dispuestas a prestar servicios al gobierno, o bien son controladas por sindicalistas que aunque combativos, son más proclives al entendimiento y a la negociación" (21).

En el caso de Brasil, hay que agregar elementos adicionales. El Pacto Social no contaba, a diferencia del caso argentino, con una interlocución laboral única. Existía una división en el campo sindical entre dos centrales de diferente signo partidista, quedando en el medio una amplia base laboral que no se sentía identificada con ninguna de las dos posiciones. Se dio también en la transición brasileña un factor especial: la presencia de los movimientos sociales, que eran articulaciones sociales transitorias, de organización difusa, que convergían ante problemas coyunturales y fuertemente sectorializados; movimiento de los desocupados; movimiento de los favelados de Río de Janeiro; movimiento de los arrendatarios de Sao Paulo. Estos movimientos sociales logran protagonismo en los tiempos de crisis del sindicalismo, pero a la hora de la consolidación democrática, del retorno de las centrales sindicales, de la reafirmación de los partidos políticos, del desaparecimiento del esquema autoritario como adversario común, comienzan a perder, progresivamente, vigencia. Como resultado queda la desarticulación de los

(20) *Ibidem*, p. 116.

(21) Herminia Tavares: *Sindicalismo Brasileño y Pacto Social*, en Dos Santos compilador, *op. cit.*, p. 183.

mismos, cosa que no es reemplazada por el fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

Reflexionando sobre el particular, Theotonio dos Santos comenta: “No siempre están —los movimientos sociales— lo suficientemente preparados y tienen una política social elaborada para articularse con esa nueva realidad (período democrático), que entra en contradicción con el sistema institucional existente y plantea una serie de problemas nuevos extremadamente ricos para el debate y la gestión de políticas públicas” (22).

El Partido de los Trabajadores fue desde un comienzo crítico, como ya se ha dicho, del Pacto Social de Neves. A medida que fue avanzando el gobierno de Sarney fue colocándose en una actitud claramente opositora, calificando a la “Nueva República” como un período de transformación conservador. Al consolidarse como partido, y como alternativa política, la tesis del Pacto Social comenzó a fallar por el lado de los sindicalistas, o por lo menos los vinculados al PT.

Pero hay una razón de fondo en el fracaso del Pacto Social brasileño. Fracaso que podríamos llamar inicial, por cuanto se formula en un período electoral por el candidato Neves, se reitera en el corto período en que fue Presidente electo y se reitera por última vez en los comienzos de la administración Sarney; pero que en verdad no llega a concretarse en términos prácticos. Y esa razón es que en las transiciones institucionalizadas es más difícil que primen los esquemas de Concertación Social, por cuanto el proceso de traspaso del poder desde el autoritarismo a la democracia es gradual, pacífico, no traumático, más bien de cooptación por el sistema de sus opositores políticos y sociales (a título de instrumentalidad primeramente), todo lo cual hace que en la sociedad no se perciba ni un estado de crisis, ni una fragmentación social, que son las razones para un Pacto Social y para la introducción de esquemas consociativos.

En suma, la propuesta de Neves sobre Pacto Social tuvo efímera vigencia. Sarney comenzó a gobernar estando más interesado en las reformas políticas —que se llevan a cabo desde el parlamento, dotado de poderes constituyentes— que de consolidar una Concertación Social. En materia económica el gobierno ha seguido sus propias políticas que, como las del plan Cruzado han sido poco afortunadas en sus resultados, donde se han contemplado algunos diálogos con sectores sociales, pero que deben entenderse como un ejercicio de la función consultiva del gobierno —que siempre es opcional— y no como la materialización de una colegislación o un cogobierno que es propio de los pactos sociales.

Pero situémonos ahora en el gobierno de Sarney y reflejemos el cuadro de los sectores que deben concurrir a un Pacto Social, para evaluar cuánto se había alejado, por la dinámica de los hechos, de aquel que hubiera querido consolidar Neves.

El contexto político hacia 1986, es decir, un año después de la llegada de Sarney, era muy poco propicio para el Pacto Social. El país estaba

(22) Theotonio dos Santos: *Crisis y Movimientos Sociales en Brasil*, en Fernando Calderón compilador. “Los movimientos sociales ante la crisis”, Clacso, Buenos Aires, 1986, p. 58.



convocado a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente, que no eran sino el parlamento con facultades constituyentes, de manera que los actores políticos estaban en plena competitividad, y en el caso del Movimiento Democrático Brasileño quedando reducido a su perfil real, pues muchos grupos que en el momento autoritario se habían cobijado en él, recuperaban libertad de acción. Eli Diniz y Renato Boschi apuntan: “En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, elegida en 1986, es donde se desarrollan las negociaciones articuladas por las elites políticas, las que definirán los parámetros de funcionamiento del sistema político, con vistas a asegurar la vigencia de un orden democrático. También hacia la constituyente convergen las presiones sociales originadas en el proceso de transformación experimentado por la sociedad brasileña a lo largo de los últimos quince años y que, en última instancia, se traducirán en la definición de nuevas relaciones Estado-Sociedad” (23). En buenas cuentas las presiones sociales que están dentro de un esquema de Concertación se planteaban ante los órganos regulares del sistema democrático.

El sector empresarial se sentía totalmente libre de cualquier compromiso de pacto. Muchos líderes empresariales postularon directamente a cargos electivos, incluso ganando (Tasso Jerereissati fue elegido gobernador, y Guilherme Alif Domingos fue elegido diputado constituyente por Sao Paulo). En otras palabras, este sector, además de plantear sus demandas al Ejecutivo, decidió enviar a líderes suyos a la competitividad política, usando canales alternativos y presionando así a los partidos políticos en cuanto instancias mediadoras. Todo esto estaba por cierto lejos de los esquemas corporativistas, tanto más si el empresariado se empezaba a jugar por “un reordenamiento de las relaciones entre los sectores privado y público que confiriera mayor autonomía al primero, de modo de configurar una clara opción por una economía de mercado” (24). De ahí, por ejemplo, su activa oposición al Plan Cruzado, donde consideraron el congelamiento de precios como una interferencia indebida en el mercado.

El sindicalismo a su turno revelaba posturas más críticas “en relación con el pasado populista y con los controles corporativos prevaletentes, preconizando formas de actuación más autónomas e independientes” (25). Pero también se debe atender al hecho, ya planteado, pero que se refuerza en tiempos de Sarney, en relación a que el sindicalismo no está centralizado cupularmente, habiendo varias centrales, lo cual por cierto no lo habilita para llegar a una Concertación que sí requiere un alto grado de concentración.

Que los tiempos, tempranamente, se definieron como contrarios a la idea de un Pacto Social, lo comprueba el hecho de que en noviembre de 1986 cuando el gobierno anunció el segundo Plan Cruzado, buscó concertar una tregua entre empresarios y sindicalistas, mediante una negociación que contemplaba cosas como la definición del índice oficial de precios, la fijación

(23) Eli Deni y Renato Boschi: *La Consolidación democrática en Brasil: procesos sociales, intermediación de intereses y modernización del Estado*, en varios autores “Democratización, modernización y actores sociopolíticos”, Clacso 1988, p. 66.

(24) *Ibidem*, p. 72.

(25) *Ibidem*, p. 74.

del reajuste de alquileres, la realineación de los precios, salarios y tarifas, y la creación de un Consejo Económico y Social ligado al Ministerio del Trabajo, que contara con la participación de representantes de empresarios y trabajadores, con competencia para discutir los grandes temas de la política nacional, dentro de una función consultiva. No obtuvo respuesta positiva de ninguna de las partes a las que se había considerado.

Por cierto que se levantan voces intelectuales en favor de soluciones neocorporativas, como la de Helgio Trindade, quién constató que en la Asamblea Constituyente se dio una deformación: "en vez de partir de la formulación del esqueleto constitucional de la nación, hizo lo contrario: al abrirse a las reivindicaciones populares sustantivas se transformó en un gran foro de solicitudes particulares y corporativas que aglutinaba las más diversas demandas; produjo además la ilusión peligrosa de que la justicia social puede producirse mediante la elaboración de leyes". A su juicio, se debe destacar la incapacidad democrática tradicional de transformar a los movimientos sociales en participantes del quehacer político y entonces sucede que "Las instituciones políticas, cuando dejan de ser representativas, de ofrecer canales y soluciones institucionales a los conflictos sociales, pierden su legitimidad", de lo cual concluye que el principal desafío del proceso brasileño lo conforma el "construir una democracia que, atendiendo al patrón liberal-democrático, consiga incorporar en el foro político a los partidos, a los sindicatos y a los movimientos sociales" (26).

Pero la realidad se ha mostrado porfiadamente contraria a los neocorporativistas.

Brasil con Sarney ha tenido el rasgo de un período de definiciones. La Asamblea Constituyente preocupándose del delineamiento institucional, que cuando salió finalmente no constituyó mayor novedad. El gobierno administrando el país en medio de una difícil situación económica. Pero, en definitiva, con todos los actores políticos preocupados de la sucesión presidencial, es decir, lo que importa es que el sistema democrático muestra signos de consolidación sin necesidad de apoyarse en pactos sociales, que a la postre no son sino oposiciones quiméricas.

### 3. *La Concertación en Uruguay: 1984-1985*

En Uruguay el gobierno autoritario perdió el plebiscito donde pretendía institucionalizar su proyecto fundacional. La mayoría del pueblo uruguayo favoreció claramente al No en el plebiscito de noviembre de 1980.

Tal situación llevó a las Fuerzas Armadas a entender que no quedaba otra salida que la negociación con las fuerzas opositoras, respecto del traspaso del poder. Pero debía ser una negociación que no evidenciara la derrota política y electoral que se había tenido, por cuanto el gobierno no podía dejar de cumplir su rol central: ejercer la autoridad al administrar el Estado. Debió enfatizarse entonces que el plebiscito había sido sobre un

(26) Helgio Trindade: *Crisis y Modernidad en Brasil*, en Revista Mexicana de Sociología, abril-junio 1988.

proyecto constitucional y no sobre la permanencia o retirada de los gobernantes. Tampoco, empero, se podía dejar sin efecto el resultado electoral.

Las Fuerzas Armadas decidieron que la titularidad del poder debía cambiar y el Presidente civil designado para llevar a cabo la labor fundacional, en la que se había fracasado, fue reemplazado por el General Gregorio Alvarez. Era la primera vez en la experiencia uruguaya que un militar asumía directamente el poder. Fue él quien debió encabezar la transición negociada que debía comenzar.

La presidencia de Alvarez se caracterizó por el gradualismo en la adopción de decisiones políticas que encaminaron el régimen hacia la democracia. En 1982 se dictó la ley que regulaba la actividad de los partidos políticos. Un segundo paso fue el posibilitar que los partidos renovaran sus cuadros dirigentes. En las respectivas elecciones internas se impusieron en cada partido los sectores más críticos de la gestión gubernativa. El tercer paso fue la entrada en la negociación misma. Era ya junio de 1983 y las FF.AA. se hicieron representar por la Comisión de Asuntos Políticos.

El gobierno propuso un cronograma político de retorno a la democracia. La oposición no lo aceptó, suspendiéndose el diálogo. Entretanto, la oposición comenzaba a desarrollar una vasta movilización social e hizo presente —que es lo que nos interesa destacar— la idea de una Concertación Social. Los partidos formaron una alianza con los grupos sindicales y otros movimientos sociales, y se comenzó un período de protestas sociales. Sin embargo, la desproscripción del Frente Amplio, que se incorpora a las conversaciones, desbloquea el impase político y las negociaciones se reanudan. Con ello las actitudes radicales ceden y finalmente se puede llevar a cabo el reinicio del diálogo.

Se llega al Pacto del Club Naval, culminación de las negociaciones, y en noviembre de 1984 se celebran las elecciones presidenciales, donde triunfa José María Sanguinetti, quien asume en marzo de 1985.

Tal es el escenario político —propio de una transición negociada— en que se dará la cuestión de la Concertación Social en Uruguay.

La Concertación Social nace como idea de las organizaciones sociales, que alcanzan protagonismo en los períodos de protestas, lo que es aceptado por los partidos políticos. Al decir de un autor, un factor esencial en esto fue “la presencia cada vez más activa de las fuerzas sociales, organizadas como actores reales que presionaron por impulsar la Concertación como mecanismo para ganar espacios en la transición y reconquistar su presencia en el régimen democrático futuro” (27).

Luego del pacto del Club Naval se constituye la Mesa de Concertación Nacional Programática. Forman parte de ella todos los partidos políticos (Colorado, Nacional, Frente Amplio y Unión Cívica), las organizaciones sociales nucleadas en el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT);

(27) Carlos Eduardo Mena: *La Concertación en Uruguay*. Documento de Trabajo CED, enero 1984, p. 4.

organizaciones estudiantiles universitarias y el Servicio de Paz y Justicia. Los sectores empresariales, cuya participación se expresó a través de delegaciones sectoriales que representan al sector rural, sector industrial y sector comercial. Se acordó excluir expresamente a la Asociación de Bancos, por cuanto se estimó que, junto con las FF.AA., era responsable de los males que se pretendían superar.

El 16 de noviembre de 1984, en los umbrales de la elección presidencial, todos los candidatos presidenciales suscribieron un documento de compromiso con la Concertación elaborado por la Mesa. En el documento se señala que "El hecho más importante de esta primera etapa es la demostración de que la Concertación es posible". Luego se dice que "La Concertación en Uruguay fue un proceso que se va desarrollando crecientemente a partir y en paralelo con la transición a la democracia. Hay un condicionamiento recíproco de ambas decisiones". Los candidatos a gobernantes terminan declarando su voluntad y compromiso "de institucionalizar, dentro de las previsiones constitucionales, mecanismos y ámbitos de Concertación como modalidad de gestión del futuro gobierno democrático" (28).

A todos los participantes les unía el hecho de estar o en la oposición al gobierno autoritario o, al menos, en el caso del sector empresarial, de no sentirse comprometido con él. Se trataba de un gobierno autoritario que no había logrado concretar su proyecto fundacional, de suerte que nada podía ofrecer a potenciales seguidores. Era —desde noviembre de 1980— un dato coyuntural, por importante que fuese. El futuro político estaría a cargo de los partidos políticos que se disputaban la presidencia. Era, en buenas cuentas, fácil concertarse en medio de ese escenario; significaba la suscripción de una serie de puntos en los cuales había un consenso de diagnóstico, hecho que no es tan complejo cuando —insistimos— se está en postura de oposición o de neutralidad. El punto era determinar hasta donde era posible proyectar la Concertación. El hecho de que todos los candidatos presidenciales se comprometieran a reformar el Estado e introducir instituciones de rasgo corporativo era, sin duda, algo estimulante para los partidarios de este modelo.

La Concertación Nacional Programática tuvo varias etapas hasta su definitiva declinación. La primera va desde su formación hasta las elecciones presidenciales de noviembre de 1984, cuyo logro principal en este período ya hemos señalado. La segunda va desde las elecciones hasta la toma del poder por Sanguinetti. Aquí lo central es la suscripción de un documento de política económica de carácter muy genérico, donde se enfatiza más bien la necesidad de contar con acuerdos políticos para la gobernabilidad del país. Lo más importante en los acuerdos económicos es el establecimiento de los Consejos de Salarios. El Partido Colorado, como lo veremos luego, se resistió a suscribir varios acuerdos que limitaban su capacidad de gobernar. Se pudo comprobar, así, que una cosa son los acuerdos que se firman cuando se es oposición y otra, distinta, cuando se tiene la certeza de ser gobierno.

(28) El documento suscrito por los candidatos presidenciales uruguayos fue tomado del texto citado de Carlos Eduardo Mena.

En esta etapa, sin embargo, se introdujo un elemento que la empujaría a su declinación. Se acuerda modificar la estructura de la Concertación, creándose un grupo político —integrado por los cuatro partidos políticos— en donde radicaría en verdad el proceso de toma de decisiones. Los participantes en la CONAPRO quedaron jerarquizados: primero los partidos y después las organizaciones sociales. En este momento dejaba de existir el espíritu de Pacto Social que había estado presente en el momento fundacional.

La tercera etapa, de franca declinación, se da en el primer año del gobierno de Sanguinetti. El Presidente convocó en julio de 1985 a un “diálogo social”. La convocatoria fue aceptada por partidos y entidades sociales, pero no se llegó a acuerdo alguno, por cuanto el Gobierno se retiró de las conversaciones, ya que “el perfil que asumían algunos conflictos sindicales generaban un clima inadecuado para negociar” (29). En febrero de 1986 el Gobierno vuelve a tomar la iniciativa para realizar un segundo diálogo, con el propósito de encontrar acuerdos sobre pautas para una política para modernizar al país. El 1º de abril se firma un documento básico de coincidencias, pero esto ya es derechamente una consulta del Gobierno hacia los sectores políticos y sociales sobre su propio proyecto de desarrollo.

La Concertación Nacional Programática había terminado por desaparecer por completo.

La crisis de la CONAPRO fue, en todo caso, también un proceso. El Presidente Sanguinetti al formar su primer gabinete quiso que éste reflejara la idea de unidad nacional. No lo logró y con ello se dio una primera evidencia de que los acuerdos de Concertación no sobrevivirían al cambio de sistema. El Partido Nacional negó integrarse al gobierno para ser alternativa de poder, lo cual llevó a hacer lo mismo al Frente Amplio. Juan Rial, en un libro dedicado al triunfo de Sanguinetti, da a conocer algunos de los problemas que fueron emergiendo y que terminaron por obstaculizar los propósitos de la primera hora: “El espinoso tema del nombramiento de autoridades de órganos de enseñanza, dado que la izquierda y los gremios tienen especial interés en controlar ese sector y el Partido Colorado desea impedirlo, supuso un acuerdo no sólo de las elites partidarias, sino también de dirigentes gremiales” (30).

En materia política el gobierno de Sanguinetti llevó adelante las ideas centrales de recomposición democrática que se habían discutido en los tiempos de oposición. En ello no hubo mayor dificultad, pues el consenso era muy sólido en esta materia, y el deseo de consolidar la democracia hizo que los actores políticos asumieran en verdad comportamientos moderados, siendo la excepción, en algunos casos, el relativo al tema de los derechos humanos.

(29) Gerónimo de Sierra y Jorge Castagnola: *Uruguay: los actores sociopolíticos ante la democratización y modernización del Estado*, en varios autores “Democratización, modernización y actores sociopolíticos”, *op. cit.*, p. 44.

(30) Juan Rial: *Uruguay: elecciones de 1984. Un triunfo del centro*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985, p. 52.

Pero en materia económica social las ideas matrices de lo que había sido la Concertación Social el gobierno de Sanguinetti no las cumplió, porque al decir de Gerónimo de Sierra, se argumentó “que no existían las condiciones económicas y financieras que lo hicieran posible... en el plano del proyecto macroeconómico y las políticas instrumentales ligadas a él, el Partido Colorado no se avino a firmar acuerdos que le limitaran concretamente su gestión posterior” (31).

Ya en el gobierno, el Partido Colorado estimó que la Concertación Nacional Programática estaba superada. A su turno, los sectores sindicales comenzaban a realizar una serie de huelgas en demanda de reivindicaciones salariales. La interlocución con los sectores empresariales también había desaparecido. El gobierno mantiene un clima de consenso, pero sin que este le llegue a comprometer sus políticas, para ello convoca frecuentemente a diálogos políticos o sociales a diversos actores, pero esto se puede ubicar más bien en una función consultiva, que en el plano de un pacto social institucionalizado como quería la Concertación, y como el propio Sanguinetti como candidato había suscrito. Se establecieron los Consejos de Salarios donde convergían empresarios y trabajadores, pero el Gobierno podía pasar por sobre los eventuales acuerdos usando de un decreto-ley de los tiempos autoritarios, que no derogó (pese a lo acordado en la Concertación), que le autorizaba a fijar por decisión administrativa los salarios públicos y privados.

Reflexionando sobre las causas del fracaso de la CONAPRO, De Sierra apunta a que ello se debe en parte significativa al “progresivo predominio de los actores políticos en las instancias de la Concertación... en detrimento de los actores de la sociedad civil. En definitiva, la experiencia de CONAPRO y las que le suceden no aportan un nuevo espacio para la articulación de la confrontación y la negociación de las relaciones entre el sistema político y las instancias representativas de los intereses corporativos. Estas últimas organizaciones tienden progresivamente a asumir, en el nuevo escenario democrático, un rol de grupo de presión o influencia actuando directamente sobre los actores estatales o por mediación de los partidos políticos” (32).

Frente a la decadencia de la Concertación, las reacciones fueron diversas según se tratara de partidos políticos, entidades sindicales y entidades empresariales.

Los partidos políticos enfatizaron siempre la gobernabilidad política y, por ende, la consolidación del sistema democrático. Esto hizo que no se sostuviera como realmente necesaria la existencia de la Concertación. Esta no tuvo defensores políticos de ninguna especie. Lo que sí hubo, eran coincidencias puntuales entre sindicatos y algunos partidos políticos frente a determinadas demandas sociales.

Los sindicatos reaccionaron colocándose en oposición al gobierno, acusándolo de no respetar acuerdos anteriormente suscritos. Los mismos

(31) De Sierra y Castagnola: *Op. cit.*, p. 14.

(32) *Ibidem*, p. 44.

sindicalistas del PIT justificaban la radicalización de su posición, diciendo que la Concertación había sido una táctica y no una estrategia, con lo cual estaban afirmando un hecho cierto.

Los empresarios, por su parte, optaron por negociar en cada oportunidad directamente con el gobierno y tener como entidad de mediación al Parlamento en el proceso legislativo.

La Concertación Social uruguaya murió sin defensores entre quienes la habían conformado. Sólo algunos intelectuales estimaron del caso lamentarse por su fracaso. Algunos porque se oponían al plan modernizador del gobierno de Sanguinetti; otros porque en verdad adhieren al neocorporativismo.

Entre los primeros está Gerónimo de Sierra. “La razón de fondo que ha llevado a este fracaso, guarda relación directa con el hecho de que la propuesta de modernización que hace el gobierno que, si bien busca una racionalización de las políticas, se inscribe orgánicamente en la búsqueda de una profundización capitalista regida, en lo fundamental, por las leyes del mercado nacional e internacional” (33).

Entre los segundos se encuentra Juan Rial —tributario del pensamiento neocorporativo de Schmitter—, para quien en el momento autoritario aparecen con gran protagonismo grupos sociales que en algunos casos sustituían el rol de la izquierda política proscrita, y en otros representaban en verdad nuevas formaciones de movimientos sociales. Allí hubo una “politización de lo privado... que pasó a ser percibida como legítima por la opinión pública, conformando un espacio amplio, inclusivo”. Pero, de vuelta a la democracia, el rol de los partidos y de la política se enfatiza, lo cual “no permitió crear, al mismo tiempo, formas corporativas estables, institucionalizadas, que continuaran el predominio de la representación fiduciaria”. Termina concluyendo que “Los organismos que exploraron la posibilidad de establecer amplios pactos sociales, fracasaron en su institucionalización e incrementaron la insatisfacción de la opinión pública al no rechazarse expresamente su intento de convertirse en actores de un sistema corporativo populista francamente admitido, dado los vetos impuestos, entre otros, por organizaciones partidarias de signo opuesto” (34).

Uruguay después de 1986, es decir, a un año de haberse restablecido el sistema democrático, se olvida definitivamente del tema de la Concertación Social, que había llegado a ser predominante en los meses finales del autoritarismo. El gobierno se afana en llevar a cabo un proyecto de modernización del Estado y los partidos de oposición a participar plenamente en la competencia política, con miras a la sucesión presidencial.

(33) Gerónimo de Sierra: *Transformación de la Sociedad y del Estado, búsqueda de la nueva hegemonía*, en Fernando Calderón compilador, “Latinoamérica: lo político y lo social de la crisis”. Clacso, Buenos Aires, 1987, p. 178.

(34) Juan Rial: *Gobernabilidad, Partidos y Reforma Política en Uruguay*, en Revista Mexicana de Sociología, abril-junio 1988.

#### 4. *La idea de Pacto Social en la Argentina de Alfonsín*

La concepción de Pacto Social en Argentina estaba lo suficientemente desacreditada, luego de la experiencia peronista de 1973, como para que pudiera ser levantada como una consigna central en la lucha opositora por la recuperación democrática.

Pero adentrémonos en lo que en esta materia fue el Gobierno del presidente Alfonsín.

El gobierno radical había levantado como bandera electoral la democratización de la vida sindical, de modo que no había contemplado propuesta alguna de Concertación. Apenas asumió Alfonsín la presidencia se envió al Congreso un proyecto en tal sentido, pero él fue rechazado por la mayoría peronista del Senado.

Esta victoria parlamentaria del peronismo que había sido derrotado electoralmente permitió que el sindicalismo peronista se sintiera fortificado, y surgiera como defensor de un poder social al cual el gobierno radical quería debilitar.

A los pocos meses y en medio de una crisis económica —que será la constante de todo el gobierno de Alfonsín— el Presidente convoca a conversaciones con el objeto de estudiar la posibilidad de un Pacto Social.

Liliana de Riz comenta que “para el Partido Radical, la Concertación no era tema de su agenda política. La convocatoria a concertar por parte del gobierno no queda exenta de conflictos en el seno del partido, entre aquellos que ven en esta estructura decisional la reedición del temido poder corporativo, y los que la conciben como un recurso necesario para incrementar la legitimidad y eficacia del gobierno” (35).

En mayo de 1984 la CGT demandó del gobierno una política de Concertación. El Presidente aceptó tal predicamento como un paso positivo para ampliar la base de sustentación de su acción de gobernante. Resultado de estas gestiones iniciales fue la suscripción del “Acta de coincidencias”, firmada por los principales partidos —donde el peronismo asume la representación del sindicalismo— y donde éste expresa su voluntad de mantener el conflicto social y la oposición política dentro del marco de las instituciones democráticas.

El sindicalismo expresó en un documento que “la gravedad de la crisis muestra a las claras que es necesario apuntalar y reforzar los mecanismos republicanos a través de los canales de participación social progresivamente institucionales”. Aclaran que para ellos “la Concertación no es, ni pretende ser un sustituto de los mecanismos constitucionales” (36). Queriendo establecer una diferencia con la Concertación de los tiempos de Perón, el dirigente de la CGT Jorge Triaca, señala que “El secreto de este acercamiento radica, primero, en las características de la crisis. Una crisis tan profunda que

(35) Liliana de Riz y otros: *El contexto actual y los dilemas de la concertación en Argentina actual*, en Dos Santos compilador, “Concertación Social y Democratización”, *op. cit.*, p. 213.

(36) *El Clarín*. Buenos Aires, 8 noviembre 1984.



nos ha nivelado absolutamente a todos, aunque algunos la padezcan de una forma y otros de otra. Y, el segundo punto, es que las entidades intermedias nos sentamos a la mesa de Concertación para poner algo y no para sacar: ideas, estrategias, métodos, planes para salir adelante” (37).

El empresariado argentino, agrupado en diversas asociaciones, también concurre a esta convocatoria de concertación. Roberto Favelic, presidente de la Unión Industrial Argentina, comenta: “Lo que buscamos a través de la concertación es coincidir en ciertas estrategias que limiten la pendularidad que nos ha caracterizado. Ese eterno péndulo es el que produce una sociedad desordenada, con muchos resentimientos”. Refiriéndose a las experiencias pasadas dijo que fracasaron “porque se limitaron a la distribución del ingreso del momento, en cambio, ahora tendremos que ponernos de acuerdo de cómo distribuir el ingreso en el marco del crecimiento, de lo que se crezca dependerá cuánto se destinará a salarios, cuánto irá al sector del capital, cuánto irá a parar al agro, cuánto para los servicios, cuánto al sector público y cuánto a la industria” (38).

El gobierno no mostró una unidad de criterio frente al tema del pacto. Así, el Ministro del Interior, Trócoli, sostenía que “perseguiamos mucho más que un simple acuerdo de precios y salarios, ya que apuntamos a que entre todos elaboremos y apliquemos el programa que permita no sólo dejar atrás la crisis, sino conformar la Nación que queremos” (39).

Pero el Ministro de Economía, Bernardo Grinspun, sostenía, a fines de agosto del 84, que: “Hemos sido elegidos para gobernar, no para concertar” (40). Esto hizo que la concertación no pasara de ser una convocatoria y unas cuantas reuniones entre las partes. Pero nunca el gobierno definió la forma en que ésta se iba a concretar.

A fines de junio la dirigencia sindical entregaba un planteamiento al presidente Alfonsín sobre cómo ellos veían la concertación. En los primeros diálogos se convinieron crear mecanismos para fijar el salario mínimo vital. Luego se formó un comité de trabajo gubernamental, integrado por varios ministros de Estado, con la finalidad de mantener conversaciones con los sectores empresariales y laborales. El 7 de agosto se acordó formar siete comisiones para centrar la concertación en objetivos como la lucha contra la inflación, aumentar los salarios y desarrollar una política de crecimiento por el estímulo de la inversión privada. A mediano plazo la meta era elaborar un plan económico integral.

Pero, en medio de las conversaciones en comisiones, el sector laboral realiza un paro general el 3 de septiembre. La concertación se ve afectada, pero prosigue. El día 7, el Ministro del Interior acordó la elaboración de un diagnóstico social como base para un plan económico concertado. El día 26 el gobierno recibió un documento conjunto de empresarios y sindicalistas —hecho inédito en Argentina hasta entonces—, donde se rechazaba el

(37) *El Clarín*. Buenos Aires, 2 septiembre 1984.

(38) *Extra*. Buenos Aires, octubre 1984.

(39) *Tiempo Argentino*. Buenos Aires, 20 julio 1984.

(40) *La Nación*. Buenos Aires, 26 julio 1984.

diagnóstico del gobierno y se hacía una severa crítica a la conducción económica.

El presidente Alfonsín no encontró nada más apropiado que encargar al Ministro de Economía, Grinspun, que se oponía a la concertación, la tarea de compatibilizar los dos diagnósticos. Como resultado de ello, el ministro elaboró un documento donde decía: "la concertación, para el gobierno nacional, es una convocatoria a los sectores productivos del país con el fin de intentar un consenso sobre los grandes lineamientos de la política económica definida por él mismo (el gobierno) y puesta en armonización con los intereses generales" (41). Grinspun no hacía sino reiterar su predicamento. Para él la concertación se limitaba a una consulta en términos de buscar adhesión para las políticas que elaboraba el gobierno, y no la concebía como un ente capaz de elaborar políticas que el gobierno aplicara.

El 30 de octubre la entidades sindicales y empresariales respondieron negativamente el documento del Ministro. El presidente Alfonsín insistió, a su turno, en la idea de concertación, pero esta vez aumentando a diez el número de comisiones para estudiar el tema del Pacto Social.

Después nunca más se supo de la tesis de Concertación Social en Argentina. De lo que sí se ha tomado nota en todas las experiencias, para efectos de hacer comparaciones o para atender lecciones sobre lo que no se debe hacer, es de la creciente crisis económica que ha caracterizado a la Argentina de Alfonsín.

Los partidos políticos siguieron en sus propios afanes y empresarios y sindicalistas retomaron sus propios caminos. En el caso del sindicalismo, como es natural, mantuvo un estrecho contacto con el partido peronista.

Partidarios de la concertación quedaron solamente en el plano intelectual, donde Liliana de Riz sostiene que "La sociedad argentina conoció un sistema político 'tortuoso': un sistema compuesto por partidos políticos débiles y grupos de presión poderosos, con suficientes recursos de poder como para bloquear las políticas de sus adversarios con éxito y defenderse con independencia de los condicionamientos del marco político partidario. En una sociedad política así conformada, un acuerdo interpartidario no garantiza el acuerdo entre las fuerzas sociales organizadas y se transita por el camino de la conflictualidad social, cuyos límites aparecen indefinidos y amenazan con un estallido que destruya el sistema institucional" (42).

No se puede, en todo caso, responsabilizar de la crisis argentina a la incapacidad de los actores políticos y sociales para lograr una concertación en 1984, sino más bien —y apuntando a lo cierto en el diagnóstico de la socióloga citada—, a que el gobierno radical no fue lo suficientemente convincente en 1984 para alterar las bases de la estructura sindical e introducir allí principios democratizadores como la libertad de asociación y libertad de afiliación, así como no tuvo la capacidad para reducir el tamaño

(41) Eli Deni *et al.*: *Op. cit.*, p. 216.

(42) Liliana de Riz y Marcelo Cavarozzi: *Op. cit.*, p. 192.

del Estado y los altos niveles del gasto público cuando tiempo después lanzara el Plan Austral.

Que sea hoy el presidente Menem, cuya imagen populista es innegable, el que esté emprendiendo pautas privatizadoras y confiera la conducción económica a técnicos y no a quienes impulse el poder de los sindicatos —que le apoyaron—, indica no sólo la real magnitud y gravedad de la crisis argentina, sino que está demostrando mayor realismo que el ex presidente Alfonsín.

Que Menem opte por políticas privatizadoras, y que en Chile sectores diversos estén por privilegiar modelos de Concertación Social, también resulta algo paradójal, a menos que se acepte que tales sectores políticos chilenos viven siempre a la zaga de los acontecimientos históricos.

### III. LAS CONTRADICCIONES DE LA CONCERTACION SOCIAL. A MODO DE CONCLUSION

En la conclusión de un estudio como éste hay ideas que se derivan casi naturalmente. Una de ellas es que el modelo de Concertación Social no ha podido ser aplicado exitosamente en América Latina, siguiendo su propia lógica en parte alguna. Es decir, se trata de un paradigma meramente propositivo.

Una segunda conclusión es que una aplicación de los mecanismos de concertación importa frenar las estrategias de desarrollo, por cuanto todo queda entrampado en vetos entrecruzados de parte de los actores sociales que se involucran en ellos.

Una tercera conclusión es que la propuesta de concertación forma parte de un discurso neopopulista, al querer amarrar la acción de los diversos actores sociales, para evitar conflictos, en función de la promesa de que esos actores van a poder participar del proceso de toma de decisiones, es decir, van a cogobernar. Más que el fondo del problema se pretende —con el ofrecimiento de compartir el poder— quedarse en su periferia. Basta con atraer voluntades hacia la proposición, pero sus propios seguidores no se preocupan después de materializarla.

Una cuarta conclusión es que la Concertación Social no funciona atendiendo lo dicho en el párrafo anterior—, por cuanto cuando se está en un escenario de democracia plena, se da una natural primacía de lo político y los actores prefieren la competitividad a la subrogación de ellos por actores sociales, como acontece en los momentos autoritarios.

Una quinta conclusión es que la Concertación Social exige la presencia de organizaciones altamente centralizadas, con lo cual se pierde la vigencia del principio de libertad de afiliación y desafiliación y se discrimina al interior de los movimientos sociales, puesto que sólo acceden al Pacto Social aquellos grupos más grandes numéricamente, o situados estratégicamente bien en la economía nacional.

Sin embargo, hay dos conclusiones que queremos analizar más detenidamente: el fortalecimiento del Estado y la reemergencia del corporativismo como opción ideológica y contraposición al neoliberalismo que en América Latina ha demostrado funcionar con éxito.

### 1. *Concertación Social y Estatismo*

Quienes participan en un esquema de concertación deben tener no sólo la voluntad de no promover conflictos sociales, sino que además deben estar dispuestos a que alguien disponga de recursos para imponer los términos del acuerdo. Este ente no puede ser sino el Estado.

Se tiene entonces que con la concertación debe desaparecer la concepción de Estado subsidiario, para resurgir, en cambio, un Estado fuerte que se expande a todos los ámbitos de la sociedad civil. Liliana de Riz, tantas veces citada en este trabajo, lo dice derechamente: "La Concertación Social no es posible sin intervención estatal y es, a su vez, un instrumento político de formación y gestión del consenso: moviliza recursos y comportamientos que están dirigidos a dar legitimidad a la autoridad estatal" (43).

El Estado tiene un rol privilegiado en un escenario de concertación. De un lado es uno de los contratantes del Pacto Social, y de otro es la fuerza garante de su cumplimiento. Esto favorece la existencia de una frondosa y enervante burocracia.

Llegamos así a un tema en que vale la pena que nos detengamos: la burocracia. El término tiene, indudablemente, una connotación peyorativa que describe una especie de parálisis, de anquilosamiento. Lo grave es que la lentitud y la pesadez de la burocracia del Estado recae sobre el sector privado y le frena su espíritu creativo y su dinamismo. Es más, es este sector, al decir de Alberto Benegas Lynch "el que con sus recursos está obligado a financiar a esta tortuga gigante (la burocracia) que cuando avanza es para aplastar" (44). La Concertación Social importa generar, por la extensión del ámbito del Estado, más burocracia, más tramitación, más costos, más impuestos y más inflación.

A la sombra del estatismo, la Concertación Social puede terminar siendo una buena forma de reparto de cuotas de poder entre los propios participantes de ellas, dejando de lado el principio democrático de la desconcentración del poder. Manuel Mora y Araujo llama a las Concertaciones Sociales coaliciones distributivas y sobre ellas comenta: "Se concentra un tremendo poder, en lo que a mí me gusta llamar las coaliciones distributivas, las que se forman para lograr más en el reparto de la torta, pero que no contribuyen a incrementarla. Esas coaliciones generan una red compleja de intereses y de actividades, que a veces es difícil de identificar. En principio, esas coaliciones encierran, sin duda, los intereses expresados a través de los sindicatos y de muchas de las entidades empresarias. Pero después se va generando por encima de aquellos otra red de alianzas parciales entre unos y

(43) *Ibidem*, p. 193.

(44) Alberto Benegas Lynch: *Liberalismo para liberales*. Emecé Editores, Buenos Aires, 1986, p. 196.

otras. Y, además, los intereses de esas coaliciones están, indudablemente, muy entrelazados con los de sectores que actúan dentro del Estado, dentro de la burocracia pública. Todo lo cual ha generado un perfil productivo de una gran ineficiencia” (45).

Todas estas características conducen a considerar como negativo el crecimiento personal y grupal que vaya más allá de lo pactado. Esto en el fondo equivale a introducir en el espacio cultural un cuestionamiento errático respecto de la riqueza. La responsabilidad de toda la sociedad de generar riqueza, a través de la actividad privada fundamentalmente, se va diluyendo, y por esa vía se termina —aun cuando los mecanismos del pacto dejen de aplicarse— perdiendo la capacidad de crecimiento hasta el punto en que la sociedad comienza a empobrecerse gradualmente, esperando que el Estado aplique políticas cada vez más redistributivas.

## 2. *La reemergencia del corporativismo*

Hace algún tiempo la izquierda latinoamericana era fuertemente crítica del corporativismo, el cual era asociado con la derecha y más concretamente se acusaba a la derecha de sustentar posiciones fascistas, que es un buen ejemplo de corporativismo. El gobierno militar chileno fue calificado de fascista, pese a que a poco andar demostraba que su estrategia de desarrollo era neoliberal.

Fue esto último, así como la constatación de la naturaleza de los regímenes autoritarios de Argentina, Brasil y Uruguay, lo que llevó a algunos intelectuales de la izquierda a sostener que no estaba en presencia de esquemas fascistas y corporativos, sino de gobiernos que respondían a un intento de “refundación capitalista”.

No deja de ser, por lo anterior, paradójico, que se asome al debate intelectual, con proyección en lo político, un neocorporativismo, pero, esta vez, sustentado por la izquierda.

Cuando Mario dos Santos propicia que un mecanismo de Concertación Social importa que “el Estado comparte institucionalmente la responsabilidad por el diseño y ejecución de políticas socioeconómicas con los actores sociales organizados” (46), se está corroborando que es la izquierda partidaria de la Concertación Social la que está introduciendo el corporativismo en el debate político.

El diagnóstico que hacen los neocorporativistas de izquierda del quehacer político no es distinto de la crítica tradicional del fascismo a la democracia liberal. Se señala que la sociedad democrática se ve enfrentada inevitablemente a una crisis de gobernabilidad, en cuanto los partidos políticos y el parlamento no ofrecen una representación real de los ciudadanos, en cuanto no consideran los intereses de los grupos sociales.

(45) Manuel Mora y Araujo: *Liberalismo y Democracia*. Editorial Manantial, Buenos Aires, 1988, p. 33.

(46) Mario dos Santos: *Pactos en la Crisis...*, op. cit., p. 26.

Conscientes de lo peligroso de las semejanzas, sostienen que se debe distinguir entre “corporativismo de Estado” —que sería el corporativismo totalitario del fascismo— y “corporativismo societal”, que es el que ellos propician. En otros términos, el primero está referido a fórmulas corporativas impuestas por el Estado, y el segundo, refleja los procesos que surgen con mayor grado de autonomía desde la sociedad hacia el Estado.

Con todo, el corporativismo societal reconoce como eje central la presencia del Estado. Al decir de Eli Deniz, “cada una de las partes goza de un grado relativo de autonomía, en la medida en que el Estado confiere a las organizaciones el derecho de interferir en la formulación de políticas, y éstas se abstienen, a su vez, de implementar una política de confrontación” (47). Es decir, entre Estado y agrupaciones sociales se produce un intercambio de concesiones. El primero otorga el reconocimiento a grados de autonomía y las segundas renuncian a ejercer sus medios de presión en determinadas magnitudes. Pero para que todo esto se dé, se requiere que las organizaciones sociales participantes sean fuertes, se estructuren consecutivamente por medio de la afiliación obligatoria, gocen de potestad de imponer decisiones hacia sus afiliados (no olvidemos que la concertación es algo eminentemente cupular) y tengan, por último, el monopolio de la representación.

Phillippe Schmitter, el ideólogo principal del neocorporativismo, lo caracteriza así: “es un proceso sociopolítico específico, en el cual organizaciones que representan intereses funcionales monopólicos se comprometen en un intercambio político con agencias estatales, con relación a outputs de políticas públicas y que incluye a estas organizaciones en un papel que combina representación de intereses e implementación de políticas a través de un mandato impositivo delegado por los miembros” (48).

El mismo autor dará una definición más precisa aún: “El corporativismo puede ser difundido como un sistema de mediación de intereses, en el cual las unidades constituyentes son organizadas en un número limitado de categorías particulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o permitidas —si no creadas— por el Estado, y a las que se otorga deliberadamente una representación monopólica” (49).

El neocorporativismo de izquierda se contrapone con el sistema democrático y, ciertamente, con la vigencia plena del mercado en el ámbito societal. Mientras en el sistema liberal, fundado en el mercado, lo angular es el orden espontáneo y la competencia como derivación de la libertad, en este esquema lo definitorio es la concertación organizacional, donde la participación no es libre, sino selectiva (se participa en función de pertenecer a un segmento social y funcional), donde la representación no es fluida ni plural,

(47) Eli Deniz y Renato Boschi: *Op. cit.*, p. 62.

(48) Phillippe Schmitter: *Community, Market, State and association? The prospective contribution of interest governance to social order*. Sage Publications, Londres, 1985.

(49) Phillippe Shmitter: *Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe*, in Lehbruch comp., “Trends toward corporatist intermediation”, Sage Publications, Londres, 1979.

sino monopólica, donde las afiliaciones son obligatorias y, por lo tanto, el ejercicio de la libertad es, más bien, un referente discursivo que un hecho real.

El debate político está siempre lleno de sorpresas. Cuando el análisis de los sistemas teocráticos era algo meramente académico y casi comprometido con la arqueología política, surgió el régimen islámico de los Ayatollahs. Ahora, cuando en América Latina se avanza hacia la consolidación democrática para profundizar el ejercicio de las libertades, surgen —mediante las proposiciones de Concertación Social— esquemas corporativos que desean una sociedad jerarquizada funcionalmente, como expresando nostalgias de medievo.