

La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Dag Hammarskjöld 3269, Piso 3, Vitacura, Santiago de Chile, autorizada por decreto N° 1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de Octubre de 1975.

*Serie Estudios Socio/Económicos N° 12*

**CONCERTACIÓN SOCIAL: ¿DÓNDE? ¿CUÁNDO?  
¿CÓMO? ¿PARA QUÉ? ¿ENTRE QUIÉNES?  
LA ESTRATEGIA DEL CONCERT-FLICTO**

**René Cortázar**

**Noviembre de 2001**

Esta serie de documentos de trabajo (ISSN 0717-5264), tiene EL propósito de contribuir a la difusión de las investigaciones de CIEPLAN.

Las opiniones que se presentan en los documentos, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Corporación.

# **Concertación Social: ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Para Qué? ¿Entre Quiénes? La Estrategia Del Concer-Flicto**

**René Cortázar**

## **Resumen**

En este documento se destaca la importancia de la concertación social, tanto para la profundización de las democracias en la Región, como para el desarrollo económico, la equidad social y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Pero, a la vez, se busca evitar las posturas ideológicas que impiden el uso racional del instrumento. Se toma por lo tanto una perspectiva instrumental. Se analiza en el caso de diversas áreas, ¿cuando? ¿para qué? ¿cómo? ¿entre quienes? debe darse la concertación. Se parte de la hipótesis que existen beneficios y costos en la concertación y que en algunas áreas, temas y mecanismos predominan los beneficios mientras que en otros predominan los costos.

En concreto, se analiza la concertación social para la determinación de salarios, los cambios en las instituciones laborales, los procesos de transición política, los procesos de cambio estructural e institucional, las políticas de estabilización y los procesos de ajuste económico, y la construcción de confianzas y expresión de identidades.

Una de las implicancias del documento es que dado que no siempre, ni respecto de todas los temas, resulta conveniente usar el instrumento de la concertación, entonces en determinadas circunstancias conviene aceptar abiertamente el conflicto, como el modo más adecuado para resolver las diferencias. Tomar una perspectiva más instrumental respecto de la concertación es también tomar una postura mas instrumental respecto del conflicto. De allí que la propuesta del documento sea la estrategia del "concer-flicto", que involucra definir cuales van a ser las áreas de conflicto y cuáles las áreas de concertación.

## ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
<b>INTRODUCCION</b>	1
1. <b>Escenario Global</b>	2
2. <b>La Concertación Social: ¿Dónde?, ¿Cuándo?, ¿Cómo?, ¿Para Qué?, ¿Entre Quiénes?</b>	4
a) La determinación de los salarios y otros beneficios económicos	4
b) Los cambios en las instituciones laborales	6
c) Los procesos de transición política	6
d) Los procesos de cambio estructural e institucional (apertura comercial, otros cambios estructurales, reforma educacional)	7
e) Las políticas de estabilización y los procesos de ajuste económico (ciclo)	9
f) La concertación social y la construcción de confianzas	9
g) La concertación social y la expresión de identidades	10
h) La concertación social y los cambios en la construcción de identidades	10
i) La concertación social y las dificultades para que surja la acción colectiva	11
j) La no-concertación social	11
k) La concertación social en los organismos internacionales: el caso de la OIT	12
3. <b>Los Estrechos Límites De Lo Posible: Las Realidades De La Ruta Y Los Límites Críticos</b>	12
4. <b>La Estrategia Del Concer-Flicto: A Modo De Conclusión</b>	13
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	14

**Concertación Social: ¿Dónde? ¿Cuándo?  
¿Cómo? ¿Para Qué? ¿Entre Quiénes?  
La Estrategia Del Concer-Flicto\***

**René Cortázar \***

**INTRODUCCION**

La concertación social es, ciertamente, una herramienta poderosa que ha contribuido al desarrollo económico y la equidad social de varios de los países de la región, así como a la estabilidad de los recientes procesos de reconstrucción democrática.

Las razones son varias: i) la concertación, que es una forma de enriquecimiento de la vida social es, en sí misma, una forma de profundizar la democracia. La vida democrática se juega en la participación de los ciudadanos, no sólo al elegir a sus

---

\* Este trabajo se realizó con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El autor agradece los comentarios de Guillermo Campero, Guillermo O'Donnell y Víctor Tokman. Sin embargo, los contenidos son solo responsabilidad del autor.

\*\* El autor es Presidente de CIEPLAN.

autoridades, sino que en todos los ámbitos de su vida cotidiana. También es una forma de favorecer el desarrollo. Construye el denominado "capital social", que se combina con el capital físico y el humano, en la determinación del progreso y la equidad social (Fukuyama, 1995); ii) la concertación hace posible la construcción de los consensos sociales que permitan una adecuada estabilidad política y económica, así como las alianzas políticas y sociales que aseguren la gobernabilidad para los programas de cambios (Boeninguer, 1997).

Sin embargo, atentan contra un uso racional de este importante instrumento las definiciones respecto de ella que, en vez de analizar sus ventajas e inconvenientes para cada circunstancia, toman una postura ideológica, que responde a "fines últimos". Hay dos visiones ideológicas que, a nuestro juicio, terminan por atentar contra un uso racional de la concertación social:

a) La visión neo-liberal: Según esta perspectiva, los sindicatos, y en general los gremios, interfieren con el normal ajuste de los mercados. Y son los mercados, operando sin interferencias, los que aseguran el bienestar social. Ergo: hay que evitar que se fortalezcan los gremios y asegurar que no se desarrolle la concertación social en ningún ámbito. Hay, podríamos decir, una desconfianza fundamental respecto de la llamada sociedad civil.

b) La visión corporativa: Según esta visión, los sindicatos, y en general los gremios, son una expresión de la vida social, que tienen un fin en sí mismos, expandir la sociabilidad, y que además permiten una mayor participación social, la que es evaluada positivamente. Estas razones son las únicas consideraciones que deben ser tenidas en cuenta al momento de aplicar este instrumento. Independientemente de los objetivos y escenarios de que se trate. Ergo: hay que ayudar a que se fortalezcan los sindicatos y los gremios; y estimular el desarrollo de la concertación social en todos los ámbitos y niveles.

En este trabajo, partimos por reconocer las importantes ventajas de la concertación social. Pero, a la vez, buscamos evitar las posturas ideológicas que impiden un uso racional de este instrumento. Tomamos, por tanto, una perspectiva más instrumental. Se busca analizar "donde" (¿en la empresa? ¿en el sector económico? ¿a nivel global?) debe desarrollarse la concertación, "¿cuándo?" "¿para qué?" "¿cómo?" "¿entre quiénes?". Parte de la presunción de que hay beneficios y costos de la concertación. Que en algunas áreas, temas y mecanismos, priman los beneficios y en otros los costos.

## **1. Escenario global**

Nuestra reflexión sobre el papel de la concertación social se da en un escenario de América Latina que está marcado por varios procesos: i) la transición a la democracia y las exigencias que ésta plantea. En los últimos quince años buena parte de los países de la

región refundaron sus regímenes democráticos. En este escenario, la concertación social ha sido vista como una herramienta eficaz desde el punto de vista estrictamente político al facilitar la estabilidad política, la alianza entre actores sociales así como la paz social; ii) la globalización, tanto comercial como financiera, que ha planteado nuevos desafíos a la competitividad de la región. La concertación social ha sido vista como un herramienta que puede favorecer la cooperación al interior de la empresa, así como al interior de la sociedad, y de este modo estimularía la competitividad de los países de la región; iii) una hegemonía social y cultural del empresariado, el que es visto como "motor" del nuevo desarrollo. Aparece como el sector social más dinámico. No sólo los empresarios se ven a sí mismos de ese modo, buena parte de la sociedad civil también. Esto ha marcado algunos de los procesos de concertación social y, en especial, la participación de las organizaciones empresariales dentro de éstos; iv) la búsqueda de un papel más preponderante de la sociedad civil, que libere de la bipolaridad del mercado y el Estado. Hubo un período largo en que se vio al Estado como el actor clave del desarrollo. Luego, durante buena parte de los ochenta y los noventa se consideró al mercado, y su liberalización, como el factor clave del cambio económico y el progreso social. Hoy se pone, crecientemente, la mirada en el potencial de la llamada sociedad civil, con su rol articulador, y regulador tanto de la acción estatal como del mismo mercado.

Cada uno de estos procesos ha pasado por ciclos de "esperanza" y "frustración" (Hirschman, 1982). Hubo una primera etapa en que todas las expectativas estaban en la nueva democracia; en las oportunidades de la economía global; en la búsqueda de grandes consensos sociales, viéndose a éstos como una alternativa a las políticas autoritarias. Pero los resultados no fueron siempre los que se esperaban, por lo cual se pasó al ciclo de la frustración, y al inicio de nuevas búsquedas (Hirschman, 1982). En varios de estos campos no es que hayan surgido nuevas alternativas pero sí el pesimismo de no encontrarlas.

Nuestra reflexión se da en una Región que se hace una serie de preguntas. Entre otras: i) ¿cómo fortalecer y profundizar las nuevas democracias de la región?; ii) ¿cómo alcanzar una integración más plena al mundo global, reconociendo los desafíos que ello implica para las políticas e instituciones de la región (desde la regulación de la banca a la reforma del sistema educacional)?; iii) ¿cómo reconocer el nuevo papel del empresariado, pero no por ello aceptar que se planteen como objetivos universales aspectos que sólo corresponden a sus intereses particulares?; y iv) ¿cómo fortalecer la sociedad civil, asegurando que el instrumento de la concertación social se use cuando las circunstancias así lo recomienden, y de un modo eficaz, aceptando también el conflicto, cuando éste sea inevitable o el camino más conveniente para el logro de un determinado objetivo? Es a esta última interrogante a la cual nos referiremos en detalle en este trabajo.

## **2. La concertación social: ¿Donde? ¿Cuando? ¿Como? ¿Para que? ¿Entre quiénes?**

Si bien partimos de una visión en general positiva, respecto del uso del instrumento de la concertación social, queremos analizar las formas que ésta debiera tomar en cada caso particular, e incluso la conveniencia o inconveniencia de ella, según cuáles sean los objetivos y escenarios de que se trate. Algunos ejemplos:

### *a) La determinación de los salarios y otros beneficios económicos:*

La respuesta varía según si se trata de una economía abierta, integrada a un mundo globalizado, o de una economía cerrada, típica de la etapa de sustitución de importaciones.

#### *i) Realidad de una economía abierta integrada a un mundo globalizado:*

¿Para qué? En una economía abierta los salarios deben concertarse (o negociarse) para que crezcan de acuerdo con la productividad. Si el crecimiento de los salarios reales es superior al crecimiento de la productividad las empresas pierden posibilidades de competir (como exportadores o sustituidores de importaciones) y se destruyen empleos. Si el crecimiento de los salarios es inferior al crecimiento de la productividad se crean desincentivos para los trabajadores, con un efecto negativo sobre esa misma productividad, la que no sólo está determinada por la dotación de capital físico y humano, sino que también por el esfuerzo e innovación que surge espontáneamente de parte de los trabajadores.

¿Dónde? El hecho que las empresas difieran en cuánto a su productividad, en especial dada la heterogeneidad estructural que existe en las economías de la Región, hace que el mismo salario no pueda ser pagado por todas las empresas sin que ello signifique la destrucción de empleos en aquéllas menos productivas. Ello hace que la negociación a nivel de la empresa sea la que mejor asegure un mayor crecimiento del empleo. Por lo demás, basta contrastar la creación de empleos en Estados Unidos versus Europa, o en Chile versus Argentina, para comprobar que los países con una institucionalidad laboral que incluye la descentralización en la negociación colectiva, son los mismos que tienen un crecimiento económico más generador de ocupaciones.

¿Cuándo? La respuesta viene dada por la tradición de negociación colectiva de cada país. Hay países que negocian en fechas pre-establecidas, con "cláusulas de paz" mientras está vigente el contrato colectivo, y otros que tienen procesos de negociación más continuos sin fechas pre-establecidas.

¿Cómo? El ideal es en forma bipartita, directamente entre trabajadores y empresarios. Un tercer agente es muy difícil que conozca la productividad de una empresa en particular.

Por otra parte, es muy común que la existencia de un tercero, que trata de mediar, haga más lento y más conflictivo el acuerdo. El caso típico es el de la intervención de los Ministerios del Trabajo para "solucionar" los conflictos laborales y contribuir a la paz social. Tanto los trabajadores como el empleador saben que si se ven obligados a sentarse a una mesa con el funcionario del Ministerio serán presionados para alcanzar una solución "intermedia" respecto de la que cada una de las partes postula. El funcionario, que quiere resolver el conflicto y no conoce las características de la empresa, ni quiere parecer parcial respecto de una de las partes, tratará de que ambas "moderen" sus planteamientos, para así alcanzar una solución. Si éstas son las reglas del juego, y ambas partes piensan que es probable que se produzca la intervención de un tercero, tendrán un fuerte incentivo a exagerar sus posiciones antes de ser convocadas por la autoridad, de modo de alcanzar una solución conveniente cuando se vean obligadas a "moderarlas". El resultado: una polarización de los planteamientos iniciales y un escenario proclive al conflicto. Es paradójico: cuando la autoridad interviene para contribuir a alcanzar la paz social es muy común que termine por dificultarla. En cambio, cuando ambas partes saben que la solución será exclusivamente bipartita tienen un incentivo para moderar y acercar sus posiciones desde el inicio.

ii) Realidad de economía cerrada (típica de la etapa de sustitución de importaciones):

¿Para qué? En una economía cerrada los salarios son parte de los mecanismos de regulación keynesianos. El tamaño de la masa salarial es un determinante fundamental de la demanda agregada. En este sentido la concertación para la determinación de los salarios debe tener como uno de sus propósitos el asegurar un nivel de demanda agregada que permita el pleno empleo.

¿Dónde? La demanda agregada es un "bien colectivo". No es posible determinarla a nivel descentralizado, a nivel de cada empresa. Si una empresa sube los salarios de sus trabajadores, aumenta la demanda por sus productos sólo en la parte de la remuneración que éstos destinan a consumir los bienes de la empresa en la que laboran. Normalmente es una ínfima proporción. Por lo tanto, la empresa ve incrementados sus costos pero no, en forma significativa, sus ventas. En cambio, si la decisión se toma a nivel centralizado, costos y ventas suben en similar proporción. De allí que la mejor solución, al contrario del caso anterior, se dé a nivel agregado.

¿Cuándo? El ritmo viene dado por la tradición institucional y las necesidades del ciclo macroeconómico. Las políticas de reajuste real tendrán que ser concordantes con los



excesos de demanda u oferta agregadas, a nivel de toda la economía. Políticas salariales más expansivas para salir de los ciclos recesivos y vice-versa.

¿Cómo? A diferencia del caso anterior, en que abogamos por el bipartismo, en esta situación el ideal es concertar en forma tripartita, para considerar también la compatibilización con las otras políticas macroeconómicas que están en manos del Estado. Después de todo, los reajustes salariales son sólo una de las variables que influyen sobre la demanda agregada. Están también, entre otras, la política monetaria y la política fiscal.

*b) Los cambios en las instituciones laborales:*

¿Dónde? i) En la empresa no es, en general, posible producir "bienes públicos". Y las instituciones laborales lo son. Tienen validez no sólo para los trabajadores de una empresa, sino que para todos los de un sector de actividad o, incluso, para el conjunto del mercado laboral; ii) a nivel sectorial es fácil que se desarrollen "coaliciones distributivas" (Olson, 1982), que hacen que las instituciones que de allí surjan beneficien a dicho sector a costa del resto de los sectores de la economía. Abundan los ejemplos: reglas del juego en el sector portuario, en el sector construcción, en el sector salud; que crean beneficios para sus trabajadores y empresarios, en detrimento de otras actividades económicas; iii) a nivel nacional es posible internalizar mejor los efectos externos a cada sector, cuando el sindicalismo y los gremios empresariales son muy "inclusivos", es decir, cuando cubren en pocas organizaciones centralizadas a la mayoría de los trabajadores y empresarios (Calmfors y Driffill, 1988). Si no, sólo pueden captarse dichos efectos externos, o públicos, a través de un sistema político muy representativo (y no fragmentado, ya que en este último caso se vuelve a las dificultades que son comunes para que cualquier agente descentralizado (o "pequeño") contribuya a la generación de bienes públicos).

¿Cómo? i) El ideal es en forma tripartita, para considerar también los objetivos y la estrategia legislativa del Estado; ii) se deben considerar los posibles "trade-offs" entre objetivos económico-sociales, organizacionales (dentro de éstos está, por ejemplo, el reconocer a la central sindical como interlocutor válido; entregarles una sede sindical; crear un fondo de capacitación sindical), y políticos (se da típicamente en el llamado entendimiento "social-demócrata", es decir, en la concertación política entre el sindicalismo y los partidos de esa ideología, como la que se dio por muchos años en países del norte de Europa). Estos "trade-offs" permiten obtener concesiones, de parte de los sindicatos y gremios empresariales, respecto de las instituciones laborales, a cambio de otras compensaciones, ya sea organizacionales o políticas.

*c) Los procesos de transición política:*

Las experiencias con el uso del instrumento de la concertación social en varias de las transiciones de la Región han sido muy positivas. Sin embargo, debemos reconocer que

las ventajas de dicho instrumento varían según cual sea el escenario político de que se trate. Consideremos, a modo de ejemplo, dos:

- Escenario I. Cuando la concertación es necesaria o al menos útil: Consideremos el caso de una coalición gobernante de centro-izquierda, con una derecha desconfiada (que podría ser morigerada en su dureza por el interés de los empresarios de que el país "funcione bien"), un clima de incertidumbre y un empresariado no debidamente representado (en todo su poder) en el sistema político. A lo que se agrega un movimiento sindical que está ligado a la coalición gobernante (en un estilo del relación "social-demócrata"). Este escenario podría ser el de Chile durante los primeros seis o siete años de su transición así como el de la Argentina de Menem. En estos casos la concertación social ha mostrado ser eficaz para el logro de los objetivos del Estado, así como de los principales actores sociales.

- Escenario II. Cuando la concertación social puede estorbar: Consideremos el caso de un gobierno que enfrenta un sindicalismo (o empresariado) radicalizado y débil que no está disponible para acuerdos que caigan en el campo de lo "aceptable" para la política oficial. Este podría ser el caso de Chile durante varios de los últimos años de la década de los noventa. En estas circunstancias puede resultar conveniente para los objetivos del gobierno el ni siquiera intentar alcanzar acuerdos sociales que no parecen viables, y más bien basar sus acciones en acuerdos al interior del sistema político. De hecho el gobierno de Frei durante varios de sus años evitó usar los acuerdos sociales como un modo de fijar sus políticas.

El contraste de estos dos escenarios muestra como la respuesta al ¿cuándo? puede variar según el escenario del que se trate.

*d) Los procesos de cambio estructural e institucional (apertura comercial, otros cambios estructurales, reforma educacional).*

¿Para qué? En los casos de cambios estructurales e institucionales (por ejemplo, apertura comercial o reforma educacional), el contenido de la agenda de la concertación social resulta fundamental. Es necesario distinguir entre el uso de la concertación social para determinar los contenidos de la reforma, o incluso el hecho mismo de que ella vaya a ser implementada, de aquellos procesos de concertación social que buscan acordar con los sectores laborales la reinserción de éstos frente a los desajustes y desarraigos que estos procesos habitualmente inducen.

En el primer caso, es necesario preguntarse, antes de iniciar un proceso de concertación social con los principales actores gremiales, cuáles serán los gremios que se fortalecerán y cuáles los que se debilitarán, como resultado del cambio estructural o institucional que se busca. Consideremos la situación en que un determinado cambio estructural (por ejemplo, el cierre de las minas de carbón) va a debilitar en forma decisiva a

una determinada organización (la Federación de Trabajadores del Carbón). Es posible que no resulte conveniente iniciar un proceso de concertación social con dicha organización respecto de las políticas globales referidas al sector de actividad de que se trate (industria del carbón). En caso contrario, el mismo proceso de concertación social puede terminar por fortalecer una estructura corporativa que será, al fin de la reforma, anacrónica, dificultando el proceso de cambio. Sin embargo, sí podría resultar conveniente concertar con esa misma organización (la Federación de Trabajadores del Carbón, u otras organizaciones de trabajadores del sector), los contenidos de las políticas de reinserción de los trabajadores en otras áreas productivas.

Frente a la pregunta ¿para qué?, se podría plantear, a nivel de hipótesis, que cuanto más profunda la reforma estructural o institucional que se desea promover, y más probable que se produzca un cambio en el poder relativo, o estructura, de los actores corporativos, como consecuencia de ésta, es menos probable que se dé una solución concertada, para el diseño de la reforma que se desea implementar. Sin embargo, en esos casos sería todavía posible buscar una agenda de concertación social para administrar los efectos laborales de los cambios que se desea introducir.

En el caso de cambios institucionales, como la descentralización en la gestión de los sistemas educacionales, surge un problema análogo al anterior. Esta busca llevar las decisiones más cerca del establecimiento educacional, posibilita una mayor participación de los padres de familia y permite la evaluación de los docentes y los establecimientos. Sin embargo, debilita fuertemente el poder de los gremios nacionales. El poder se traslada desde el Colegio de Profesores o Sindicatos Nacionales de Trabajadores de la Educación, que negocian en forma centralizada con el gobierno las condiciones salariales de sus afiliados, a los sindicatos de los establecimientos educacionales, o de grupos de éstos, que negocian con sus empleadores, en forma descentralizada, las condiciones laborales de sus miembros. Sería difícil negociar la creación de mecanismos descentralizados con los mismos gremios a los que éstos terminarían debilitando. Sin embargo, sí resultaría posible concertar con ellos otras materias, que vayan en beneficio de sus afiliados.

¿Entre quiénes? Sería, en cambio, posible concertar los contenidos de una reforma educacional descentralizadora como la descrita, con las federaciones de los sindicatos de establecimientos educacionales, con las federaciones de centros de padres, o con la federación de municipios. Para sostener un proceso de descentralización pueden incluso resultar necesarios la constitución y el fortalecimiento de aquellos actores que estén en condiciones de mantener una concertación a ese nivel (sindicatos a nivel de establecimientos educacionales, centros de padres). Es decir, para asegurar que la concertación se pueda dar donde la necesitamos, puede resultar necesario incentivar la organización y el desarrollo de quienes estén en situación de producirla.

*e) Las políticas de estabilización y los procesos de ajuste económico (ciclo)*

¿Para qué? Las potencialidades de la concertación social, como instrumento para la estabilización de los precios, así como para enfrentar los procesos de ajuste económico, dependen crucialmente de las estructuras corporativas que caractericen al país de que se trate. Son muy distintas las políticas que se pueden aplicar cuando existen estructuras corporativas "inclusivas", como las de varios de los países de Europa del norte, que cubren en pocas organizaciones centralizadas a la mayoría de los trabajadores y empresarios, respecto de aquellas que son aplicables cuando existen estructuras corporativas "descentralizadas" y de baja cobertura.

Por ejemplo, cuando existen organizaciones sindicales y empresariales "inclusivas", éstas pueden concordar desaceleraciones de salarios nominales y precios en forma simultánea, las que al abarcar a la mayoría de las empresas y trabajadores, se pueden aplicar directamente sin que se produzcan cambios de significación en los salarios o precios relativos (Calmfors y Driffill, 1988).

Cuando existen organizaciones sindicales y empresariales que no son "inclusivas", aunque sí percibidas como legítimas, los acuerdos no se pueden aplicar directamente por éstas en el mercado, sin que se produzcan cambios de significación en los salarios o precios relativos, pero sí pueden otorgar legitimidad a las iniciativas legislativas y las políticas públicas del Estado, que apuntan a ese mismo propósito. Es decir, son las leyes y las políticas públicas las que producirían la coordinación entre salarios y precios; pero la concertación le daría una base de legitimidad a esas medidas.

En el primer caso la concertación social es la pieza central de la política de estabilización o ajuste. En el segundo caso, la clave está en las políticas estatales, las que sin embargo, pueden recibir de los actores sociales una legitimidad social que ayude a su viabilidad política y su eficacia.

*f) La concertación social y la construcción de confianzas*

¿Para qué? Es común que los procesos de concertación social se organicen, explícitamente, en torno a ciertos objetivos, muchas veces una demanda puntual, como un reajuste salarial, el cambio de una ley laboral o un programa de capacitación, pero que cumplan el propósito fundamental de mantener instancias de información, comunicación y creación de confianzas, entre actores que se necesitan recíprocamente.

En este sentido, los procesos de concertación se pueden usar con propósitos que van más allá de los objetivos instrumentales que se declaran públicamente. Están los que apuntan a crear: i) información para las partes. Ello es, en parte, efectivo en todos los procesos de concertación, pero en particular en los de negociación colectiva. Estos últimos,

habitualmente incluyen instancias en las que se analizan informes financieros, balances y diversas proyecciones sobre el futuro de la empresa; con una profundidad y detalle que no es común encontrar en otros momentos de la vida laboral de la empresa; ii) aprendizaje. Para que la concertación se pueda dar debe construirse una cierta visión compartida de los problemas y sus posibles soluciones. Es, por lo tanto, común que se induzcan procesos de concertación con el propósito, normalmente tácito, de acercar las distintas visiones y posiciones que existen en un momento determinado; iii) construir confianzas, como un modo de permitir la cooperación indispensable para el desarrollo productivo y la paz social (Fukuyama, 1995).

*g) La concertación social y la expresión de identidades*

¿Para qué? Hay muchos esfuerzos de concertación social que no tienen objetivos instrumentales, como los mencionados, sino que objetivos del tipo expresivos. Es el caso del sindicato, o el grupo indígena que busca, a través de la concertación social, tal como lo puede hacer a través del conflicto, ser identificado como un actor relevante (Pizzorno, 1978). En este caso el actor social sabe que no va a lograr resultados de significación a través de la concertación, pero ese mismo proceso les va a conceder significación social, tanto respecto de sus potenciales representados como respecto de los demás actores de la sociedad.

*h) La concertación social y los cambios en la construcción de identidades*

¿Entre quiénes? Con distinta intensidad, según el país de que se trate, observamos que las identidades más importantes, que marcan los principios de representatividad, están cambiando de punto de referencia, desde la inserción en la economía (trabajador-empresario; agricultor- industrial;...) a la localización regional, la etnia o la religión. Se observa, en muchos casos, que los criterios de identidad se hacen más primarios; que la identidad está menos dada por lo que hacemos y más determinada por lo que somos.

En estos casos los procesos de concertación social deben preguntarse respecto de cuáles son los actores que deben sentarse en la mesa de negociación. Si no se hace se pueden encontrar crecientemente con sorpresas. Por ejemplo, un acuerdo social entre trabajadores y empresarios puede no garantizar la gobernabilidad, paz social, eficacia legislativa, ni los otros beneficios que normalmente se obtienen a través de dichos acuerdos, cuando las identidades colectivas están más asociadas a la extracción de clase. Las expresiones de descontento social se seguirán manifestando, a pesar de los acuerdos, sólo que por parte de las organizaciones indígenas o regionales. En cambio, una concertación social que sienta en la mesa a los nuevos actores permitirá alcanzar todos los beneficios que dicho instrumento es capaz de entregar.

*i) La concertación social y las dificultades para que surja la acción colectiva*

Se ha hecho habitual en la Región, el transferir, al menos en la retórica, la solución de diversos problemas a la sociedad civil. Dejar que sean los actores sociales los que se concerten para resolverlos. Frase típica: "éste es un desafío para toda la comunidad". Ello en temas que van desde el cuidado del medio ambiente, la necesidad de reactivar la economía, a la seguridad ciudadana. Esta tendencia es común en quienes quieren ofrecer soluciones que vayan más allá del mercado y de la intervención estatal.

El problema con este enfoque es que, en general, no analiza cuáles son las condiciones necesarias para que la acción colectiva (y la concertación social lo es) pueda emerger. El problema fue analizado en detalle hace más de tres décadas por Olson (1965). Cuestionó el supuesto de que los grupos buscan alcanzar su intereses comunes, supuesto que era habitual en economía, sociología y ciencia política. "Aún cuando todos los individuos en un grupo grande sean racionales y estén movidos por el interés propio y pudieran beneficiarse si actúan como grupo, para alcanzar su interés común, ellos no actuarán para alcanzar ese interés común o grupal. La noción de que los grupos de individuos actuarán para alcanzar su interés común o grupal, lejos de ser una implicancia lógica del hecho de que los individuos en el grupo buscarán racionalmente sus intereses individuales, es en realidad inconsistente con ese supuesto"(Olson, 1965).

La razón de esta aparente paradoja reside en el hecho de que si bien en un grupo pequeño puede ocurrir que, para algunos individuos, las ganancias de la existencia del bien colectivo o grupal exceden el costo de proveerlo, y por tanto ellos actuarán para generarlo, en un grupo grande ello normalmente no ocurre.

Durante las últimas décadas se ha avanzado bastante en el análisis de las condiciones necesarias para el surgimiento de la acción colectiva (Cortázar, 1997). Es, sin duda, un tema que debe ser estudiado en forma explícita en cualquier estrategia que busque el desarrollo de la concertación en un área determinada.

*j) La no-concertación social*

El destacar la importancia y las contribuciones de la concertación social no debe hacernos perder de perspectiva que hay decisiones que resulta más conveniente que sean tomadas por el sistema político, en el que se da el principio de "un hombre un voto", y no en procesos de mercado o de concertación social, en los que pesan en forma diferencial los "pesos" y los "recursos organizacionales". Hay temas institucionales, que se refieren a los aspectos centrales de la convivencia de un país, que sólo corresponde abordarlos a través del sistema político.

*k) La concertación social en los organismos internacionales: el caso de la OIT*

Hemos mencionado distintas formas que puede tomar la concertación social y la conveniencia o inconveniencia de aplicarla en la búsqueda de diversos objetivos. A partir de lo dicho en las secciones anteriores se podría extender la reflexión al único organismo internacional que tiene un carácter tripartito, al que podrían ser aplicables algunos de los criterios que aquí reseñamos. Por ejemplo, ¿cuáles son los cambios institucionales que es posible realizar en una organización como la OIT sobre la base de acuerdos tripartitos? Esta es un área en la investigación sobre los procesos de concertación social que ha sido insuficientemente desarrollada.

**3. Los estrechos límites de lo posible: las realidades de la ruta y los límites críticos**

Pero las posibilidades y los límites de la concertación no provienen sólo de las ventajas o desventajas que ésta tendría para la comunidad como un todo. Hay actores concretos con poder de influencia que, inevitablemente, hay que tomar en cuenta. Tienen poder como organizaciones. Tienen también un poder simbólico. Por ejemplo, hay adhesiones y prejuicios en el sistema político que otorgan una importancia especial a determinados actores. En el caso chileno están, por ejemplo, la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC). Hay sectores del centro y la izquierda que requieren del "visto bueno" de la CUT para aprobar un proyecto de ley que afecte a los trabajadores. Del mismo modo, es común que parlamentarios de derecha busquen el "visto bueno" de la CPC para votar determinados proyectos de ley.

Esto nos lleva a destacar la importancia del "punto de partida". Reconocer que el elenco de actores con el que se inicia cualquier cambio, el que a su vez está influido por el mapa estructural e institucional del país, resulta determinante para el resultado final.

No basta con determinar ¿dónde? ¿cuándo? ¿cómo? ¿para qué? ¿entre quiénes? concertarse, en teoría. Existe un vector de estructuras e instituciones que han dado origen a determinados actores. Estos, a su vez, se relacionan con y presionan al sistema político y a los demás actores sociales para buscar sus objetivos, entre los cuáles está, ciertamente, el no desaparecer. Y en su intento por progresar, o al menos por no desaparecer, exigen que haya quiénes se concerten con ellos respecto de determinados objetivos. Por ejemplo, si un país tiene una estructura sindical descentralizada (Chile) tiene un conjunto de posibilidades y limitaciones heredadas que difieren de las que tiene un país con una estructura sindical centralizada (Argentina). Ambos podrán buscar una mayor descentralización en la negociación colectiva, pero el ritmo del cambio, e incluso podríamos augurar que el resultado final, estarán influenciados por el punto inicial desde el cual parten.

Para comprobar los estrechos límites de lo posible, y como las realidades de la ruta ponen límites críticos al cambio, basta contrastar lo que ha ocurrido con las reformas laborales y previsionales en la Región. Algunos países, como Argentina, han intentado en múltiples oportunidades descentralizar la negociación colectiva o modificar las cláusulas de despido. Sin embargo, se han encontrado con la oposición de los gremios más organizados, que sufrirían una pérdida de poder con las reformas, los que han logrado detenerlas en el sistema político, sin que puedan avanzar.

Ello contrasta con lo que ha ocurrido con las reformas previsionales, las que se han desarrollado con éxito en la mayoría de los países (Argentina, Perú, Colombia, México, Uruguay, Bolivia). Respecto de éstas últimas, las "realidades de la ruta" eran diferentes. Había menos intereses afectados y una mayor necesidad de los gobiernos por aprobarlas.

Algo análogo ocurre con muchas reformas estructurales e institucionales. En particular, con las de educación y salud. Las organizaciones sociales logran impedir el cambio. La razón es simple. Muchas de esas reformas terminarían por disminuir radicalmente el poder de los gremios que se fortalecieron con la estructura anterior. Con aquella que requiere ser reformada. Igual ocurre con muchas privatizaciones.

¿Qué ofrecen los sindicatos y gremios para influir decisivamente en muchos de éstos cambios? Al menos tres cosas: (i) capacidad de movilización política (movilizaciones que dañan al gobierno al impedir muchas veces el acceso de la población a determinados servicios básicos; y más en el mediano y largo plazo, apoyo o rechazo en las contiendas electorales), ii) fuentes de financiamiento (es claro en el caso de las organizaciones empresariales), y iii) legitimidad social (claro en el caso de las organizaciones sindicales y muchos partidos de izquierda). Se trata de recursos poderosos, que avalan sus intereses y acciones, y que terminan por influir en el proceso político y en la concertación social.

#### **4. La estrategia del conser-flicto: a modo de conclusion**

Dado lo que hemos dicho, ¿cuál es la estrategia que emerge?

Hemos destacado la importancia de la concertación social, tanto para la profundización de las democracias de la región como para el desarrollo económico, la equidad social, y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Pero, a la vez, hemos buscado evitar las posturas ideológicas que impiden un uso racional de este instrumento. Tomamos, por tanto, una perspectiva más instrumental. Hemos buscado analizar "¿dónde?" debe desarrollarse la concertación, "¿cuándo?" "¿para qué?" "¿cómo?," ¿entre quiénes?". Partimos de la presunción que hay beneficios y costos de la concertación. Que en algunas áreas, temas y mecanismos priman los beneficios y en otros los costos.



Hay una implicancia de todo lo dicho que conviene, a estas alturas, hacer explícita: aceptar que no siempre, ni respecto de todos los temas, resulta conveniente usar el instrumento de la concertación, es también reconocer que en determinadas circunstancias conviene aceptar abiertamente el conflicto, como el modo más adecuado para resolver las diferencias. Tomar una perspectiva más instrumental respecto de la concertación es también tomar una postura más instrumental respecto del conflicto.

De allí que la nuestra se pueda denominar una propuesta estratégica del "conflicto", que involucra definir cuáles van a ser las áreas de conflicto y cuáles las áreas de concertación.

Cuando falta alguno de éstos ingredientes, de seguro que hay una aproximación ideológica al problema, o existe una voluntad limitada para hacer cambios estructurales o institucionales; los que normalmente vienen acompañados por una mayor necesidad de concertación social, pero también por una mayor necesidad de conflictos con algunos actores sociales y políticos.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Boeninguer, E. (1997); Democracia en Chile, Santiago: Editorial Andrés Bello.

Calmfors, L y J. Driffill (1988); "Centralized Wage Bargaining and Macroeconomic Performance", en Economic Policy 6.

Cortázar, R. (1997); "Non-redundant groups, the assurance game and the origins of collective action", Public Choice, vol.92.

Fukuyama, F. (1995); Trust, Londres: Hamish Hamilton.

Hirschman, A. (1982); Shifting Involvements, Princeton: Princeton University Press.

Olson, M. (1965); The Logic of Collective Action, Cambridge: Harvard University Press.

Olson, M (1982); The Rise and Decline of Nations, New Haven: Yale University Press.

Pizzorno, A. (1978); "Political exchange and collective identity in industrial conflict"; in C. Crouch and A. Pizzorno (eds.); The Resurgence of Class Conflict in Western Europe, New York: Halmes and Meier.