

Concertación social: Redistribución del poder

Mario Dos Santos

Mario Dos Santos: Sociólogo argentino. Investigador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Secretario de Redacción de "Crítica y Utopía".

En la América Latina de hoy, comparada con la de comienzos de la década del 70, ocupan un lugar destacado los procesos de apertura política. Por variadas causas, en distintas formas y en diferentes grados, países como Brasil, Argentina, Perú, Uruguay y Ecuador transitan hacia regímenes políticos más abiertos. Aún en aquellos en los cuales el retorno a formas constitucionales de gobierno no se ha producido hasta el momento, se advierten indicios de liberalización y se abren posibilidades para una mayor participación. Muestra de ello son los comienzos de movilización social, la actividad en el seno de los partidos políticos, la reaparición en la escena pública de grupos sociales organizados, el surgimiento de debates sobre el ordenamiento social, en una palabra, el resurgimiento de la actividad política. Las profundas expectativas de cambios sociales y políticos que acompañan esta dinámica testimonian aspectos de la historia reciente, plena de convulsiones y de intentos de transformación. Sin esa historia serían incomprensibles modificaciones en la cultura política advertibles tanto en los movimientos populares como en expresiones más circunscriptas de grupos sociales u organizaciones políticas. Distintas estrategias revolucionarias que tuvieron cierta vigencia en el debate y la acción durante las décadas pasadas desaparecen como opciones de validez general. Las críticas generalizadas a soluciones autoritarias de cualquier signo constituyen un componente de esta modificada perspectiva, que comienza a incluir la preocupación por las potencialidades de la institucionalidad democrática, en sus diversas variantes.

La discusión así abierta coincide con los procesos de apertura antedichos y en ella se vuelven manifiestas las dificultades de conciliar regímenes democráticos relativamente estables con las transformaciones profundas que estas sociedades requieren, así como los riesgos que se afrontan en la etapa de transición. En este contexto se inserta la problemática de la concertación social.

Este mecanismo de toma de decisiones podría llegar a contribuir en la resolución de algunos de los problemas básicos de las sociedades latinoamericanas, como por

ejemplo los de la redistribución del ingreso y los de la estabilidad del sistema político. En la medida en que los actores sociales estén involucrados directamente en el proceso de toma de decisiones y el Estado deje de ser el único responsable - y por ende el único soporte - de esas últimas, se gestaría un compromiso mayor en el mantenimiento del sistema político. (Sabemos que las máximas amenazas a éste derivan de reacciones de los actores sociales ante decisiones impuestas desde el Estado).

DILEMAS E INTERROGANTES

Naturalmente el análisis de las posibilidades que parecen ofrecer en ese sentido los mecanismos de concertación no puede realizarse sin referencia a las experiencias históricas regionales - más bien escasas - y extrarregionales y sin recoger desarrollos teóricos sobre algunos problemas implicados. Una tarea ineludible de evaluar los límites y logros de los casos latinoamericanos más significativos, sus distintas formas institucionales en diferentes marcos (regímenes políticos, distinto grado de evolución de las organizaciones de representación sectorial, relación con fases del ciclo económico, modalidades de la intervención estatal, situaciones de movilización social, etc.). La confrontación con la diversificada experiencia europea, más rica y consolidada, evidentemente puede arrojar luz sobre la capacidad prospectiva de la concertación social en la región. Tal confrontación debería asimismo conducir a un tratamiento más solvente de los problemas teóricos implicados. A partir de la comprensión básica de los mecanismos de concertación como uno de los mecanismos de mediación entre la sociedad civil y el Estado, aparece inmediatamente una gama de controvertidos temas de la ciencia política. Sin duda el más controvertido de ellos es el del lugar que ocupa en la teoría liberal clásica la representación de intereses específicos de grupos organizados. Más concretamente, ¿cómo se resuelve la relación entre la democracia y la legitimidad de un diseño institucional que incluya la acción de grupos con intereses específicos? En este sentido las discusiones y los trabajos recientes sobre "corporativismo liberal" o neocorporativismo, democracia sometida, vinculación entre partidos y grupos de interés, límites y posibilidades de la representación y participación a través del sistema partidario resultan directamente relevantes. También hay una vinculación clara con temas más generales tales como la relación entre la instauración del Estado de bienestar y el incremento de negociaciones entre el gobierno central y los actores sociales o directamente entre éstos con la tutela del Estado.¹

¹Cf. Los trabajos de Claus Offe, Adam Przeworski, Philippe C. Schmitter, Gerhard Lehmbruch, Charles Anderson, Leo Panitch entre otros.

Acercándonos más a los problemas de la puesta en práctica de la concertación social se imponen otro conjunto de interrogantes: ¿qué dificultades plantea la existencia de grandes contingentes de población no organizada e inclusive excluidos del mercado y del sistema político? ¿Cuál es la factibilidad y eficacia de los mecanismos de concertación social en sociedades con fuerte grado de heterogeneidad social, espacial y sectorial, con presencia de minorías étnicas no integradas o escasamente integradas? ¿Cuáles serían las condiciones de la ampliación e institucionalización de mecanismos de concertación?

La intención actual es comenzar a dar respuesta a lo planteado, comprendiendo tanto los aspectos teóricos como prácticos. Una comprensión implícita es que el hecho mismo de la concertación social depende de la existencia de un pacto político democrático. La inversa no parece ser necesariamente cierta, pero resulta muy difícil pensar la posibilidad de instituir mecanismos de concertación social en una sociedad que no haya efectivizado un concenso sobre el mantenimiento del sistema institucional. Ello es así en la medida en que se trata de una instancia de regulación de intereses económicos y sociales de sectores organizados avalada por el Estado. Sabemos también que depende o se halla condicionada por la cultura política de los distintos sectores, los grados y tipos de participación de los diferentes sectores, la relación que se establece con otros canales - por ejemplo partidos políticos - de procesamiento de las demandas sociales y económicas.

Se confía en que este mecanismo de mediación, adoptando modalidades adecuadas, puede contribuir a la necesaria redistribución del poder en nuestras sociedades y a la adopción de una planificación progresiva. Generando un ámbito institucional de procesamiento de las demandas y de los conflictos económico-sociales será quizás posible apartarse de enfrentamientos irreductibles capaces de conducir ya sea a una fuerte disgregación social, al bloqueo del sistema de decisiones, o peor aún, a fórmulas autoritarias nuevas o conocidas, donde queda excluido todo avance en el camino de autorregulación o autogobierno pacífico de la sociedad.

MARCO INSTITUCIONAL Y CONCERTACION SOCIAL

Sin duda esta es la cuestión teórica más general y de mayor implicancia. Los problemas de la concertación social, en tanto forman parte de los problemas de regulación de las relaciones económico-sociales, son necesariamente procesados cualesquiera sean los marcos institucionales. Lo que ocurre es que no en todos ellos existen instancias específicas para una modalidad específica de la regulación que llamamos concertación. ¿Qué tipo de institucionalidad se requiere pues para que esa

regulación se realice a través de mecanismos de concertación social? Sólo se puede responder a esto indagando la relación entre distintas formas de concertación (actores involucrados, intervención del Estado, qué se concerta) y distintos regímenes políticos. Si uno acepta que en su expresión más abarcadora la concertación social es una forma institucionalizada de regulación de las relaciones económico-sociales, ¿ello cómo se concilia con la institucionalidad de la democracia constitucional tradicional? ¿En los modelos teóricos de una democracia participativa o social? ¿Qué lugar ocupan los mecanismos de concertación? ¿Cuál es la vinculación - a nivel de la teoría de la representación política entre los mecanismos de la concertación y el sistema de partidos? En relación con esto también uno debe preguntarse si los mecanismos institucionalizados de concertación implican un avance del Estado en cuanto a concentración del poder o que por el contrario pueden entenderse como mecanismos de redistribución del poder a partir de la intervención directa en ellos de fuerzas de la sociedad civil. El sólo hecho de que se propicie una intervención directa de fuerzas de la sociedad civil no garantiza en absoluto una limitación del poder estatal ni una redistribución del poder en la sociedad como un todo. Justamente, lo propio de la concertación impulsada por los regímenes corporativos es la participación en el aparato estatal de organizaciones funcionales (de la sociedad civil) que detentan el monopolio de la representación excluyéndose toda posibilidad de representación opcional o de canalización de demandas al sistema político que no pasen por los canales previstos y/o creados por el Estado. Rozamos así la dificultad de distinguir claramente la forma corporativa de concertación de aquellas que no lo son. El problema teórico planteado aquí y no resuelto por la teoría liberal de la democracia representativa - es el del lugar que deben ocupar los intereses organizados en el sistema político en general y más particularmente en el sistema de toma de decisiones (planificación, etcétera).

El hecho de que buena parte de las decisiones de asignación de recursos dependan del mecanismo de la concertación y por ende del compromiso directo y recíproco de actores sociales descarga al Estado de la responsabilidad de sustentar por sí sólo tales decisiones. Evidentemente eso debería contribuir a una mayor estabilidad del sistema institucional, así como a incrementar las probabilidades de que las decisiones adoptadas se lleven a la práctica.

CONCERTACION SOCIAL Y CONFLICTO

Entre los extremos de una idea utópica de integración consensual (que en los intentos de realización sólo puede llevar a formas totalitarias) y la visión opuesta de una sociedad regida por el puro conflicto y la dominación, queda abierta la perspectiva

de una sociedad capaz de canalizar institucionalmente demandas antagónicas, aceptar el disenso, procesar propuestas diferentes de ordenamiento social y reconocer la legitimidad y acción de los movimientos sociales.

Los mecanismos de concertación social son justamente recursos para regular los conflictos en el área económico-social en función del desarrollo. En este sentido, podemos hablar de ella como de un conjunto de técnicas de compromiso para el desarrollo, técnicas a su vez asimilables a los comienzos de una planificación concertada.

CONCERTACION SOCIAL E IGUALDAD

El hecho de que se negocien intereses no implica que el resultado de la negociación introduzca tendencias igualitarias en la sociedad (aunque la mera existencia de la negociación hace suponer que ya los intereses no se imponen directamente); entonces, está presente al tratar la concertación social y sus modalidades institucionales el problema de cómo se dirimen esos intereses.

Uno podría dar una primera contestación diciendo que ello se da según la fuerza de las distintas organizaciones que se sientan a la mesa de negociación. Pero evidentemente la fuerza de esas organizaciones tiene fundamentos distintos. El tipo de poder de los grupos empresariales organizados será seguramente de naturaleza más económica que social y ocurrirá lo inverso con los sindicatos.

El poder político que tengan unos y otros incidirá también no sólo en los resultados sino en la misma posibilidad de que actores con intereses distintos acepten el camino de la negociación. Puede suponerse que con una situación de base en la que haya una gran diferencia de poder no se concertará en absoluto o la concertación será un mero mecanismo legitimador más de la correlación de poder existente. Pero entonces por qué se puede pensar que los mecanismos de concertación son aptos para introducir tendencias igualitarias en la sociedad, o sea facilitar una regulación social que efectivamente permita disminuir la desigualdad relativa. Por una parte la institución de la concertación genera un espacio privilegiado y legitimado para trasmutar el poder social en poder de negociación. A ello contribuye, entre otros motivos, el carácter público de la concertación, no sólo en cuanto a qué se concerta sino también en cuanto a la obligatoria exposición argumentativa de todos los actos implicados, exposición que no puede dejar de remitirse a pautas valorativas (intereses generalizables en lenguaje de Habermas) que han logrado vigencia histórica. Por otra parte, obviamente el Estado, que como ningún otro actor

debe supuestamente impulsar la vigencia de esos intereses generalizables, cuando lo hace superando el mero plano de las declaraciones justificatorias, inclina la balanza en favor de resultados más equitativos en las negociaciones.

Así como se llega a la mesa de negociaciones con poderes distintos, lo que ceden y lo que ganan los distintos autores es heterogéneo. Tal heterogeneidad es la que precisamente contribuiría a introducir tendencias igualitarias y no sólo en la dimensión económica. Una imagen de funcionamiento de la institución sería proporcionada por un conjunto de vasos comunicantes que se compensan. En otros términos, permitiría una redistribución de poderes.

Queda claro que estos señalamientos se refieren a los eventuales efectos de la concertación en cuanto a la disminución de las desigualdades relativas medidas, por ejemplo, en términos de distribución del ingreso. Subsiste, sin embargo, el problema de que ese mejoramiento de los ingresos relativos no asegure la satisfacción de necesidades básicas de los estratos más bajos de la población. En efecto, aquí nos encontramos con limitaciones estructurales cuyo tratamiento exigiría comportamientos y respuestas de los actores y del sistema político en su conjunto que exceden en mucho el marco habitual de la concertación, incluso en la mayoría de los países europeos en los cuales su práctica tiene ya cierta tradición e institucionalización.

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. Este riesgo, presente en todos los casos, se agrava de modo considerable en países como los latinoamericanos donde por un lado la tradición de organizaciones representativas de intereses sociales específicos es débil (salvo el caso del sindicalismo en algunos pocos países) y por otro lado la exclusión económica, social y política abarca contingentes inclusive mayoritarios de población.

CONCERTACION SOCIAL Y PARTICIPACION

Importa reconocer que la participación asociada a las actividades de concertación es específica y circunscripta, siendo útil por tanto distinguirla de otras formas. Las reivindicaciones que se plantean en una y en otras tiene características distintas: en un primer caso se trata de demandas negociables (en general también cuantificables). Ello implica que se está dispuesto a ceder algo a cambio de algo. Se encara una mejoría relativa y se acepta un camino gradual de transformación.

Otra característica distintiva es que los actores se interpelan recíprocamente, desde identidades sociales previas que no están en juego en el proceso. Por consiguiente esta modalidad de participación puede contrastarse con aquellas en las cuales la razón misma de la participación es la reivindicación de una identidad colectiva (movimientos de minorías diversas), donde no hay recursos negociables entre actores específicos. También habría que distinguirla de otros tipos de participación más global propia de movimientos sociales sin interlocutores sectoriales que le exigen o plantean modificaciones a la sociedad en su conjunto (o el sistema político) enarbolando demandas no negociables (por ejemplo movimientos regionales, ecologistas, etcétera). Si en una sociedad predominan estos movimientos muy probablemente la importancia o las posibilidades de la concertación social se vean disminuidas.

Refiriéndose concretamente a los mecanismos institucionales de concertación habría que tomar en cuenta aspectos tales como: grado de representatividad de los actores directos, tipo de participación de los representados y formas de control de los acuerdos, pautas institucionales que amplíen o restrinjan la posibilidad de participación (por ejemplo puede preverse o no la intervención de representantes de los partidos políticos otorgándoles distintas atribuciones), y así sucesivamente. Como se hizo referencia en el punto anterior, la existencia de sectores no organizados abre un interrogante sobre el alcance potencial de los mecanismos de concertación. En este sentido, la provisión de instancias descentralizadas y de distintos niveles (nacional, regional, local) de concertación puede ampliar la participación en ella, lo cual resultaría imposible si se intentase directamente a nivel macro. En ese caso puede imaginarse incluso que la práctica de la concertación favorezca la organización de sectores populares diversos.