

EL PAPEL DE LA CONCERTACION SOCIAL ANTE LA POLITICA DE AJUSTE

por

JUAN RASO DELGUE

1. INTRODUCCION

La idea de la concertación social como instrumento para enfrentar la crisis marcó la década de los ochenta. En los foros políticos, gremiales, académicos, la concertación era tema habitual de debate: el consenso de los interlocutores sociales - Estado, trabajadores y empleadores - materializado en acuerdos o pactos era considerado por muchos el camino adecuado en la lucha contra el desempleo y la inflación.

Montoya Melgar afirmaba: "la gran novedad de estos últimos años en materia de instrumentos normativos sobre el fomento del empleo está constituida por las recientes manifestaciones de lo que viene llamándose *compromiso social* o *pacto social*"⁽¹⁾. No es un convenio colectivo -agrega-, sino que constituye una nueva modalidad normativa que se caracteriza por dos aspectos: su naturaleza es eminentemente política (el incumplimiento de lo pactado da lugar a reacciones de tipo político y no a pretensiones jurídicas deducibles judicialmente) y la ejecución del compromiso requiere la adopción de disposiciones normativas de diverso alcance⁽²⁾.

"El método de la concertación -expresaba Giugni- significa operar una equitativa distribución de sacrificios, cambiando un contenimiento en el alza del salario nominal por una más rígida aplicación de la equidad tributaria y por un conjunto de acciones contra la desocupación"⁽³⁾.

De algún modo el final de los años '80 coincide con la declinación de los entusiasmos que había despertado la concertación. Diversas causas explican su "crisis".

En primer lugar, ese camino esperanzoso se volvió rápidamente un sendero áspero a la hora de cumplir las partes con sus compromisos: los interlocutores sociales concordaban sobre la necesidad de una política de

(1) Montoya Melgar A., *Sistemas de Garantía del Empleo: el ejemplo español*, en rev. Trabajo y Seguridad, Buenos Aires 1983 n.3, p. 195.

(2) *idem.*

(3) Entrevista publicada en el Semanario La Democracia, Montevideo, 3.8. 1984, p.23.

consenso, pero no existía en los hechos el compromiso de asumir las obligaciones que nacían de ese consenso. La invocación del diálogo se producía en los picos más altos de la conflictividad, para atenuar tensiones. Pero una vez retornada cierta serenidad en las relaciones entre las partes, las obligaciones asumidas se olvidaban o postergaban.

En segundo término, la inexistencia de una verdadera "cultura del consenso" determinaba que algunos pactos fueran simples fórmulas pasajeras y meramente programáticas, que por un lado debilitaban y desprestigiaban la concertación, por el otro generaban frustraciones, a su vez causa de nuevos conflictos.

Luego de la experiencia decepcionante de la concertación en la década pasada, ¿cabe volver a plantear hoy -en un sistema de relaciones laborales cada vez más complejo- el retorno a esa experiencia de consenso?

¿Hablar de concertación no es un intento último de reanimar una idea, al parecer perimida? ¿Es posible superar hoy la barrera de desconfianza, rigidez, violación de los compromisos asumidos, que no pudo superarse en los años anteriores?

Intentaremos aproximar alguna conclusión ante estas cuestiones, aunque más importante que nuestra opinión es la oportunidad de esta revisión crítica de la concertación y evaluar si ante el actual contexto laboral, puede constituir una respuesta válida al impacto del ajuste.

2. Ajuste, Modos de producción y Concertación

Pese al escepticismo que hoy rodea el tema de la concertación, se plantea -nos planteamos- la cuestión de si la concertación puede constituir una política de respuesta al impacto del ajuste en las sociedades económicas latinoamericanas.

Para el Diccionario de la Real Academia Española "ajustar" significa "conformar, acomodar una cosa a otra". Subyace en ese concepto de "ajuste" cierta idea de cambio: para que una cosa se conforme, se acomode a otra, de alguna manera debe adaptarse, modificarse, en definitiva cambiar.

La noción gramatical nos ayuda a comprender que el *ajuste* es en definitiva un cambio de reglas -económicas y jurídicas- que deben acomodarse a realidades nuevas. La idea de ajuste no tiene contenido ideológico, es la simple expresión de una necesidad de adaptación. Sin perjuicio de ello, debe reconocerse que las políticas neoliberales implementadas por nuestros países, han impreso al concepto de ajuste un especial tinte ideológico: El ajuste marca un cambio donde se privilegia lo económico sobre lo social.

El punto de partida de las actuales realidades es la crisis generalizada en el mundo de los últimos quince años, que ha castigado con particular dureza los países de economía dependiente.

La crisis -cuyas causas son variadas y profundas- se ha especialmente manifestado en América Latina en torno a las siguientes cuestiones:

- a) deterioro del mercado de trabajo;
- b) inflación generalizada;
- c) aumento desmedido de la deuda externa;
- d) importante déficit público, generado por un aparato burocrático pesado y un sistema de seguridad social deteriorado

Las respuestas dadas por los gobiernos centrales a la crisis se han inspirado en general en recetas neoliberales, que pregonan depresión salarial, flexibilidad laboral, reducción de las dimensiones del Estado con políticas de privatización, reestructuración de la seguridad social a través de la disminución o postergación de beneficios y la promoción de seguros privados

En torno a las respuestas del ajuste nace un debate polémico y cargado de dogmatismo, en el que se radicaliza el disenso ideológico. Se asiste a un verdadero enfrentamiento entre el Derecho del Trabajo y la Economía. ERMIDA URIARTE expresa que el contexto teórico de las relaciones entre las dos disciplinas, ha pasado de una teoría o tesis predominante del Derecho Laboral, que ha sido concebido en América Latina como un ordenamiento normativo unilateral protector del trabajador, y una contra-teoría -economicista- que expresa que las diversas protecciones laborales perjudican la economía en su conjunto y el empleo en particular. Ante esta confrontación, el autor expresa que "no existe, ¿todavía?, una concepción alternativa a la concepción *tradicional* del Derecho del Trabajo"⁽⁴⁾.

En ausencia de una concepción que permita superar el contraste, se ha impuesto por la vía de normas -que no siempre responden a criterios y orientaciones políticas precisas- y más aún por la vía de los hechos, una verdadera desregulación del sistema de relaciones laborales.

Las actuales políticas de ajuste en América Latina se basan en algunas premisas a las que los economistas atribuyen valor dogmático. Ellas son:

1. La inflación es un mal de la economía que debe necesariamente ser contenido y posiblemente eliminado.
2. El desarrollo económico se alcanza a través de una mayor competitividad internacional.
3. Los aumentos de las retribuciones provocan inflación, por lo que debe instrumentarse políticas de contención salarial.
4. Los altos costos laborales son responsables de la baja competitividad de las empresas.
5. La seguridad social es una carga demasiado pesada para el Estado, por lo que deben implementarse sistemas privados de seguros.

⁽⁴⁾ Ermida Uriarte O., *Ajuste y legislación laboral en América Latina*, en *Debate Laboral*, Año V, n° 11(2), 1992, p. 20 y 21.

El "ajuste" ha tenido como consecuencia real el deterioro de la distribución de riquezas en la población mundial. Ese deterioro no solo ha consolidado las diferenciaciones económicas entre países ricos y países pobres, sino que aún en los países ricos o industrializados, existen capas cada vez más espesas de la población que viven por debajo de los umbrales de sobrevivencia, marginados de todos sistema de protección social.

No es exagerado expresar que hoy en América Latina un 30% de la población vive por debajo de los límites de la suficiencia y que en la mayoría de los casos la pobreza se ve acompañada por las principales expresiones de marginalización (trabajo negro, vivienda precaria e insalubre, imposibilidad de completar los estudios primarios, formas abiertas o encubiertas de mendicidad, etc.). Esta realidad ha llevado a la expansión de la informalidad y a un incremento de la delincuencia, mientras se verifican masivas emigraciones hacia países industrializados.

En efecto, las políticas de ajuste no han salvado los países ricos de la contaminación con los países pobres. La miseria y la marginalización se han introducido en las regiones industrializadas y hoy en las principales ciudades europeas y norteamericanas comprobamos fenómenos de precarización, marginalidad y delincuencia análogos a los que se manifiestan en los países pobres, pero que además producen preocupantes reacciones de xenofobia.

Al finalizar el siglo, el sistema -o los sistemas políticos- recorren con sus soluciones de "ajuste" la misma senda que el liberalismo del siglo XIX y como éste concluyen en el más grande de los errores "económicos": descuidan el ser humano como factor principal del proceso productivo.

Las políticas contemporáneas de ajuste en la mayoría de los casos han descuidado, precarizado, descalificado el trabajo humano.

Los cambios del sistema no son sólo imputables a las políticas de ajuste, por más que éstas hayan especialmente incidido en nuestras realidades.

Ha cambiado el modo de producción, bajo el impulso de las nuevas tecnologías. Asistimos al agotamiento del modelo taylorista de producción. Van desapareciendo los elementos característicos del sistema de relaciones laborales de la 2ª revolución industrial: la fábrica como asiento único o principal de producción, la jornada continua, el salario fijo, el contrato por tiempo indeterminado, la categoría entendida como calificación precisa y única del trabajador, el proceso en cadena, la subordinación. La fábrica se desmiembra en un centro operacional organizado rodeado por empresas periféricas pequeñas, formalmente independientes de aquél, pero económicamente subordinadas; la jornada se flexibiliza; el salario se articula en diversas formas de retribuciones ligadas a la productividad; el concepto de categoría es sustituido por el de polyvalencia.

Pero, contradictoriamente a esta nueva forma de producir de la sociedad "post-industrial", se multiplican en las áreas deprimidas del mundo, formas de trabajo que rememoran la época del primer maquinismo: jornadas extensas con ritmos agotadores, trabajo negro, maquilas y otras especies de "zonas francas", donde la protección del trabajador es nula o escasa.

Por otra parte, la apuntada fragmentación de la empresa de medianas y grandes dimensiones ha provocado en los últimos años la expansión de la pequeña empresa. Esta ha adquirido un rol muy importante en la producción y ha condicionado cambios en el sistema de relaciones laborales. Entre ellos, la crisis de los tradicionales institutos del derecho colectivo del trabajo: el número reducido de trabajadores en un ambiente de características familiares impide el desarrollo de la sindicalización y, por consiguiente, de la huelga y de la negociación colectiva. Esta ausencia es compensada por la promoción de fenómenos participativos: los trabajadores en general se consideran ligados a la suerte de la empresa; el contacto cotidiano con el empleador (que muchas veces comparte con ellos el trabajo) determina de diversas maneras (desde el simple trabajo a destajo hasta los premios y las gratificaciones) la participación en los resultados de la producción. En tal sentido, es más intensa la productividad, ya sea por la presencia inmediata del poder disciplinario, que ejerce un mayor control, ya sea por una conciencia difundida entre los propios trabajadores, que su suerte seguirá los éxitos o fracasos de la frágil empresa en la que trabajan.

Frente a estas realidades tan diversas y conflictivas, volvemos a formular la pregunta: ¿Es viable la concertación? ¿Es posible aplicar a realidades tan disímiles y complejas recetas que fracasaron frente a situaciones más simples?.

3. Nuevos actores y nuevas dimensiones del conflicto

El sistema de relaciones laborales de los '90 aparece mucho más complejo que en la década pasada. Algunas expresiones de la patología del mercado de trabajo -como la informalidad- se consolidaron de forma tal que hoy nos es posible prescindir de realidades que forman ya parte del sistema.

Nuestra primera reflexión es que cualquier intento de concertación debe tomar en cuenta todos los actores que intervienen en el sistema. Una concertación tradicional -acordada solo entre el Estado, trabajadores y empresas- tendría la significación de un pacto, que solo tiene en cuenta un sector -el más fuerte- de la sociedad. Una concertación de este tipo, en la medida en que no constituye una respuesta global a los problemas del sistema, sufriría rápidamente las consecuencias de la falta de respaldo del cuerpo social.

El conflicto, en cuanto inevitable confrontación de intereses y centros de poderes distintos que operan en la sociedad, asume nuevas dimensiones y características. Ya no es posible hablar de la "empresa", como unívoca expresión del poder empresarial, ni de los "trabajadores" para referirse únicamente a aquellos que trabajan en el sector formal.

Hoy se ha consolidado la presencia de nuevos actores y esta realidad determina que el conflicto laboral asuma una pluridimensionalidad desconocida en el pasado.

La confrontación deriva no sólo de la clásica diferencia de intereses entre trabajadores y empresa, sino que la divergencia se proyecta al interior de la misma clase trabajadora y de la organización empresarial.

Se perfilan con cada vez mayor nitidez tres nuevos actores -con poder e intereses propios- en el sistema de relaciones laborales: la informalidad, la pequeña y mediana empresa, la comunidad en cuanto tributaria y usuaria del sistema.

La informalidad

El trabajo informal -sobre lo que tanto se ha escrito- ya no es una expresión atípica del mercado laboral. Esa respuesta popular como estrategia de sobrevivencia frente a la crisis, que nació como un fenómeno patológico, ha pasado a ser hoy una realidad inserta en forma estable en los mercados: en la actualidad la economía informal compite muchas veces por volúmenes de producción con la economía formal y tal fenómeno obviamente se acentúa en nuestros países subdesarrollados.

La informalidad actual ha ido adquiriendo características que permiten afirmar su consolidación:

a) En muchos casos se han producido pequeñas acumulaciones de capital que van desde la adquisición de máquinas que aceleran la producción artesanal, a medios que permiten una distribución directa al consumidor (vehículos para trasladar mercaderías, carritos de venta de combustibles, puestos de venta en la vía pública).

b) La indicada acumulación de capital o la mayor experiencia y capacitación en la actividad o en el medio han determinado que se produzca una estratificación laboral y social en la misma informalidad: el informal empieza a tener sus trabajadores dependientes o sus aprendices, que no difieren de los trabajadores subordinados del sector formal, aunque ninguna regla rija esa relación.

c) También debe señalarse un efecto importante de la informalidad en el sector comercial. El contacto generalmente directo con los consumidores determina que los informales sean requeridos para la distribución de mercadería. La tradicional "pacotilla" que el informal producía o adquiría para su reventa es en muchos casos sustituida por mercadería a consignación entregada por mayoristas que se transforman en los verdaderos capitalistas del sistema.

Este fenómeno de consolidación de la informalidad va de algún modo acercándola al sistema formal, por lo que empiezan a aparecer signos de cambio: los trabajadores informales reivindicaron cierta protección oficial, piden que se les reconozca el derecho a ocupar determinados sitios en lugares públicos, se organizan para reclamar exenciones fiscales, se agrupan para la defensa de intereses comunes, mientras que el Estado a su vez comienza a intervenir con sistemas inspectivos, e intenta individualizarlos y otorgarle una documentación mínima, desarrolla a los efectos de la seguridad social la figura del trabajador independiente.

La informalidad organizada sigue sin embargo operando al margen del sistema general de relaciones laborales. La organización sindical prácticamente

no tiene acceso a estos sectores, que constituyen una permanente competencia para los trabajadores del sector formal. El informal por un lado considera al trabajador de la actividad privada o pública un privilegiado porque amparado por un estatuto protectorio, por el otro va desarrollando una individualidad que lo aleja de soluciones reguladas por un marco jurídico.

Las pequeñas y medianas empresas

Como expresáramos con anterioridad, hoy las pequeñas y medianas empresas han alcanzado perfiles propios, que las separan de la empresa tradicional. Hasta la utilización de la expresión "PYME" para individualizarlas, está marcando la separación, el contraste, la diferencia de intereses entre ellas y la gran empresa o el artesanado independiente.

BIAGI señala que "las relaciones laborales en las pequeñas empresas son generalmente muy poco discutidas y no siempre con precisión... la atención está principalmente dirigida a las grandes compañías". Recuerda que las PYME representan en los países industrializados más del 95% del total de las unidades de producción, concluyendo que en la actualidad constituyen "el modelo predominante en términos de empleo"⁽⁵⁾.

Las "PYME" reclaman un sistema normativo más flexible y sensible a los ritmos productivos, muy dependientes a su vez de los pedidos del mercado interno y externo. Consideran que la estructura salarial no debe ser rígida, sino debe acompañar la producción, a través de primas e incentivos que hagan depender la carga salarial de los beneficios de la empresa. La pequeña y mediana empresa desea enfrentar menos compromisos, pero al mismo tiempo reclama mayor protección: invoca su fragilidad y su dependencia económica frente a empresas más poderosas. En tal situación, se organiza, se agrupa, busca estrategias comunes, se vuelve en definitiva un sujeto con intereses propios y definidos en el sistema.

La comunidad y los partidos políticos

Más allá del rol político que tradicionalmente ha cumplido cada país, es cierto que la sociedad asume en la actualidad un rol preminente en el sistema de relaciones laborales. Ella es al mismo tiempo usuario, opinión pública y contribuyente en el sistema. En cuanto usuario es la destinataria de los productos y servicios elaborados por los trabajadores. En virtud de la especial juxtaposición del trabajo, de las dimensiones de las grandes ciudades, de la importancia cada vez mayor de los servicios y de las tecnologías que pueden satisfacer muchas necesidades pero también paralizar la vida de un país, los

⁽⁵⁾ Biagi M.: *Pequeñas y medianas empresas ¿flexibilización o ajuste? Reseñas relativas a las relaciones colectivas*, relato en actas del 4º Congreso Regional Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Bruxelles, 6-9 de setiembre de 1993, pp. 84 y 85.

conflictos laborales provocan inevitables efectos sobre los usuarios: hoy en día la mayoría de los conflictos castigan directamente o indirectamente al usuario. Pero la comunidad es también opinión pública: juzga el conflicto y toma partido en él. Como acertadamente expresa BIAGI, la opinión pública ejercita hoy una influencia decisiva en muchas situaciones críticas, de tal forma que puede considerársela un cuarto actor conjuntamente con la dirección de la empresa, el sindicato y el Gobierno. Y es precisamente el Gobierno quien aparece especialmente sensible a la orientación de la opinión pública cuando debe intervenir en los conflictos relativos a servicios públicos esenciales. La experiencia demuestra que no sólo la actitud del Gobierno está enormemente influenciada por la opinión pública en la elección de medidas a aplicar, sino que el éxito o la derrota de las huelgas en los servicios esenciales está condicionada en primer lugar por las relaciones de la comunidad y de los usuarios⁽⁶⁾.

Finalmente la comunidad es el principal contribuyente de las cargas fiscales. Toda política o acuerdo de concertación implica una cuenta que alguien debe pagar. Y en gran medida esa cuenta recae directamente sobre los integrantes del cuerpo social.

Un aspecto que deriva de lo expresado es el rol que los partidos políticos -expresión, cuanto menos en teoría, de la voluntad del cuerpo social- deben desempeñar en la concertación. Los pactos sociales de cuño "tradicional" han excluido la participación de los partidos políticos: una excepción ha sido la experiencia uruguaya de la CONAPRO en 1984, pero en esa circunstancia el objetivo del pacto no se limitaba al sistema de relaciones laborales sino que se extendía al delicado y complejo proceso de reinstitucionalización democrática.

Hoy se plantea la cuestión si frente al protagonismo que desarrolla la comunidad en el sistema laboral -ya sea por acción que por reacción- se justifica la participación de los representantes naturales de esa colectividad, que son los partidos políticos.

Si bien en las políticas de concertación las organizaciones de trabajadores y empleadores mantienen su independencia frente al sistema político, es innegable la gran influencia que los partidos tienen en toda la cuestión social: en tal sentido a la conflictividad de las organizaciones se une la conflictividad interna y externa de los partidos, y esta realidad -muy marcada en nuestros países con rígidas divisiones entre gobierno y oposición- no puede ser desconocida al momento de promover una política general de concertación.

No debe por demás olvidarse que en la concertación el Gobierno debe tener la representatividad necesaria para comprometer al parlamento: si tal representatividad no existe, debe necesariamente negociar con la oposición el paquete de medidas pactadas con las otras partes sociales. En tal sentido, una

⁽⁶⁾ Biagi M., *Il sindacato verso il 2000: un viaggio senza ritorno?*, ponencia al symposium de relaciones industriales comparadas organizado por el Instituto Japonés del Trabajo, Tokio, 12 de setiembre de 1988, pp. 9 y ss.

concertación con intervención de los diversos grupos políticos, crea una base más estable para los compromisos asumidos.

4. Las dimensiones de la nueva concertación

El análisis de la viabilidad de la concertación como respuesta al ajuste y a la crisis general de nuestra década está indudablemente ligado a cierto subjetivismo de quien escribe. Más allá de la escasa eficiencia de los pactos y de las frustraciones que ellos han generado en el pasado, seguimos creyendo en la concertación, porque creemos en el consenso, en la participación, en la fuerza de las decisiones democráticamente adoptadas.

Seguimos convencidos que la estabilidad democrática se logra a través de políticas de consenso, en las cuales los interlocutores sociales juegan un rol principalísimo. La concertación significa el pasaje de una democracia *representativa*, en la que el pueblo delega periódicamente su soberanía y su poder de decisión y control, al de una democracia *participativa* en la que intervienen las partes sociales en la gran confrontación política nacional. En este contexto, el trabajo se vuelve valor legitimante de la participación: el individuo tiene acceso a la participación social precisamente por su calidad de trabajador⁽⁷⁾.

La concertación provoca escepticismo y desconfianza en las partes sociales, atentas a lo que pierden y no a las ventajas que consiguen. Como ha expresado PLA RODRIGUEZ, la concertación -como la transacción judicial-nunca genera entusiasmos; pero significa sin embargo un esfuerzo de creatividad e inteligencia⁽⁸⁾. Concertar significa precisamente negociar, acordar, decidir los ajustes del sistema a las nuevas realidades.

La concertación no implica ausencia de conflictos, sino todo lo contrario: nace precisamente del reconocimiento del conflicto y su propósito es la prevención o atemperación del mismo.

Pero para que la concertación pueda tener alguna posibilidad de éxito, no alcanza plantear meras aspiraciones democráticas. Es indispensable adecuarse con criterios muy claros a las realidades actuales y tal adecuación supone el reconocimiento de una sociedad plural, en la que otros grupos o centros de interés pueden legítimamente atribuirse la calidad de interlocutor o parte social.

En 1988 escribíamos: "Las prácticas de concertación formal a nivel macroeconómico no han tenido éxito ni repercusiones notables. Diversas causas vinculadas con las dificultades financieras del Estado, las necesidades aún

⁽⁷⁾ Godio Julio, Introducción en Iurraspe F. y Barreto J., *El Sindicato nacional por rama de Industria en Venezuela*, pag. 22 y ss.

⁽⁸⁾ Plá Rodríguez A., intervención en mesa redonda sobre concertación organizada en el marco del IV Congreso Centroamericano y del Caribe de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, San José de Costa Rica, 14 a 19 de abril de 1985.

insatisfechas de vastos sectores de la población, el antagonismo de los partidos políticos, parecen oponerse a todo intento de acordar en forma conjunta las grandes estrategias de la política social y laboral"⁽⁹⁾. Hoy nos reafirmamos en la convicción que las políticas de concertación fracasan muchas veces por estar limitadas a sectores que con ser importantes, constituyen sin embargo sólo una franja de la sociedad global. Es necesario superar los obstáculos apuntados, convocando al debate a todos los interlocutores. En la actualidad, no creemos que Estado, trabajadores y empleadores puedan acordar una política de consenso con prescindencia o a espaldas del sector informal de la economía. La concertación nace de la realidad, no del derecho, por lo que dudoso futuro tendrán aquellos pactos que desconozcan parte importante de esa realidad y sólo privilegien relaciones laborales jurídicamente reguladas.

PLA RODRIGUEZ expresa que "desde hace años se viene reclamando la equiparación de aquellos que social y económicamente son similares a los trabajadores, pero que no están sometidos a una relación de dependencia". Recuerda a Paul Durand quien indicaba que el derecho del trabajo llegaría a convertirse en el derecho de la actividad y concluye afirmando que debe agudizarse la imaginación y la creatividad para alcanzar también aquellas personas no sometidas jurídicamente a subordinación, extendiendo estas consideraciones a la informalidad⁽¹⁰⁾.

Apoyándonos en esa idea de Durand, consideramos que debe promoverse una política de concertación para toda la "actividad", no limitándola al sistema formal de relaciones laborales. Pero de esta premisa se desprende una segunda idea: es de la esencia misma de la concertación el supuesto que toda materia objeto de regulación debe ser discutida entre los sujetos alcanzados por la misma. Sería contradictoria con ese criterio esencial una concertación en que los problemas de la informalidad sólo se negociaran a nivel de representantes del sector formal.

Consideraciones análogas pueden aplicarse a la ya apuntada diversidad que se agudiza en el empresariado. Es difícil concebir en la actualidad organizaciones de empleadores que defiendan con igual intensidad los distintos tipos de empresa que actúan en el sistema. Es a nuestro juicio deseable que las pequeñas y medianas empresas expongan en la mesa de concertación y a través de representantes propios su problemática en muchos casos diferente y en contraste con los intereses de la gran empresa. Un acuerdo nacional que no tuviera en cuenta las realidades y dificultades de las PYME, seguramente provocaría reacciones en las empresas de pequeñas dimensiones, que podrían deslizarse hacia las áreas de la economía negra.

⁽⁹⁾ Raso Delgue J., Uruguay: *Concertación y Conflicto en la nueva democracia*, ponencia presentada al Grupo de Estudio AIRT sobre acuerdos trilaterales y políticas macroeconómicas de los años '80, Quebec (Canadá), 27.8.1988.

⁽¹⁰⁾ Plá Rodríguez A., "Destino del Derecho del Trabajo", ponencia para el VI Encuentro Iberoamericano de Puebla (México), noviembre 1992.

Finalmente es claro que la presencia del Gobierno en la concertación es esencial, pues a él corresponderá implementar la mayoría de las medidas que se acuerden. Desde el punto de vista formal, si bien en el pacto social no es imprescindible la presencia del Gobierno, la participación oficial es de extrema significación: una política de ajuste significa también cargas para el Estado y la intervención gubernativa es deseable en la medida que también significa asumir un compromiso frente a la colectividad nacional. Para asegurar una participación plena, el Gobierno deberá tener la suficiente representatividad o haber negociado previamente con los partidos políticos de la oposición la participación en el pacto. Si no existe representatividad o acuerdo previo con los diversos sectores políticos, parecería deseable invitar los partidos a las negociaciones, de modo que todos asuman su responsabilidad ante la comunidad que representan.

5. Contenidos de la nueva concertación

Es evidente que los contenidos de la concertación pueden ser tan amplios y diversos como lo reclaman las necesidades de cada país y lo sugiera la creatividad e inteligencia de los interlocutores sociales.

De todos modos, consideramos que algunas materias son de exámen ineludible en eventuales pactos que se concierten en nuestros países. Ellos son: la estructura salarial, la formación y capacitación profesional, las respuestas a la introducción de las nuevas tecnologías, la promoción de la pequeña y mediana empresa, la organización y regulación de la informalidad.

La estructura salarial

El nivel deprimido de los salarios sigue en América Latina el núcleo del conflicto laboral. En general las reivindicaciones de los trabajadores y sus organizaciones se concentran en las reclamaciones de aumento salariales, que permiten adecuar las retribuciones al proceso de inflación de cada país. Por otra parte, las políticas de ajuste, como ya se mencionó, buscan frenar los aumentos para evitar que los mismos incidan en la espiral inflacionaria. Pero el Estado también sigue una política de gran contención en las retribuciones del sector público, en la medida que las mismas significan para él una pesada carga financiera. Este hecho determina a su vez que en la mayoría de los países la conflictividad en el sector público sea más intensa que en la actividad privada

Es muy difícil en una situación tan compleja negociar según métodos tradicionales de conservación del poder adquisitivo (ej. ajustes periódicos en base a las variaciones de la inflación). Parece más viable acordar sobre estructuras salariales más flexibles, que tengan en cuenta el resultado final del trabajo. En otras palabras, creemos que existen espacios para negociar sobre productividad y participación en los beneficios de la empresa. Tradicionalmente nuestras organizaciones sindicales han resistido el tema de la productividad, viendo en ella una forma de mayor explotación de la fuerza laboral. Hoy

estamos en una etapa de superación de este prejuicio: ya no se trata de negar la productividad, sino de aprender a negociar con ella, de forma que pueda significar un verdadero beneficio e incentivo para el trabajador.

El aparato productivo de nuestros países depende fundamentalmente del mercado externo. Esta realidad tiene que hacer comprender a trabajadores y empleadores que -más allá del conflicto natural que suscita la relación de trabajo- debe existir una intención común para competir con mayor eficacia frente a otros países. Tal competencia no debe basarse en los bajos costos salariales, sino en mayor calidad de los productos: negociar la productividad significa en definitiva establecer reglas de reparto sobre los beneficios que derivan de la mayor calidad. Una concertación en tal sentido podría constituir el primer paso hacia un modelo "participativo" de las relaciones industriales en nuestros países.

Formación y capacitación

Vinculada con la calidad del trabajo está la cuestión de la formación y capacitación profesional, sobre la cual mucho se teoriza pero poco se avanza en términos de concreciones. Los interlocutores sociales tienen la autoridad y la responsabilidad de impulsar normas que promuevan serias políticas de formación y calificación de la mano de obra.

La formación profesional será una cuestión crucial en las políticas laborales de la integración. Pese a ello los trabajadores y empresarios no atribuyen en nuestros países una real importancia a la promoción de la calidad de la mano de obra: los empresarios parecen preocuparse más por los costos que por la calidad del trabajo, mientras que los sindicatos no comprenden que la buena calificación de la mano de obra es un elemento esencial para la estabilidad en el empleo. Los gobiernos por su parte revelan escasa preocupación real: los centros de formación profesional siguen siendo, en general, apéndices "pobres" del sistema nacional de educación y los intentos oficiales a lo sumo se concretan en leyes de difícil aplicación, que no logran superar el plano programático y teórico.

Es necesario superar la formación y la capacitación de los canales de la enseñanza tradicional, que se han vuelto totalmente inadecuados frente a las nuevas tecnologías. En la mesa de concertación, las partes deben aportar sus experiencias de "campo" para promover la organización de centros de capacitación públicos y privados que respondan a los efectivos requerimientos del mercado laboral.

Respuestas a las nuevas tecnologías.

Los efectos de los cambios tecnológicos en el mercado laboral y en general en los sistemas productivos nacionales son suficientemente conocidos para tener que referirnos a ellos. Pese al fuerte impacto que provocan en los países de escaso desarrollo, no se ha formado un consenso nacional sobre las

respuestas que deben darse a la introducción de las nuevas tecnologías y a las crisis y tensiones que ellas provocan en el mercado.

La gestión del cambio tecnológico está de hecho confiada al empresariado, lo cual es sumamente riesgoso, puesto que éste -por sus naturales características en una sociedad de mercado- toma sus decisiones en base a motivaciones individuales y no en función de los intereses de la comunidad nacional.

En esta línea de pensamiento un ejemplo de especial interés es el protocolo italiano sobre políticas de las rentas, de la ocupación y apoyo al sistema productivo suscrito en Italia el 23 de julio pasado. Este documento, que constituye a nuestro juicio un modelo de la "nueva concertación", incluye un capítulo en el que se definen una serie de medidas que deben adoptarse a través de instrumentos legales para mejorar la infraestructura en los sectores de la investigación científica y tecnológica.

Si bien los temas tecnológicos tratados en el protocolo son característicos de un país industrializado, debemos rescatar para nuestras realidades la idea que temas como la eficiencia y la evolución tecnológica de los servicios, la modernización de las empresas (aún aquellas agroindustriales), una política unitaria de inversiones en nuevas tecnologías, el desarrollo equilibrado de recursos técnicos y capital humano constituyen objetivos prioritarios de una política de concertación.

La promoción de la pequeña y mediana empresa

Ya hemos indicado la importancia que ha adquirido en el mundo la pequeña y mediana empresa, cuya importancia se destaca en un sistema internacional de producción cada vez más competitivo.

Resulta significativo que en países de reducido desarrollo, como son los de nuestras áreas, el desafío internacional seguramente se planteará con mayor realismo a nivel de las PYME. La gran empresa en América Latina tiene cargas y dificultades análogas a las de los países industrializados, pero no tiene los capitales y la tecnología para ser realmente competitiva.

Es incipiente el fenómeno grupal de las PYME, pero creemos que en esta década lograron organizarse con perfiles propios y exigir una participación directa en las grandes decisiones de la política económica nacional.

En una política de concertación, las pequeñas y medianas empresas seguramente reclamarán mayor flexibilidad de las relaciones laborales (especialmente en aquellos casos de reducido número de trabajadores), posibilidad legal de contratación de trabajo independiente aún en situaciones en que la realidad evidencia vínculos claros de subordinación económica, política financiera de estímulo para la adquisición de bienes de capital, trato preferente en la aportación al sistema tributario, incentivos fiscales que premien su capacidad exportadora.

Es evidente que a través de estas reclamaciones las PYME entran en confrontación con el Estado, la gran empresa y los trabajadores pero precisamente en estos planteos se perfila su interés propio de nueva "categoría": de ahí la importancia de regular en la concertación estas expectativas con las de los otros interlocutores sociales.

¿Porqué nuestra preocupación sobre la oportunidad de acercar las PYME al diálogo social? Creemos -y de algún modo ya lo habíamos adelantado- que desconocer el actual protagonismo de las PYME llevará a un deslizamiento de éstas hacia el sector negro de la economía, donde impera la total ausencia de reglas laborales y fiscales.

La regulación de la informalidad

La tarea de establecer reglas para la informalidad parece ser un propósito utópico frente a realidades que demuestran la incontenible expansión del fenómeno. Una pretensión en tal sentido no tendría la menor posibilidad de éxito si su objetivo fuera el de trasladar lisa y llanamente las reglas del sector formal al informal.

Las distancias entre estos dos sectores de la economía son tan grandes que no es posible aplicar soluciones análogas en uno y otro campo. Pero también es cierto -y lo hemos ya expresado- que la informalidad se ha consolidado en los distintos países y este hecho estimula la creación de reglas de ordenación. Consideramos que no es viable la aplicación de normas represivas frente a un fenómeno natural de tan vastas proporciones: no se trata de reprimir, sino de ordenar, organizar, apoyar de algún modo su promoción económica.

GRZETICH, el laboralista uruguayo que más ha profundizado el tema de la informalidad, nos sorprendía en una reciente exposición cuestionando si no debían establecer reglas laborales distintas, menos rígidas pero de más fácil aplicación, en un sector -como la informalidad- en el que no rige regla alguna⁽¹⁾. ¿En una economía a dos velocidades, podemos plantearnos la hipótesis de un derecho laboral también a dos velocidades?. Es evidentemente un planteo complejo y difícil, frente al cual no caben respuestas absolutas: es necesario comenzar a meditar sobre este tema en el que las realidades se confrontan con normas y principios valiosos, pero de aplicación escasa o nula.

Frente a la informalidad, más que reglas tuitivas de difícil aplicación hay que concebir un derecho del trabajo que promueva el principio de la solidaridad y formule reglas ágiles sobre cooperativismo, constitución de sociedades laborales con limitación de la responsabilidad, incentivos y controles adecuados para la actividad unipersonal, construcción de un sistema de beneficios y protecciones para el trabajo autónomo económicamente dependiente.

⁽¹⁾ Grzetic A., "Comentarios sobre la subordinación en el sector informal" (ined.), exposición en el Grupo de los Miércoles, 15.9.93.

Y el momento de la concertación -de una nueva y amplia concertación en los términos que hemos expuesto- puede ser la oportunidad para sentar las bases de reglas iniciales de ordenación de la informalidad y del trabajo informal en especial.

6. CONCLUSIONES

Pese a la desconfianza y frustraciones que ha provocado la concertación en el ámbito latinoamericano, seguimos convencidos en su viabilidad como respuesta de consenso nacional a las políticas de ajuste.

Es precisamente a través de una negociación política a nivel de los principales interlocutores sociales que puede encontrarse una opción a los actuales ajustes neoliberales, que sólo han logrado extender la miseria y la marginalización en el sistema.

Creemos además que la expansión de algunas realidades (informalidad, pequeñas y medianas empresas, rol de la comunidad) cuestionan el modelo tradicional de concertación, basado en el protagonismo de trabajadores, empleadores y Estado. En una política de grandes acuerdos nacionales no es posible excluir ninguna "parte social" y las nuevas realidades apuntadas se revelan con fuerza y autonomía suficiente para perfilarse como nuevos interlocutores.

Una negociación de amplio espectro plantea evidentemente dificultades, pero no puede negarse que la crisis actual ha adquirido dimensiones tales, que sólo pueden construirse respuestas válidas a través de una política de consenso, en la que participen todas las fuerzas sociales.

Frente a las complejidades planteadas por la concertación, debe también reconocerse que no aparecen otras alternativas confiables como respuesta a las políticas de ajuste. Sigue por lo tanto a nuestro juicio planteada la opción entre la necesidad de capacitarse para el consenso y buscar reglas solidarias comunes o arriesgar la estabilidad política y social de nuestros sistemas.

