

La concertación debe ser un instrumento permanente si se quiere asegurar su éxito.¹

Las dificultades políticas aún no han sido asumidas por el gobierno y pueden comprometer.

Con la reciente creación de la Conferencia Económica y Social, mediante el Decreto 1371 del 26 de julio del corriente año, el presidente Alfonsín reivindica nuevamente [la idea de la concertación](#), cuya implementación tuvo hasta el presente una marcha errática y que registraba un largo período de congelamiento.

Si se hace un rápido "racconto" del proceso de la concertación desde sus inicios en el año pasado, es posible poner en evidencia las dificultades políticas que se fueron presentando, algunas de las cuales parecerían tomarse en cuenta, para superarlas, en el instrumento ahora creado. Tal "racconto" servirá también para demostrar la subsistencia de algún género de dificultades políticas que no han sido suficientemente asumidas por el gobierno y que pueden comprometer el éxito de la nueva etapa de la concertación que se encara.

La primera dificultad que se evidenció frente a la idea de la concertación —idea promovida y alentada desde diferentes lugares por hombres particularmente vinculados con el justicialismo, que cuenta con una larga tradición en esta materia— fue la necesidad de su aceptación por todos los niveles del gobierno, superándose iniciales resistencias emergentes de antiguos prejuicios relativos al carácter corporativista de esta temática que no se compadecían con el amplio desarrollo que ha tenido en las principales democracias europeas. La poca adhesión a la idea fue particularmente visible durante el curso del año pasado, en hombres tan importantes del gobierno como su ex ministro de Economía, el doctor Bernardo Grinspun.

De esta circunstancia se desprendió la consecuencia que, durante el año 1984, la concertación fue promovida e impulsada por el área política del gobierno, especialmente por su ministro del Interior, careciendo del suficiente apoyo en los sectores económicos y sociales del mismo.

No es casual que la Conferencia Económica y Social esté pensada ahora sobre la base de la concurrencia —por el Estado de los ministros de Economía, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud y Acción Social y del Interior, bajo la presidencia del propio Alfonsín, acordándose al ministro de Economía una suerte de coordinación de las reuniones a celebrarse. El sistema establecido, que asegura la representación del máximo nivel del gobierno, evidencia también una

¹ Alberto García Lema, Buenos Aires, *Ámbito Financiero*, 27 de agosto de 1985.

suerte de desplazamiento del eje de conducción desde el ministro del Interior al de Economía.

En tercer término, el gobierno encara esta nueva etapa de la concertación instalado desde un programa económico, que sin duda habrá de defender o negociar. Cualquiera fuese la opinión global que merezca este programa, parece claro que —su mera existencia le permite al gobierno afrontar las críticas principales— que se hicieron desde todos los sectores durante el año pasado a su enfoque de la concertación, esto es, que era imposible sentarse a una mesa de negociaciones sin tener un programa gubernamental que pudiera ser seriamente considerado.

Concertación coyuntural y estructural.

A mi juicio, gran parte de las marchas y contramarchas del gobierno, que explican el curso errático seguido por la concertación hasta el presente así como el estado de hibernación que ahora se pretende modificar, reconocen como causa profunda la falta de una perspectiva conceptual sólida que permitiera imprimirle un rumbo definido sobre la base de diferenciar los aspectos coyunturales de los estructurales implicados en una concertación, así como el diferente tipo de instituciones a adoptar para cada caso. Ha sido, precisamente, la preeminencia otorgada por este gobierno en el pasado inmediato, a una concertación centrada en la resolución de los problemas de la coyuntura, con todas las dificultades que ello implica, el motivo principal que condujo a su virtual paralización así como el que puede comprometer su futuro próximo.

Modelos históricos de la concertación.

En tales antecedentes históricos, son mencionables algunas de las instituciones del tipo creadas durante el primer período del gobierno justicialista como el Consejo Económico Nacional (decreto-, 20.477 y 32.063/47), la Comisión Nacional de Precios y Salarios (decreto N° 4.592/52), y durante el transcurso de su segundo período la Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de vida (decretos 560/74 y 981/75) y el Instituto Nacional de las Remuneraciones, de la Productividad y de la Participación (decreto 2720/75). Los precedentes del primer periodo del gobierno justicialista inspiraron instituciones similares de gobiernos posteriores, como el Consejo Nacional de Precios y Abastecimientos (decreto 12.032/57), el Consejo Nacional Asesor de Precios y Salarios (decreto 4919/69), entre otros.

Por oposición a este modelo de instituciones de la concertación, encontramos otras que están inspiradas en mediatizar la participación de los sectores —siempre con clara subordinación al poder político, como lo demuestra su carácter asesor y no legislativo— en la elaboración de las políticas económicas que se traducen en programas de corto y mediano plazo o en planes económicos de largo alcance.

En este segundo modelo, que puede llamarse concertación estructural, el eje sobre el cual se desarrolla la tarea de las entidades intermedias gira en torno a un plan económico o a la ley de presupuesto. Como dentro del sistema constitucional vigente en Europa y en nuestro país, la aprobación de la ley de presupuesto o de planificación económica es atribución del Parlamento, las instituciones de la concertación que intervienen en estas materias se encuentran a la vez articuladas con los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para diferenciarlas de las primeras, llamo a aquellas instituciones de la concertación del gobierno (puesto que figuran en la órbita exclusiva del Ejecutivo), mientras que estas últimas las denomino **instituciones de la concertación del Estado** (dado que se articulan también con el Poder Legislativo).

En la mayoría de los países europeos importantes (destaco el caso de Francia e Italia), la concertación está en manos de instituciones del Estado que asumen la forma de **Consejos Económicos y Sociales**. En nuestro país, como antecedentes de instituciones que se vincularon fundamentalmente con la programación económica podemos citar a la Comisión Económica Consultiva (decreto 1516/53) que si bien articulaba orgánicamente sólo con el Poder Ejecutivo, eran muy amplias sus atribuciones en materia económica y se relacionaban con el segundo plan quinquenal. También podemos mencionar el precedente del Consejo Nacional Económico y Social creado por Ley 19.569 de 1972, en cuya inspiración participaron personalidades prominentes del hoy partido gobernante.

Funciones

La Conferencia Económica y Social, claramente se adscribe al primer modelo institucional, toda vez que desarrollará sus tareas en el ámbito exclusivo del Poder Ejecutivo Nacional y su actividad será periódica, debiéndose expedir sobre los temas que aquel le someta en cada caso. Fundamentalmente, no se prevé su intervención obligatoria —como existe en los precedentes de los Consejos Económicos y Sociales— en la planificación del Estado ni en la discusión de la ley de presupuesto. Por otra parte, se ratifica el alcance coyuntural que se asigna a la Conferencia en tanto se advierta que no se la organiza como una institución permanente, sino que se reunirá sólo cuando sea convocada por el Presidente para el tratamiento de temas puntuales. Los proyectos de creación de un Consejo Económico y Social.

En cambio, existen en el seno del Congreso, más concretamente en la Cámara de Diputados de la Nación, dos proyectos de leyes, presentado uno de ellos por el radicalismo con la firma del diputado Jorge Vanossi, y el otro por el justicialismo por el diputado Diego Guelar, que responden al criterio de una concertación estructural.

Pese a las diferencias que separan a ambos proyectos, que no son materia de este artículo, es importante destacar sus, enfoques comunes.

En ambos proyectos se preconiza la creación de un consejo que deberá ser una institución del Estado, toda vez que asesora tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo.

La materia principal de su actividad también es estructural, puesto que interviene en la programación económica y social del mediano y largo plazo, y —en el caso del proyecto justicialista— lo hace también con relación a la ley de presupuesto. En ambos casos se trata de

instituciones permanentes, y no transitorias o de reunión discrecional para el gobierno, integrada por un importante número de representantes de los trabajadores empresarios y de intereses diversos de la sociedad, que facilita la participación (de una amplia gama de entidades intermedias de nuestra sociedad pluralista).

El futuro de la concertación, habrá de pasar, en mi opinión, por una institución de este último tipo. Las cargas que pronto llevará la cruda realidad económica y social que afronta nuestro país a una institución pensada en términos de coyuntura, como lo es la Conferencia (ya anticipada- en las vacilaciones de la conducción cegetista respecto de la participación del sector), demostrarán las ventajas y la necesidad de optar por una institución con las características del Consejo Económico y Social.