

INSTITUCIONES PARA LA CONCERTACION Y LA PARTICIPACION ECONOMICO-SOCIAL

Revista de Derecho Público y Teoría del Estado N°2 – (1987)

ALBERTO M. GARCÍA LEMA

I. Los roles del estado moderno. — II. **La concertación como herramienta de la democracia.** — II Los poderes políticos del estado y la concertación. — IV. **Requisitos de la concertación.** — V. **Especies de la concertación.** — VI. Antecedentes argentinos e instituciones de la concertación. — VII. **La concertación durante el gobierno, del presidente Alfonsín.** — VIII. Situación actual y futura de la concertación. — IX. La reforma constitucional. — X. **Modelos de organización de un consejo económico y social.** 1. El modelo paritario. 2. El modelo tripartito. 3. El modelo pluripartito. — XI. **La representación del estado y los sectores.** — XII A modo de conclusión.

I. LOS ROLES DEL ESTADO MODERNO

La idea de la concertación económica y social dirigida desde el estado, que asegure la participación efectiva de los distintos sectores de la producción y del trabajo, corresponde a los nuevos roles que han debido asumir los estados nacionales a partir de las primeras décadas del siglo xx.

Estos roles, como es bien conocido, fueron a su vez consecuencia de la mayor complejidad acaecida en la vida de las sociedades generada por el proceso de industrialización, que cobró un ritmo y un avance inusitado en la historia al implementarse nuevas técnicas de producción directamente tributarias de los logros sucedidos en el campo de la ciencia y de la investigación. A su vez, ese proceso de industrialización produjo grandes concentraciones de capital, ejemplificables en el enorme tamaño alcanzado por las empresas líderes, que se fueron transformando en verdaderos "estados" dentro del estado, al mismo tiempo que bajo la forma de empresas multinacionales extendieron sus actividades a todas las regiones del planeta.

El proceso de industrialización, acompañado por el desarrollo del urbanismo, constituyó la primordial característica de la economía del siglo xx, y suscitó graves problemas sociales que demandaron la extensión y modificación de algunas de las viejas funciones del estado así como la aparición de otras nuevas.

De modo tal que, a medida que va transcurriendo este siglo, los estados nacionales pasan progresivamente a desarrollar en el orden económico y social las siguientes funciones: la de promotor del bienestar general y por lo tanto activo regulado» y director de la economía, prestador de numerosos servicios, empresario, arbitrador de intereses opuestos y planificador del crecimiento.

La idea del estado como Concertador, está íntimamente vinculada con muchos de estos roles.

En primer lugar se encuentra asociada con las funciones de promoción del bienestar general, de dirección y regulación de la economía, puesto que esas tareas del estado entraran siempre una asignación y distribución de los recursos entre los distintos segmentos del capital y del trabajo.

En segundo término, con la de arbitraje permanente entre los intereses opuestos, dado que siendo fin primordial de la actividad estatal resguardar la paz social y promover la justicia debe negociar y transar entre dichos intereses, evitando los conflictos sociales o adoptando las medidas convenientes para solucionarlos. Luego se encuentra también conectada con las funciones de prestador de numerosos servicios y de empresario, ya que el poder público asume para sí importantes áreas de la economía restándolas del ámbito privado, crea riquezas, posee un formidable poder de efectuar contrataciones y compras, fija las tarifas por la prestación de sus servicios que inciden en los costos de las demás actividades, abona salarios, todo lo cual también supone la asignación y distribución de los recursos en el seno de la sociedad. Finalmente, la idea de la concertación se encuentra vinculada con el rol de planificación del crecimiento económico y social, esto es, con la tarea de prefigurar el proyecto de sociedad futura que se busca alcanzar y que constituirá el norte de la tarea concreta y coyuntural de los gobiernos.

II. LA CONCERTACION COMO HERRAMIENTA DE LA DEMOCRACIA

En los modelos de estados totalitarios o autoritarios, el ejercicio de alguno o de todos esos roles se realiza con prescindencia de la opinión y de la participación de los destinatarios de la acción estatal. Por el contrario, las formas democráticas de estado han reivindicado siempre el diálogo y la participación de los ciudadanos como instrumentos de un modelo de sociedad abierta.

La concertación se encuentra pues en conexión profunda con las formas democráticas de estado, toda vez que traduce el propósito que los destinatarios de los nuevos roles en materia económica y social no sean meros sujetos pasivos de la acción gubernamental, sino que se conviertan en participantes y, por ende, de algún modo en protagonistas de esa acción.

Ella implica pues postular que la actividad del estado no sea autoritaria en cuanto a la concepción e implementación de los planes y de las medidas económicas, sino que sea el resultado del diálogo y la participación de los distintos segmentos del capital y del trabajo involucrados en dicha actividad.

Consecuentemente con el propósito de obtener una mayor participación en el área económica y social, la concertación conlleva también la finalidad de incrementar una mayor eficiencia en la labor de planificación y de dirección de la economía, puesto que supone una mejor elaboración conceptual en las políticas a adoptarse, como resultado de las negociaciones y transacciones con los sectores involucrados, y una mayor voluntad de cumplimiento de los agentes económicos que, al sentirse escuchados y partícipes en la elaboración de las políticas, prestarán considerable apoyo a las normas jurídicas en las que se traduzcan los planes y medidas económicas.

Es así como la concertación se constituye en una importante herramienta de la acción democrática del estado para la construcción del consenso.

III. LOS PODERES POLITICOS DEL ESTADO Y LA CONCERTACION

Sentada, entonces, esa íntima conexión que existe entre el modelo democrático de estado y la idea de la concertación económica y social, restaría por plantearnos si los poderes políticos

clásicos (ejecutivo y legislativo) no constituyen el mejor ámbito para concretar esa idea, sin necesidad de acudir a la creación de otras instituciones auxiliares de aquellos poderes.

En este aspecto, cabe tomar en cuenta que el poder legislativo ha sido tradicionalmente, en las democracias constitucionales, el lugar en donde se debatieron y transaron los principales intereses existentes en el seno de cada sociedad, tanto económicos como de otro tipo, al elaborarse y sancionarse las leyes.

No obstante, esa función pudo ser cumplida con comodidad por los parlamentos mientras la naturaleza simple de la economía y el tamaño modesto del estado no requirió una abundante producción de leyes, ni la posesión por parte de los parlamentarios de conocimientos científicos o técnicos especiales.

Fue notorio en la labor parlamentaria hasta bien entrado el siglo xx el modelo de lenta actividad, consistente en el exhaustivo debate de los asuntos en cuestión, precisamente con la finalidad de arribar a las mayores coincidencias posibles entre los sectores representados en el parlamento.

A ello tendían las normas constitucionales al establecer la intervención de más de una Cámara, con sistemas de diferentes mayorías en cada una de ellas para el supuesto de reformas de los proyectos de leyes y con toda otra serie de previsiones referidas a comisiones internas, quorum para sesionar, etc. Modelo éste de actividad parlamentaria que culminaba con la sanción de pocas leyes anuales, normalmente muy estudiadas, y que luego eran mantenidas en vigencia durante largo tiempo en atención a la destacada permanencia de las estructuras económicas y sociales. La Constitución argentina de 1853-60 actualmente vigente, inspirada en su similar de Estados Unidos de América de 1787 que a su vez tomó como fuente al Parlamento inglés, representa un buen ejemplo del tipo de preceptos a los que se viene aludiendo.

Estas notas características de la acción parlamentaria tradicional fueron progresivamente superadas durante el devenir del siglo xx por un número importante de causas cuyo estudio detenido superaría los límites de este trabajo. Baste mencionar aquí a la aceleración del tiempo histórico, con el consiguiente cambio de ritmo de la producción legislativa que debió hacerse mucho más veloz al ser urgida por necesidades económicas y sociales siempre acuciantes; la naturaleza más diversificada y compleja que fueron adquiriendo las sociedades industrializadas; el creciente tamaño del estado y de los grupos económicos; el requerimiento de conocimientos científicos y técnicos especializados acordes con una era de innovaciones tecnológicas.

Todo ello fue generando un desplazamiento del poder, desde el área legislativa hacia la ejecutiva del estado, al mismo tiempo que produjo una crisis de la propia institución parlamentaria. Crisis que motivó un proceso de reformas en las Leyes Fundamentales de muchos países, evidenciado principalmente en las Constituciones europeas de postguerra, tendientes a adecuar el órgano legislativo a las nuevas épocas. La misma finalidad cumplieron las leyes que contemplaron la actividad de los "lobbies" en los Estados Unidos con el objeto de que el Congreso norteamericano pudiese continuar desempeñando de algún modo el rol de concertador a la hora de debatir y sancionar las leyes.

En la medida que el poder ejecutivo fue concentrando en buena parte de los países, tanto industrializados como subdesarrollados, la mayoría de las nuevas atribuciones necesarias para dirigir un estado y una sociedad en un permanente movimiento, en detrimento del parlamento, el epicentro de la acción legislativa se desplazó hacia aquel poder. En los casos más extremos, que desgraciadamente han padecido países como el nuestro, el problema quedó dramáticamente evidenciado por la supresión de la actividad del parlamento numerosos años, derivando la sanción de la ley en forma directa al poder ejecutivo. En los países más desarrollados donde la institución parlamentaria permaneció cumpliendo de algún histórico, aun así el aludido desplazamiento del epicentro de la acción legislativa hacia el ejecutivo quedó puesto de manifiesto por el ejercicio preponderante de la iniciativa parlamentaria por parte del gobierno. La mayoría de las leyes, son hoy iniciadas en casi todos los países del mundo por el poder ejecutivo dado que este cuenta; merced a la relación de dominio jerárquico que tiene con la tecnoburocracia del estado, con los conocimientos especializados requeridos por la acción legislativa respecto de sociedades que son, como ya se expresara, más grandes y complejas que las del pasado.

Al asumir progresivamente el poder ejecutivo facultades que antes eran inherentes al legislativo, debió encarar de una manera directa el rol de concertador que estaba antiguamente más asociado a la asociación parlamentaria.

Fue de su competencia inmediata la dirección y la regulación de la economía, el arbitraje permanente entre los distintos segmentos del capital y del trabajo en función de las políticas del ingreso, la gestión de las empresas y servicios públicos, la elaboración de las políticas tendientes a promover el bienestar general y la planificación del crecimiento económico y social.

Siendo unipersonal el poder ejecutivo en los países presidencialista como Estados Unidos y el nuestro, o estando ejerciendo el gobierno por un relativamente pequeño número de ministros en los países de sistemas parlamentarios como los europeos, su misma estructura funcional no facilita la representación de los agentes económicos y sociales, aun cuando en muchas oportunidades algunos de los ministros o de los altos funcionarios de la Administración, resulten designados por sugerencias o con el acuerdo de dichos agentes económicos y sociales.

Pero los ejecutivos se encuentran en su accionar sometidos a la constante presión o la presencia de tales agentes, ya sea por los hechos que éstos generan, por la actividad crítica que desarrolla la prensa o por cualesquiera de las otras formas visibles o más sutiles a través de las cuales los grupos de presión penetran al gobierno. Por otra parte, siendo también esencial para las democracias la rotación en el ejercicio del poder mediante elecciones periódicas, el ejecutivo no puede desentenderse de la opinión pública ni del apoyo de los distintos segmentos del poder social, toda vez que debe buscar y obtener la aprobación permanente de sus actos por la comunidad.

En estas condiciones las políticas de la concertación se le manifiestan como instrumentos imprescindibles de la gestión de gobierno. Más aún, necesita de instituciones auxiliares que le permitan ganar en coherencia interna dentro de su propia administración y para contar con ámbitos de debate y negociación con los diversos intereses en los que se descompone el poder social.

No es casual, entonces, que en nuestro país la mayoría de las experiencias de creación de organismos de concertación económica y social hayan nacido por iniciativa o por directa sanción del Ejecutivo, dentro del ámbito específico de las funciones de éste, y la mayor parte de las veces en épocas de gobiernos democráticos en búsqueda del consenso.

IV. REQUISITOS DE LA CONCERTACION

Si bien la idea de la concertación económica y social responde a los nuevos roles que se han señalado, sólo puede encarársela con éxito cuando se presentan en el estado y en la sociedad ciertas condiciones previas que la hacen viable.

Estas condiciones se refieren a las características internas que deben poseer cada uno de los actores de un proceso de concertación. En primer término el propio estado, luego las organizaciones empresariales y sindicales y, en su caso, las demás fuerzas sociales que también participen en aquel proceso.

El estado debe haber llegado a un grado de desarrollo, de pluralismo político y social, que permita asegurar una cierta "neutralidad" respecto de los contendientes que requieren su poder de arbitraje, así como de los valores que ellos sustentan. Es decir, no puede hallarse tomado por las fuerzas del capital en desmedro de los sectores trabajadores. Menos aún, representar sólo a ciertas empresas o intereses económicos particularmente significativos (por ejemplo, monopolios u oligopolios, sectores financieros o especulativos) .en detrimento de otras empresas o factores de la producción. Tampoco gestionar exclusivamente los intereses de una "clase", como ocurre en los estados marxistas, con el propósito de abolir los demás.

Muchas veces en el estado moderno se concede representación a los intereses sociales más importantes en el mismo seno de la Administración, al otorgarse carteras ministeriales o secretarías y subsecretarías de estado a patrocinantes de dichos intereses. Otro tanto sucede respecto a los directorios de los entes descentralizados y autárquicos, empresas públicas o mixtas. Tal representación sectorial dentro del mismo estado y particularmente de su administración obliga a realizar una tarea de arbitraje interna que en repetidas ocasiones queda a cargo del Presidente (o del Primer Ministro en los países con sistemas parlamentarios), como titular del poder ejecutivo.

No bastaría un estado dotado de las condiciones objetivas señaladas para que desde el mismo se cumplimente su rol de concertador. En efecto, es preciso todavía que sus sectores dirigentes estén convencidos de la conveniencia de impulsar políticas de concertación económica y social, y que brinden canales institucionales de participación a los distintos intereses que accionan en tales materias. Ello significa decir, que las creencias y doctrinas políticas que sustenten los dirigentes del estado deben preconizar políticas de aquel carácter.

Si ello no sucede, por creerse que el libre juego de los intereses económicos o sociales puede generar un equilibrio automático de la sociedad y del estado, como lo postulan en definitiva ciertas versiones del liberalismo, o que —en cambio— la concertación dificulta la toma del estado por una clase postergada, según lo creen expositores del marxismo, tampoco se asumirá conscientemente de la idea de la concertación.

No es casual, entonces, que en nuestro país el desarrollo del concepto fuese originariamente impulsado por una fuerza política, el justicialismo, que incluyó entre sus máximos principios doctrinarios la propuesta de la concertación. Dichos principios doctrinarios reconocieron como fuente principal los aportes del socialcristianismo, a través de los fundamentos sentados en las encíclicas papales y en las importantes construcciones teóricas que las precedieron o derivaron de ella, sin negar en los orígenes del justicialismo los contenidos que hayan provenido de corrientes del radicalismo, del nacionalismo del socialismo argentino.

En lo que hace a los contendientes sociales, destinatarios o participantes de la concertación, también deben reunir ciertas condiciones previas para posibilitarse la implementación de la idea.

La primera de tales condiciones es que los sectores hayan alcanzado un grado considerable de organización interna, que permita tener suficientemente homogeneizados los diferentes intereses en juego. Además que asegure la representatividad de sus dirigentes a fin de que asuman las decisiones que éstos tomen, o los compromisos que asuman frente a otros sectores, sean susceptibles de ser llevados efectivamente a la práctica.

Esta condición vale tanto para las entidades empresariales como para las organizaciones sindicales. En consecuencia las políticas de concertación sólo serán posibles cuando se haya alcanzado un alto grado de madurez y organicidad en la compleja trama de las llamadas entidades intermedias de la sociedad.

De allí que una parte de la tarea del poder político, en su rol de concertador, se dirija a promover o facilitar la constitución y actuación de este tipo de entidades y organizaciones. Eso es lo que ha realizado el justicialismo, durante sus etapas de gobierno, al preconizar la constitución de sindicatos fuertes, federaciones y confederaciones de segundo y tercer grado que progresivamente fuesen homogeneizando los distintos intereses de las fuerzas del trabajo. Lo hizo también respecto a la creación de entidades empresariales cuando, por circunstancias propias de ciertos momentos históricos, existían tipos de empresas o de ramas de la producción insuficientemente representadas. Más adelante se volverá sobre esta cuestión.

La segunda condición que debe cumplirse, en el seno de los sectores, es que éstos se encuentren inspirados por creencias políticas que faciliten la negociación y el diálogo. Es decir, que las políticas de concertación excluyen tanto las creencias del capitalismo salvaje, para el cual el orden y el desarrollo social puede ser obtenido por una cruda competencia, como las del socialismo marxista que tiende a proscribir a la sociedad pluralista. Se requiere pues un tipo de organizaciones, empresarias o de trabajadores, que tengan una concepción política alejada de ambos extremos y una práctica esencialmente pragmática, que les aporten flexibilidad y capacidad negociadora.

V. ESPECIES DE LA CONCERTACION

Como conclusión de lo dicho hasta aquí, puede señalarse que la implementación de la concertación se encuentra vinculada con los grados de desarrollo alcanzados por una sociedad y un estado.

Hemos visto que si el estado gana en neutralidad e independencia respecto de las fuerzas económicas dominantes, es decir si avanza hacia una organización más pluralista y democrática, se le impone la necesidad de arbitrar cada vez más entre los intereses del capital y del trabajo, así como laudar en los conflictos intersectoriales que se registran en el seno de esos ámbitos, en la pugna por la distribución de los ingresos.

Dicho arbitraje se opera en la práctica de un modo virtualmente inconsciente, como una de las tareas más usuales de gobierno. La concertación reviste en tal caso un carácter informal, que aparece como la más elemental de sus especies.

En un escalón superior aquella tarea de gobierno es asumida con un mayor grado de conciencia y racionalidad, postulándose políticas para la materia. La concertación se vuelve formal. Entre otras cosas se pretende que los agentes económicos y sociales negocien entre sí y con el estado a cara descubierta, con el fin de arreglar sus diferencias.

A su vez, el titular del ejecutivo se encuentra ante la necesidad de realizar una tarea de arbitraje interna al propio estado, dado que muchas veces las carteras ministeriales o las secretarías de estado, así como los entes y empresas del estado, según ya expresara, se encuentran desempeñadas por representantes de los intereses sociales más significativos o, al menos, soportan los requerimientos de dichos intereses constituidos en grupos de presión.

Se presenta en tal momento la conveniencia de contar con ámbitos propios para lograr la coordinación y homogeneización de la acción del gobierno, así como para facilitar a los agentes económicos y sociales instancias de debate, negociación y participación.

De tal modo surgen instituciones para la concertación. Tal cual podrá apreciarse de la relación histórica que encaro en el apartado que sigue, las primeras experiencias argentinas de creación de instituciones de la concertación tuvieron por objeto coordinar y homogeneizar la acción de los gobiernos para luego abrirse a la participación de los sectores sociales.

En las últimas cinco décadas de nuestra historia nacional, los diferentes gobiernos han sentido la necesidad de contar con algún tipo de instituciones de la concertación para desarrollar sus funciones. Pero la mayoría de los organismos creados no sobrevivió a las administraciones que los impulsaron y más aún, otros muchos tuvieron una vida efímera dentro del propio gobierno que los implemento.

Una de las razones que concurren a explicar la vida transitoria de esas instituciones reside a mi juicio en que fueron concebidas, salvo pocas excepciones, como auxiliares de una concreta tarea de gobierno. Se crearon con relación a ciertas políticas económicas para atender a coyunturas específicas. Una vez cambiadas dichas políticas, o los funcionarios que las impulsaron, los organismos siguieron su misma suerte.

Denomino a ese tipo de organismos, *instituciones del gobierno para la concertación*, porque su actividad gira exclusivamente en la órbita del poder ejecutivo, para diferenciarlos de aquellos otros que también se encuentran articulados con el parlamento. A estos últimos los llamo *instituciones del estado para la concertación*.

En la mayoría de los países europeos importantes la concertación está en manos de instituciones de este último carácter, muchas de ellas bajo la forma de Consejos Económicos y Sociales con raigambre constitucional. En esta especie de órganos consultivos, sus actividades se desenvuelven con relación a los planes económicos o al presupuesto, que requieren de leyes para su implementación. Es decir, su acción se dirige hacia reformas estructurales, mediante la colaboración en la gestación de los programas económicos y luego en el seguimiento de su ulterior puesta en práctica.

En nuestro país, el insuficiente grado de desarrollo de la sociedad y del estado, no permitió hasta el presente la existencia de instituciones para la concertación del estado. Las profundas alteraciones políticas vividas en los últimos sesenta años, con la sucesión de gobiernos constitucionales y de facto, no favorecieron la creación y permanencia de ese tipo de instituciones. Tampoco lo favoreció la ausencia de preceptos constitucionales que dispusieran su creación, o que los organismos fuesen implementados por decretos del poder ejecutivo sin intervención parlamentaria.

Por último, la descentralización territorial propia de países federales como el nuestro, hace que sea posible la existencia de instituciones para la concertación en el ámbito provincial, y aún regional si mediase organismos creados por leyes-tratados de dos o más provincias, así como también en la órbita municipal.

VI. ANTECEDENTES ARGENTINOS DE INSTITUCIONES DE LA CONCERTACION

El primero de los antecedentes modernos de instituciones para la concertación económica y social que registra el país, está constituido por el *Consejo Nacional de Postguerra*, creado por decreto N° 23.847 del 25 de agosto de 1944.

Dicho Consejo tuvo el propósito de coordinar, planificar y ejecutar las medidas atinentes a la materia económica o social, con vistas a los posibles desequilibrios a producirse por la finalización de la segunda guerra mundial. Se apreció correctamente que la post-guerra traería aparejada una modificación de las relaciones económicas tanto en el plano internacional como en el interno, por lo que debían fijarse nuevos objetivos de la acción de gobierno, así como los medios y cursos de acción inmediata.

En realidad el Consejo representó un primer intento de concertación interna entre las distintas secretarías y subsecretarías dependientes del Poder Ejecutivo, con competencias en la materia económica y social, con otras entidades y organismos del estado de similares competencias (como el Banco de la Nación Argentina, la Caja Nacional de Ahorro Postal, el Consejo de Defensa Nacional, el Consejo Nacional de Racionamiento). La coordinación entre tales organismos estuvo a cargo de la Secretaría General, desempeñada por el Consejero Técnico de la Vicepresidencia de la Nación.

El Consejo significó, originariamente, una instancia en la organización del estado que venía realizando el Gral. Juan D. Perón, para adaptarlo a las necesidades modernas, así como posibilitaba la explicitación orgánica de las ideas que llevaba adelante. Allí también se inician los

primeros pasos de la planificación, al encomendarse (por decreto 19.288 del 22 de agosto de 1945) a la Comisión Permanente del Consejo la elaboración de un Plan mínimo de acción para el período de postguerra con políticas para las materias primas, combustibles, energía eléctrica, máquinas e implementos, medios de transporte, inversiones y descentralización industrial.

Ello significa que, desde su origen, la concertación económica y social quedó correctamente vinculada con la planificación. Esta se desarrolla más ampliamente con el primer plan quinquenal y luego con el segundo, destinado a regir durante el período 1953-1957.

El Consejo Nacional de Postguerra quedó disuelto en junio de 1946 transfiriéndose sus funciones al Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación, pero un año después se dispuso la creación del Consejo Económico Nacional, creado por decretos 10.477 y 32.063 de 1947, que también tuvo funciones de coordinación entre distintos organismos del poder ejecutivo y entes descentralizados, como el Banco Central.

Por decreto 4592 se creó en 1952 la Comisión Nacional de Precios y Salarios, que luego inspiró a lo largo de nuestra historia a otros organismos similares dedicados a compatibilizar la marcha de los precios con las retribuciones de los sectores del trabajo.

Con la Comisión Económica Consultiva, implementada por decreto 1516/53, se aseguró la participación de los agentes de la producción y del trabajo. Representó, a mi entender, el primer ejemplo de "concertación estructural" y sigue el modelo tripartito representación, al otorgar una participación igualitaria de cuatro representantes al sector trabajo (C.G.T.), a la producción (C.G.E.) y al estado (técnicos y especialistas). La Comisión se encontraba bajo la dirección del Presidente de la Nación por intermedio de su Ministro de Economía y actuaba con la coordinación de un Secretario General, que era un funcionario del Ministerio de Economía designado por el Poder Ejecutivo Nacional.

También esta Comisión se encontró vinculada al tema de la planificación puesto que era razón de su accionar la obtención de los objetivos señalados en el Segundo Plan Quinquenal. Funcionaba con las Comisiones internas de Nivel de Vida, Comercio Interior, Comercio Exterior, Industrias Extractivas, Industrias Agropecuarias, Industrias de Transformación y de Vivienda.

Las instituciones de la concertación que actuaron durante la mayor parte de la primera etapa del gobierno del justicialismo inspiraron a organismos del mismo carácter creados por gobiernos de facto o constitucionales posteriores.

Así, por decreto 305 del 11 de enero de 1956 se creó la Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas destinada a aconsejar a la rama económica del gabinete nacional, que se disuelve un año después (por decreto 8411/57). Poco más tarde, la reemplazó el

Consejo Nacional de Precios y Abastecimientos (decreto 12.032), que también dio participación a los sectores de la producción y del trabajo (productores agropecuarios, industria, comercio, obreros y empleados, cooperativas no oficiales, amas de casa y padres de familia, técnicos gubernamentales), designados por el Ministerio de Comercio e Industria de ternas elevadas por las autoridades representativas de dichos sectores.

Contemporáneamente al referido Consejo se creó el Instituto Nacional de la Productividad, por decreto-ley 12.623 del 11 de octubre de 1957, integrado entre otros por representantes de la U.I.A., la C.G.T., el Centro Argentino de Ingenieros, de centros técnicos en estudios del trabajo y organización industrial. También el Consejo Económico y Social (decreto 13.317 del 22 de octubre de 1957) que tuvo funciones de coordinación interna entre los distintos ministerios del Poder Ejecutivo.

Durante el gobierno del presidente Frondizi se desarrolló el Consejo Nacional de Desarrollo (decreto 7290/61). Fue un organismo dependiente de la Presidencia de la Nación vinculado con la planificación, es decir, con objetivos de largo plazo del proceso de desarrollo nacional, sus funciones eran elaborar programas económicos de mediano plazo, y de corto y largo plazo para inversiones. Lo presidía el ministro de Economía y estaba compuesto por nueve integrantes más. La reestructuración del cuerpo, producida por decreto 8715/63 una vez caído el presidente Frondizi, significó que actuara en adelante como organismo coordinador de los principales ministerios del área económica y de ciertos entes estatales como el B.C.R.A. y el C.F.I. Luego se lo reestructuró para permitir la incorporación de representantes del Ministerio de Defensa (decreto 565/64) y de Trabajo y Seguridad Social (decreto 8024/64).

En el año 1964 (presidencia del Dr. Arturo Illia), se dictó la ley 16.459 de salario vital mínimo móvil, cuyo artículo 5º dispuso la creación del Consejo Nacional de Salario Vital Mínimo y Móvil, integrado por cuatro representantes estatales (dos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y dos por el Ministerio de Economía), otros cuatro por los trabajadores, designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la central de trabajadores con personería gremial (CGT) y cuatro de los empleadores, también nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las entidades gremiales más representativas. Actuaría con carácter de entidad autárquica con funciones de asesoramiento y estudio en materia de determinación y seguimiento del salario mínimo vital y móvil.

El gobierno de facto de Onganía recreó nuevamente el Consejo Nacional de Precios y Salarios (decreto 4919/69), bajo las presidencias alternas de los secretarios de Comercio y de Trabajo, con un Comité Ejecutivo integrado por cuatro representantes del Estado, cuatro del sector empresario y otros cuatro del sector laboral.

En el gobierno de facto del presidente Lanusse se constituye el Consejo Nacional Económico y Social, por ley 19.569 de 1972. Este organismo era integrado por representantes del Estado, de los sectores empresarios y del trabajo. Fue el único de los aquí mencionados que se inspiró en el modelo europeo de instituciones, del Estado para la concertación, puesto que se lo concibió como un órgano consultivo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero no llegó a constituirse definitivamente ni tener vigencia en la práctica.

Ya durante la segunda etapa del gobierno justicialista, se constituyó la Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida, decreto 560/74. Se integró con cinco titulares y otros tantos alternos en representación del Estado, la C.G.T. y la C.G.E., siendo presidido por el Secretario de Comercio, actuando como alerno el Subsecretario de Precios y Abastecimientos. Fue un organismo vinculado con la política de precios e ingresos, que podía, aconsejar también en la adopción de medidas tendientes a lograr el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores.

Por decreto 981/75 se le otorga una jerarquía superior, al pasar a presidirlo el Ministro de Economía o el Secretario de Programación y Coordinación Económica de ese ministerio.

Finalmente, por decreto 2720/75 se creó el Instituto Nacional de las Remuneraciones, la Productividad y de la Participación (decreto 2720/75), integrado por representantes de los ministerios de Economía y de Trabajo, de la C.G.T. y de las organizaciones empresariales.

VII. LA CONCERTACION DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ALFONSIN

Una vez reseñados los antecedentes de instituciones de la concertación que se registran en el país, a nivel nacional, parece conveniente pasar revista a las principales alternativas sufridas por el desarrollo de la idea de la concertación durante el gobierno del presidente Alfonsín, habiendo transcurrido las dos terceras partes de su mandato.

Ello permitiría visualizar la actualidad del tema, los principales problemas que trajeron aparejados los intentos de concertación encarados hasta ahora por este gobierno y las soluciones que deberían preverse para el futuro.

Primera etapa

Cabe señalar que el gobierno del presidente Alfonsín se inició a principios de 1984 con políticas que preconizaron fuertemente una reducción del peso que tenían las corporaciones sociales en el escenario político argentino. Para ello adoptó una línea de fundamentación ideológica, entroncada en las raíces del radicalismo, consistente en privilegiar el rol del individuo como ciudadano, es decir, como sujeto del poder político en cuanto elector, en detrimento de otras condiciones de la persona humana puestas de relieve en doctrinas fundantes de la democracia social, que la consideran también en términos de su inserción en las relaciones de trabajo o en otro tipo de vínculos sociales.

No puede desconocerse que las políticas anticorporativas reconocían la necesidad de afirmar las facultades del gobierno constitucional y el protagonismo de los partidos, luego de un largo período de ocho años del llamado "proceso", durante los cuales el poder se ejerció de un modo absolutamente autoritario.

Pero cabe también señalar que durante los años del "proceso" no sólo estuvieron proscriptos los partidos (hasta iniciarse el período preelectoral en sus dos años finales), sino también se encontraron intervenidas la mayoría de las organizaciones sindicales importantes, incluida la propia C.G.T., y congeladas las conducciones empresarias. Ello significó que no sólo se restó, durante el transcurso del "proceso", posibilidad de expresión y de actuación al pluralismo político que luego se organizó bajo la forma de la Multipartidaria para impulsar el retorno a la democracia, sino también al pluralismo social, puesto que sólo se escucharon en esos años las voces de los directivos de unas pocas organizaciones sindicales o, empresariales aceptadas por el gobierno militar.

Pese a los presupuestos conceptuales del gobierno alfonsinista que inicialmente no favorecieron la concertación económica y social, aquél promovió la reconstrucción de una de las instituciones de tal carácter al iniciar en enero de 1984 un proyecto de ley para la creación del Consejo

Nacional del Salario Mínimo, Vital y Móvil, que contaría con la participación de los ministros de Economía y Trabajo, y de las asociaciones de trabajadores y entidades empresariales más representativas. Este proyecto no recibió el apoyo de la C.G.T. Unificada y, en definitiva, no fue objeto de tratamiento parlamentario.

En marzo de ese mismo año, el presidente Alfonsín planteó la creación de organismos "ad hoc" obrero-empresarios para que asesoren al gobierno hasta la creación del arriba mencionado Consejo. Estos organismos no fueron implementados.

Las políticas anticorporativas del gobierno concluyen con el rechazo senatorial a la llamada ley "Mucci" (nombre del ministro de Trabajo que la impulsó) y se encaran las elecciones para la designación de los cuerpos directivos de los sindicatos sobre la base de los estatutos de cada gremio con control de la justicia electoral federal y de la justicia del trabajo.

Segunda etapa

A partir de mayo de 1984 se inicia una segunda etapa en las relaciones entre el gobierno del presidente Alfonsín y los sectores de la producción y del trabajo.

Un paso significativo, en el plano institucional, fue la constitución en el mes de agosto de 1984 de una Mesa de la Concertación integrada por el ministro del Interior, Dr. Tróccoli, en cuyo ámbito se desarrolla la iniciativa, y los ministros de Economía y de Trabajo. Participan por el sector de los trabajadores la C.G.T. Unificada y el nucleamiento de los "20". Por los empresarios de la industria la UIA y la CICP, luego la Cámara de la Construcción, por el agro SRA, CONINAGRO, CRA y, más adelante, la FAA y CARBAP, por el comercio CAME y, más tarde, la CAC. Para el trabajo de los técnicos y especialistas se organizan diez comisiones, de las que sólo funcionaron algunas de ellas.

La característica dominante del desarrollo de esa primera experiencia de concertación fue el predominio de los temas coyunturales y, en particular, los relativos a la distribución de los ingresos. El gobierno funciona como una suerte de bisagra entre los sectores de la producción y del trabajo que participan de la concertación y el frente externo, constituido por los acreedores del país.

Como el gobierno no define un programa económico que constituya la base de las deliberaciones, se ofrece la curiosa situación que diez entidades empresariales y la C.G.T.U. acuerdan, a comienzos de febrero de 1985, sostener una propuesta económica conjunta que elevan al gobierno y que éste resiste, puesto que no concilia con las políticas a que obligan los acuerdos internacionales desde la carta intención suscripta con el F.M.I. a fines del año 1984.

La base del acuerdo empresario-sindical residió en una concepción coyunturalmente antiestatista de las políticas económicas y sociales. El sector trabajador reivindicó, con el apoyo empresario, el traspaso de la propiedad y administración de las obras sociales del área pública estatal en la que se encontraban funcionando a los gremios (propiedad social). Por su parte, el sector empresario planteó, con el acuerdo sindical, propuestas para redimensionar el estado a desarrollar la economía.

Otra característica que ofrece esa primera experiencia fue la aceptación de la idea de la concertación por algunas entidades empresariales que tradicionalmente estuvieron enroladas en una irrestricta defensa del libre juego de las fuerzas del mercado y, por lo tanto, ideológicamente opuestas a esa herramienta de la acción del estado.

En los primeros meses del año 1985 se produce el recambio del ministro de Economía, asumiendo esa función el Dr. Juan V. Sourrouille, que, desde la Secretaría de Planeamiento que dirigía, había elaborado un plan económico para el mediano plazo. En el mes de junio de aquel año el nuevo equipo económico da a conocer el programa que denominará "Plan Austral".

Instalado en este último plan y ante el fracaso de la primera experiencia concertadora, se encara una segunda constituida por la creación de la Conferencia Económica y Social (decreto 1371/85).

Estaba presidida por el Presidente de la Nación, con intervención de los ministros de Economía, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud y Acción Social y del Interior, actuando como funcionario coordinador el Ministro de Economía. Asimismo, se preveía una representación de cinco miembros por el sector trabajo y otros tantos por los empresarios. Constituía un cuerpo inspirado en los modelos tripartitos de instituciones de la concertación.

La segunda parte del año 1985 registró una fuerte resistencia sindical a la redistribución de los ingresos que previa el Plan Austral. Durante este período, Saúl Ubaldini fue elegido como único secretario general de la C.G.T. Esa organización realiza un paro general de actividades el 29 de agosto, cuyas consecuencias repercuten hasta varios meses más tarde.

Esta situación trajo aparejado que recién el 19 de diciembre se reunió por primera vez la Conferencia Económica y Social, cinco meses después de su creación. A las tres horas de iniciadas las deliberaciones la C.G.T. se retiró de las sesiones por no existir acuerdo en materia salarial. La política de ingresos, en particular la salarial, pro-seguía siendo para el sector trabajador condición previa a una concertación de mayor envergadura, tal como venía sucediendo desde los comienzos de la implementación de la idea, a mediados del año anterior, en la Mesa de la Concertación.

El año 1986 comienza en su mes de enero (el día 24) con otro paro general de actividades dispuesto por la C.G.T. El gobierno anuncia en febrero de ese año la segunda etapa del "Plan Austral", cuya elaboración tampoco fue producto de una previa participación de los sectores sociales. Las autoridades nacionales convocan nuevamente a la Conferencia Económica y Social a fines de abril, realizándose algunas reuniones entre asesores de la C.G.T. y de los empresarios para discutir niveles salariales. No media acuerdo y la C.G.T. abandona nuevamente la Conferencia en el mes de mayo, concretándose el 14 de junio un nuevo paro general decretado por aquella entidad gremial. Le sigue otro posterior el 10 de octubre.

Recién en noviembre el gobierno puede acordar con la C.G.T. nuevas vías de negociación con la constitución de cinco comisiones para analizar salarios, el sistema previsional, la futura ley de contrato de trabajo, las obras sociales y el régimen de convenciones colectivas. Los contactos se interrumpen en el mes de enero de 1987, cuando la C.G.T. convoca a un paro general, que se

efectiviza el febrero del mismo año el gobierno inicia la tercera etapa de su programa, conocida ésta bajo el nombre de "Australito".

Tercera etapa

En el mes de marzo de 1987 se inicia, a mi juicio, una tercera etapa respecto al curso de la concertación, con la renuncia del Ministro de Trabajo, Barrionuevo, y su reemplazo por el dirigente gremial Carlos Alderete.

Esta etapa va a estar presidida por la fuerte influencia que ejercen un grupo de empresarios de las empresas líderes, conocido como los "capitanes de la industria" (cuya primera aparición pública se remonta al mes de marzo de 1985), que tiene su equivalente en los dirigentes sindicales de los gremios más importantes que conforman el nucleamiento de los "quince".

La concertación deja de intentarse por vías institucionales mediante la intervención de las entidades empresariales más representativas y la C.G.T., para canalizarse las preocupaciones de ambos sectores sociales a través de la actividad de los ministros de Economía y de Trabajo.

Durante este último período, que se halla actualmente en curso, el gobierno, revisando tesis anteriores, activa la aprobación de un paquete de leyes del área laboral, entre las que se encuentra la nueva ley de Obras Sociales que recibe el aval del nucleamiento sindical de los "quince", y anuncia la convocatoria a paritarias empresario-sindicales.

Las convenciones colectivas de trabajo, cuya realización fue reivindicada permanentemente por la C.G.T. durante los cuatro años del gobierno alfonsinista, puede ser entendida también como una forma de concertación económico-social, según fuere la amplitud que se otorgue a ese concepto.

No obstante, la utilización más usual del término y el análisis de las experiencias europeas en la materia demuestran que la idea de la concertación debería ser reservada para las discusiones sobre los temas globales que hacen a las relaciones del capital y del trabajo, entre los cuales se encuentra la política de ingresos y otras cuestiones más atinentes a reformas estructurales del estado o de la sociedad.

Por lo demás, el inconveniente que presenta la realización de convenciones colectivas de trabajo, sin encontrarse previamente concertado el marco global de la economía, es que el resultado de aquellas convenciones puede contribuir a fragmentar más aún la solidaridad social. Ello así, en tanto puede traducirse en diferencias considerables en los ingresos del sector asalariado según sea el grado de importancia (numérica o económica) de los gremios que negocien o el sector y tipo de empresas con los que aquéllos traten.

VIII. SITUACION ACTUAL Y FUTURA DE LA CONCERTACION

Una vez realizada, en los capítulos anteriores, la relación histórica de los antecedentes de instituciones de la concertación en las últimas cuatro décadas de nuestra historia y de la práctica seguida durante el gobierno del presidente Alfonsín, parece conveniente hacer un balance crítico respecto de la situación actual y sus perspectivas futuras.

La primera conclusión que emerge de las recientes experiencias en materia de concertación es que, pese a reconocerse como en la mayoría de los gobiernos anteriores la necesidad de acudir a este instrumento, no existió una concepción doctrinaria unívoca, tanto en el gobierno como en la mayoría de las entidades representativas de los intereses del capital y del trabajo, que permitiese imprimir un curso firme a las políticas en dicha materia.

Por el contrario, la actitud del gobierno y de los sectores osciló entre cuatro posiciones conceptuales respecto de la implementación de la idea, que fueron predominando o haciéndose presente en alguna de las etapas que he reseñado en el capítulo anterior.

La primera de tales posiciones considera a la concertación como la herramienta que permitirá el logro de un marco global de acuerdos a los cuales deberán subordinarse las políticas económicas. La segunda la aprecia lisa y llanamente como un sustituto de dichas políticas económicas. La tercera, en cambio, parte de la preeminencia de un programa o plan de gobierno impuesto a los sectores sociales y concibe a la concertación como un medio de viabilizar ese plan con las menores resistencias posibles. La cuarta, un modo mediante el cual el partido del gobierno ensancha sus alianzas sociales.

Las dos primeras posiciones conceptuales predominaron durante el período que va desde mediados del año 1984 hasta mediados de año 1985. Durante ese período la concertación se desarrolló en un ámbito político (el Ministerio del Interior) y contó con las resistencias del Ministerio de Economía, quien negociaba con los acreedores externos de modo totalmente independiente de lo que sucedía en la Mesa de la Concertación. Como no se contaba en ese primer año del actual gobierno constitucional con un plan económico, los sectores desbordaron su accionar y propusieron un programa propio. El gobierno alfonsinista, surgido de un acto comicial que le otorgó una clara mayoría, utilizó ese período para legitimarse ante las corporaciones sociales en las que tenía una muy baja inserción; por su parte, las corporaciones obtuvieron de los intercambios acaecidos en función de la concertación una legitimación bajo los valores de la democracia, superando las sospechas de ser algunas de ellas más proclives a los gobiernos militares que a los civiles.

La tercera tesitura inspiró el período que va desde mediados de 1985 hasta marzo de 1987. Se caracterizó por la existencia de un programa económico (el "Plan Austral") impuesto a los sectores, tratándose de obtener consenso para facilitar su implementación mediante la Conferencia Económica y Social. El fracaso absoluto de esta experiencia demostró que si las entidades intermedias no participan, mediante el debate y el asesoramiento, en la propia confección de los programas económicos no se sienten motivados a concertar su puesta en práctica.

La cuarta posición, que se sigue actualmente, implica un retroceso de la concertación, toda vez que se soslaya la participación de las entidades representativas del capital y del trabajo, para privilegiarse una alianza coyuntural entre el partido del gobierno con algunas empresas ("los capitanes de la industria") y una parte del sindicalismo ("los quince").

Durante todo el transcurso del actual gobierno existieron voces críticas que atacaron las bases doctrinarias de la idea de la concertación y que, al momento de escribirse este trabajo, parecen haber predominado.

Las críticas a la concertación ponen de relieve dos circunstancias. Las políticas antiinflacionarias requeridas por un proceso de ajuste económico, impuesto por los acreedores externos, difícilmente podrían ser concertadas porque aquellos que conciertan pierden respecto a los no concertantes; cuanto mayor es el proceso inflacionario mayores son las pérdidas. Las políticas del desarrollo económico, por su parte, implican un cambio en la asignación de los recursos, una modificación de los precios relativos que favorece a algunos sectores y perjudica a otros (incluso, en cada sector hay algunos que se ven beneficiados y otros perjudicados); luego nadie negocia su propia defunción. Para los críticos, la consecuencia que se deriva de ambas circunstancias es la conveniencia de flexibilizar los instrumentos económicos; los pactos salariales introducen rigideces para los planes de desarrollo, los acuerdos de producción también.

Ninguno de los argumentos expuestos parece suficientemente consistente como para excluir la concertación.

Sin contar con que las políticas antiinflacionarias adoptadas no han sido compatibilizadas usualmente con planes de crecimiento nacional, no media impedimento alguno para que los sectores del capital y del trabajo acuerden los modos de lucha contra la inflación, en la medida que ella sea vista como la manifestación de una enfermedad que aqueja a la estructura económica. Por otra parte, los acuerdos que se concierten entre el gobierno y los sectores luego serán objeto de normas que los transforman en obligatorios para el conjunto de la sociedad, de modo tal que no existiría ventaja alguna

para los que no concierten (salvo que se alcen contra los preceptos obligatorios, en cuyo caso deberán ser sancionados).

En cuanto al argumento relativo a que todo programa de desarrollo significa un cambio en la asignación de los recursos y que nadie negocia su propia defunción, precisamente lo que se trata es evitar las prácticas superadas del "capitalismo salvaje" y no malgastar capital social acumulado en el país. Si se decide políticamente privilegiar algunos sectores económicos en desmedro de otros (cosa posible en términos de programas de desarrollo), lo que corresponderá concertar es los modos de la reconversión de los sectores o empresas afectadas hacia las ramas de la producción que se favorezcan, para que aquella decisión no se traduzca en una sucesión de quiebras con la consiguiente desaparición de los patrimonios y la desocupación de las fuerzas de trabajo.

Por último, gran parte de estas críticas, así como las dificultades y defectos apreciados en el curso seguido por la concertación durante el gobierno del presidente Alfonsín, son superables en tanto el tratamiento de esa materia se realice en un ámbito más adecuado, es decir, se derive a instituciones del Estado para la concertación.

En este caso los sectores sociales intervienen con carácter asesor en la elaboración de los planes de mediano o largo plazo, evitándose que dichos planes aparezcan como impuestos por el gobierno. Como deben sancionarse mediante leyes es conveniente la existencia de un previo pacto o acuerdo de naturaleza política, entre el gobierno y la oposición, para facilitar su tratamiento y aprobación parlamentaria. Se aleja, de tal modo, la posibilidad de que los sectores desborden su instancia propia e invadan el terreno de la programación económica que queda firmemente en manos de los poderes políticos del Estado (y de los partidos). Luego, la implementación en la práctica de los programas también recibe el apoyo de las entidades intermedias que, por esta forma subordinada a la política, participan en la gestión de las políticas coyunturales.

Para apreciar lo que sucede en países que viven desde hace años dentro de un sistema económico concertado, podemos mencionar los temas que viene estudiando el Consejo Consultivo para Cuestiones Económicas y Sociales de Austria. Los estudios y recomendaciones recientes versan sobre la solución de problemas de balanza de pagos, políticas de estructuras regionales, políticas del medio ambiente, mercados financieros, requisitos para el crecimiento, etc. La concertación ejerce particular influencia en la organización de los mercados agropecuarios, en el derecho de competencia (ley de Carteles), en los comités de empresas, en el derecho laboral, en la administración del seguro social y en la política de protección al consumidor.

Como puede verse, se trata de temas que hacen más a los problemas de la estructura económica que los relativos a elementos más coyunturales. Otro tanto sucede en Francia, en donde gira en torno del plan. La concertación allí permite concretar la idea expuesta por Pierre Massé de "la planificación por los planificados"

IX. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

No existe impedimento constitucional alguno que dificulte la creación de instituciones del estado para la concertación mediante la sanción de leyes. Tampoco lo existe para la conformación de r. p. r. ley o decreto, de instituciones del gobierno para la concertación, n. según ha podido verificarse de la relación de antecedentes nacionales antes expuesta.

Pese a lo dicho, resulta conveniente contemplar la creación, mediante la adopción de preceptos constitucionales en tal sentido de una institución del estado (el Consejo Económico y Social en los antecedentes constitucionales europeos) encargada de llevar adelante los procesos de concertación. Ello así porque se jerarquiza esta idea y se la pone a cubierto de los diferentes vaivenes que pueden darse en la práctica. También porque, de tal modo, se crea un cuerpo asesor de los dos poderes políticos (el ejecutivo y el parlamentario), vinculándose su actividad con la programación económica y con temas atinentes a las reformas de la estructura del Estado y de la sociedad.

Por tal razón considero loable la propuesta del Consejo de Consolidación de la Democracia de incorporar al texto de nuestra Constitución vigente, por la vía de su futura reforma, un Consejo Económico y Social, como órgano de consulta de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Tampoco media dificultad constitucional para la creación de cuerpos de similar carácter, cuya competencia se extienda al ámbito regional, provincial o municipal. Así pueden constituirse Consejos de índole regional mediante la suscripción entre dos o más provincias de las leyes-tratados contemplados en el artículo 107 de nuestra Carta Magna. Por su parte, las provincias pueden también crearlos con competencia para todo su territorio por la sanción de leyes locales e incluso con atribuciones municipales. Si tienen únicamente carácter distrital pueden ser conformados por ordenanzas municipales.

Pero, por las razones ya invocadas, parece igualmente conveniente que las constituciones provinciales dispongan la creación de Consejos Económicos y Sociales y fijen sus competencias principales.

Varias constituciones provinciales tienen previstas instituciones del tipo analizado. Así sucede en la Constitución del Chubut (art. 61), Misiones (art. 50), Neuquén (art. 252), Santa Cruz (art. 46), Cata- marca (art. 160). Más recientemente han incluido la integración de Consejos Económicos y Sociales las Constituciones reformadas de Córdoba (art. 125), Salta (art. 75) y La Rioja (art. 153).

Por lo demás, se desprende del art. 14 bis de la Constitución vigente la posibilidad de creación de comisiones paritarias y de comités de empresas que, en todo caso, podrían ser objeto de mayores precisiones en una futura reforma.

X. MODELOS DE ORGANIZACION DE UN CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Parece conveniente ahora pasar a examinar las formas organizativas que pueden asumir las instituciones del estado para la concertación. De acuerdo a los antecedentes nacionales y extranjeros un Consejo Económico y Social puede constituirse sobre la base de tres modelos principales.

1. El modelo paritario

Este fue el modelo aportado en nuestro país por la ley 19.569, del 13 de abril de 1972, de creación del Consejo Nacional Económico y Social.

Dicho organismo estaba integrado por veinte representantes de los empresarios de los sectores industrial, comercial y agropecuario, otros tantos de los trabajadores y por tres representantes del Estado (presidente, vicepresidente y secretario general). Luego, por la ley 19.932, se aumenta a veintidós el número de representantes de los trabajadores para permitir la ampliación en dos cargos de la representación empresaria con integrantes del Movimiento Cooperativo.

Tal cual se aprecia, en dicho modelo que la representación estatal es mínima y no existe de entidades sociales y económicas no empresariales, salvo los dos integrantes del cooperativismo.

Como antecedentes extranjeros del órgano creado por la ley 19.569 puede citarse al Consejo Central de la Economía de Bélgica, integrado por 44 representantes designados por las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, quienes conjuntamente proponen seis personalidades competentes entre los cuales la Corona nombra al presidente del

cuerpo. Otro tanto sucede con el Consejo Nacional del Trabajo de Bélgica, de 24 miembros de idéntica representación; el estado no participa tampoco de este Consejo, designando sólo al presidente.

2. El modelo tripartito

Este modelo consiste en asignar representación al Estado —por intermedio de organismos y empresas—, a los trabajadores y a los empresarios.

Buena parte de los antecedentes nacionales reseñados en el capítulo VI siguen esta forma de organización; entre otros la Comisión Económica Consultiva (1953), el Consejo Nacional de Salario Vital Mínimo Móvil (1964), la Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida (1974), etc.

La representación tripartita es implementada por el Consejo Social y Económico de los Países Bajos, que se compone de 45 miembros, de los cuales dos tercios son designados a propuesta de organizaciones sindicales y de empleadores más representativos y el restante tercio por el gobierno entre expertos independientes y funcionarios.

3. El modelo pluripartito

En nuestro país existieron antecedentes de organismos que ampliaron la representación más allá del modelo tripartito. Así en la Comisión Nacional de Cooperación Económica (1949) se dio representación a los consumidores, en la Comisión Asesora de Economía y Finanzas (1956) tuvieron representación los periodistas y los profesionales del área económica, y en el Consejo Nacional de Precios y Abastecimientos (1958) se otorgó representación a las organizaciones representativas de amas de casas, de asociaciones de padres etc.

La mayor parte de las constituciones provinciales que prevén la creación de este tipo de instituciones siguen al modelo pluripartito (v.g. Chubut, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Córdoba, Salta y La Rioja).

Entre los antecedentes extranjeros, el Consejo Nacional de la Economía y Trabajo de Italia es cuatripartito y se compone de ochenta miembros, elegidos veinticinco por los trabajadores dependientes, veintidós por los empleadores, trece por los trabajadores independientes y veinte por el sector público, con representación de organismos y de empresas del Estado.

En Francia, el Consejo Económico y Social de 205 miembros es de representación pluripartita, que se reparte en cuatro grupos: trabajadores, empleadores, intereses diversos y "técnicos y funcionarios".

Tengo una opinión favorable a la creación en el ámbito nacional, provincial y municipal de Consejos Económicos y Sociales de representación amplia (pluripartita) fundada en los siguientes argumentos:

a) Los Consejos Económicos y Sociales deberían ofrecer representación a los más vastos sectores de la sociedad, actuantes en el campo económico y social, porque de este modo se

privilegia la participación en una estructura del Estado a segmentos del poder que habitualmente se encuentran insuficientemente representados en los partidos políticos.

b) La representación amplia permite más fácilmente controvertir las críticas de aquellos que ven a los Consejos Económicos y Sociales como organismos de antecedentes corporativos.

Con representación amplia, los Consejos conforman órganos democráticos que facilitan la participación de las entidades intermedias, sin afectar el predominio de la dirigencia política representada en las instituciones constitucionales del Estado.

c) Dentro del mismo orden de ideas el modelo pluripartito facilita aventar las críticas de aquellos que consideran la iniciativa como avances de los sectores empresarios o del sindicalismo, que robustecerían por este medio su participación dentro del Estado. Con una integración amplia, el peso relativo de los sectores del capital y del trabajo organizado se encuentra equilibrado por la participación de representantes de otras actividades, que tienen una importancia creciente en las nuevas formas de sociedad que actualmente se están gestando.

En síntesis, Consejos de amplia representatividad, siguiendo al modelo francés, permiten por su composición constituir una suerte de radiografía de la actual realidad económica y social, pero al mismo tiempo pueden transformarse en factores dinámicos de esa realidad si se los conciben con vistas al futuro, facilitando las tendencias que se advierten en países más avanzados.

XI. LA REPRESENTACION DEL ESTADO Y LOS SECTORES

Los problemas centrales que plantea la organización de los Consejos Económico y Sociales, en su modelo pluripartito, es el número y la representación de los diferentes sectores que lo integran.

Los organismos que corresponden a ese modelo tienen un número mayor de miembros que los paritarios o tripartitos, puesto que intentan proporcionar —según se ha visto— una radiografía dinámica de la realidad económica y social, lo que exige contar con la posibilidad de distribuir la representación entre todos los grupos significativos. Así, el Consejo francés tiene 205 miembros y el italiano 80.

El número de miembros y la composición de la representación dependerá, en definitiva, en nuestro país también del carácter que tenga el Consejo. En efecto, siendo de índole nacional el número de sus integrantes deberá, sin duda, ser mayor, por la complejidad de la vida social que va a representar, que si se trata de una institución regional, provincial o municipal, puesto que en cada uno de estos casos hay un grado decreciente en dicha complejidad.

Es conveniente que la representación del estado (sea nacional, provincial o comunal) comprenda tanto las principales ramas de la administración como los entes y empresas en que intervenga. Ello así, porque el funcionamiento de los Consejos, que se desenvuelve usualmente por intermedio de comisiones permanentes, requiere contar con una vinculación directa con quienes tienen poder de decisión y la información más actualizada sobre los temas que deban tratarse.

El problema del sector empresario es particularmente complejo en nuestro país, porque por un lado existen diversas entidades que disputan la representación de las ramas de la producción y, por otro, se presenta la dificultad de cuál es el peso actual que tiene (o que debe tener en un futuro) cada una de dichas ramas en la economía nacional, reflexiones válidas también para muchas provincias o municipios de importancia.

Las ramas de la producción que se consideran para el orden nacional o provincial son corrientemente el sector agropecuario, la industria, las actividades terciarias y otras entre las que se encuentran la minería y actividades extractivas.

La representación empresaria entraña otras dificultades. En efecto, se presenta la cuestión del tamaño de las empresas o establecimientos (grandes, medianos y pequeños), los ramos de actividad en cada una de las áreas arriba individualizadas, la nacionalidad de los capitales.

Al fin de obviarse las cuestiones que se desprenden de toda esta materia, conviene que cuando los Consejos resulten creados por leyes se establezca simplemente el número de integrantes del sector empresario y la vigencia del principio que la elección debe ser efectuada por la asociación empresaria más representativa, delegándose en los poderes ejecutivos la determinación concreta de las entidades participantes. No obstante, esta delegación quedará condicionada por la vigencia de aquel principio que permitirá eventualmente un debate judicial respecto a qué entidad es más representativa (como sucede en Francia).

La representación de los trabajadores no ofrece en nuestro medio la misma dificultad que presenta el sector empresario, puesto que existe un mayor grado de organización representado por tres niveles gremiales (sindicatos, federaciones y confederaciones).

En lo que hace al cuarto componente de Consejos Económicos y Sociales que tengan pluripartito, se agrupa bajo el nombre de los "intereses diversos" a un conjunto de actividades tales como las cooperativas y mutualidades (diferenciadas del sector empresario por no perseguir fines de lucro), sociedades de fomento o

vecinales, asociaciones familiares, colegios profesionales, instituciones representativas del arte, la cultura y artesanía, fundaciones y centros científicos o tecnológicos, y las múltiples formas que revisten hoy las actividades de trabajo independiente.

La variedad de actividades que cubre este cuarto sector, que asume una importancia creciente en la vida moderna correlativamente al desarrollo de la tercera revolución industrial, ofrece problemas de difícil solución. Pese a ello, resulta indispensable ofrecer instancias de participación a este tipo de entidades intermedias, por lo que debe delegarse en el Poder Ejecutivo el modo de hacer efectiva dicha participación, mediante el uso de mecanismos flexibles que permitan perfeccionar gradualmente la representación de tales intereses.

XII. A MODO DE CONCLUSION

He pretendido pasar revista en este trabajo a los principales aspectos a considerar cuando se trata de las políticas e instituciones para la concertación económica y social.

Según lo fui anticipando durante las páginas que anteceden, la concertación ya reconoce una rica historia en nuestro país, propia de una sociedad pluralista y compleja, que sin embargo revela gran-des desequilibrios e injusticias entre sus distintos componentes.

Los problemas que entraña la concertación son fundamentalmente de orden político, porque hacen a los sistemas organizativos del estado (en sus diferentes niveles) y de la sociedad, y sólo secundariamente de índole económica y social.

Ello así porque la concertación evidencia un modo de ser y participar de la vida en democracia, en donde se asegura la preeminencia de los poderes constitucionales y la actividad de los partidos políticos, que tienen su base doctrinaria en la consideración del hombre como ciudadano. Pero que también se complementa con la necesidad de abrir nuevas vías de participación a la pluralidad de entidades intermedias que nacen continuamente para atender las necesidades de un hombre entendido como persona social, ligada por un sinnúmero de relaciones con sus semejantes, entre los que predominan las relaciones de trabajo.

En estas condiciones, pienso que las instituciones del estado para la concertación, tales como los Consejos Económicos y Sociales, pueden contribuir a perfeccionar un sistema político democrático que dista de funcionar adecuadamente en nuestro medio.