

Pacto Social. Redistribución del poder

Clacso-Ilet*

El proceso de redemocratización del continente dejó, entre otras, una lección fundamental: no basta con votar.

Hace dos años la palabra concertación adquirió una importancia vital en las reflexiones y propuestas para recuperar la democracia. El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) impulsó una serie de seminarios nacionales para debatir la necesidad de la concertación social y los campos reales donde ponerla en práctica.

A mediados de 1986 se hace aún más importante volver la mirada a lo dicho por los sociólogos, cientistas políticos y estudiosos de las interacciones entre la sociedad, el Estado y los estamentos de la política. Ahora hay una experiencia de por medio, un tiempo de accionar político vivido por la concertación, pero las mayorías nacionales en diversos países latinoamericanos - como en Venezuela, Uruguay, Argentina y, en buena medida, Brasil - siguen optando por la concertación como forma de asumir el desarrollo de la democracia.

No hay fuerza política o social en país alguno que por sí sola pueda encarar y llevar adelante la tarea de redemocratización, afirmó el cientista social uruguayo Danilo Astori, pocos meses antes que la democracia retornara a su país. Y, en el seminario que sobre el tema "Concertación y Democracia" organizó el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en agosto de 1984, el mismo Astori agregó que el acto electoral que pone fin formalmente a la dictadura y da inicio a un gobierno civil, "no termina nada y más bien ahí empieza todo".

Lo que se necesita crear, a juicio del chileno Tomás Moulien, es un sistema de mediaciones que pueda actuar para crear soluciones y consensos allí donde surgen las crisis derivadas de buscar el desarrollo de la democracia en medio de las limitaciones del capitalismo dependiente. Ello requiere de pactos y consensos, de un "rayado de cancha" dentro del cual poner en juego los intereses de los diversos sectores de la sociedad, del gobierno y del mundo político.

Norberto Lechner, otro chileno, advierte que las estrategias de concertación son la respuesta a una doble crisis; la de los regímenes militares y la de los anteriores sistemas democráticos y de su desolador diagnóstico. Concluye que la resolución de la crisis sólo puede concebirse como "una gran construcción de orden" y que,

* Este artículo ha sido elaborado por periodistas profesionales a pedido del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) y forma parte de la serie de trabajos derivados de los seminarios sobre "Concertación y Democracia", realizados desde 1984 por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

como tal, las estrategias de concertación "pueden ser consideradas estrategias de democratización".

En el fondo, dice Lechner, las formas de la concertación son la respuesta a una crisis integral, donde la crisis económica es la más visible pero no la única. ¿Por qué? Porque a la recesión, el desempleo, la inflación y la deuda externa es necesario sumar la crisis de las instituciones democráticas, la polarización ideológica, el fraccionamiento partidista y una situación generalizada de desorden, una crisis moral como resultado de años de mentira, de miseria y de miedo, que terminará por socavar los criterios normativos con los cuales se juzga la realidad social.

Al mismo tiempo, y en la medida que la sociedad ha sido castigada en mayor o menor grado en forma global, el pacto supone condiciones generales de negociaciones y, en primer lugar, que cada partícipe de él presuma que aun en el peor de los acuerdos posibles, las concesiones realizadas serán más beneficiosas que un no acuerdo.

Es decir, un pacto o concertación presupone una gran generosidad en cuanto renuncia de derechos legítimos. La renuencia de los sindicatos uruguayos al pacto solicitado por el presidente Julio Sanguinetti y las consiguientes 390 huelgas llevadas a cabo en el período - están indicando un cálculo racional sobre los mayores beneficios que los trabajadores esperan obtener a través de la lucha frontal.

En Argentina, en cambio, la concertación social emergió bajo la presidencia de Raúl Alfonsín como una operación "esencialmente política", de unificación y reconciliación, destinada a crear un ámbito nuevo capaz de mantener a través del diálogo entre el gobierno y las fuerzas sociales organizadas (el peronismo, fundamentalmente) contactos capaces de reducir el aislamiento político del gobierno.

Sin embargo, la cientista social Liliana de Riz, en el seminario respectivo que CLACSO organizó en Buenos Aires, apunta que la naturaleza propiamente política de esta concertación y la gran imprecisión acerca de sus alcances económicos y sociales redujo la concertación a un contexto con dos alternativas: 1) las posiciones de las partes se endurecen como parecen demostrarlo los paros generales convocados por la Confederación General de Trabajadores y se desemboca finalmente en el fracaso; y 2) se produce una redefinición de lo que está en juego en la concertación.

En síntesis, puede haber compromiso de clases en la medida que la negociación dé beneficios mutuos y ofrezca mayor seguridad para las partes involucradas que las expectativas de una victoria en lucha frontal.

Donde todo empieza

Si el acto electoral que pone fin formalmente a la dictadura es el inicio de un gobierno civil lleno de desafíos, la pregunta es por dónde empezar.

La idea es la de poner orden en un país donde el Estado es percibido por algunos autores como "desintegrado" y donde otros, especialmente en la Cuenca del Plata, hablan de "la Nación misma en peligro".

Al margen de las diferencias que los estudiosos establecen entre pacto social, pacto político, pacto constitucional, la tesis general en torno a la concertación reconoce un acuerdo que debe establecerse entre el Estado, los empresarios y los trabajadores organizados para fijar las reglas del nuevo juego democrático.

Para Lechner, por ejemplo, la lógica de la guerra impuesta por las dictaduras ha dejado a los conflictos sociales sin normas regulativas y para desbloquear la parálisis política recomienda crear, en el marco de la concertación, nuevas reglas y hábitos de lucha política.

Para CLACSO, a su vez, la concertación es un "mecanismo de redistribución del poder", con el objetivo de mantener la estabilidad de los regímenes democrático-liberales. Y para Liliana De Riz se trata de una estructura de gobierno basada en la "cooperación" entre los organismos sindicales, las asociaciones empresarias y el Estado. De Riz agrega que el mecanismo de concertación surgió en el contexto de las democracias desarrolladas de Europa como un instrumento para hacer frente a opciones políticas difíciles y que sin el necesario consenso que implica la concertación, habrían sido vetadas por las grandes organizaciones de intereses.

Sin embargo, junto con definir el mecanismo consensual de superación del conflicto, los mismos autores desnudan sus debilidades y las dificultades que, especialmente en América Latina, surgen para llevarlo a la práctica.

El difícil poder

Se trata, en buenas cuentas, de sentar a una misma mesa a los trabajadores, a los patrones y al Estado para ponerlos de acuerdo en las nuevas reglas del juego, es decir, en los límites que se pueden alcanzar en el tira y afloja por la distribución de la riqueza sin poner en peligro a esa frágil democracia recién ganada. Dicho de otro modo, se pretende alcanzar dos objetivos que suelen ser contradictorios, en forma simultánea. Por una parte, obtener el despegue económico y, por la otra, mantener y profundizar la democracia.

Pero, ¿hasta dónde puede llegar uno de los sectores concertados - los trabajadores, por ejemplo - sin que caiga la espada de Damocles de una nueva intervención militar sobre sus cabezas? ¿Es legítima o suicida la decisión de los trabajadores uruguayos de negarse a la concertación, o la de los argentinos de recurrir al paro

nacional en forma frecuente? Las preguntas se suman y sobreponen y sin duda que son más que las definiciones teóricas sobre la concertación.

En la definición entregada por CLACSO, concertación significa redistribuir el poder que durante los regímenes militares estaba concentrado en las pocas manos amparadas en el neoliberalismo económico y en la Doctrina de Seguridad Nacional en lo político. La pregunta es entonces si el poder - transferido formalmente a un gobierno civil triunfador en un acto electoral - es redistribuible en una sociedad de clase y entre quiénes sería posible esta redistribución.

La propuesta de CLACSO, a juicio de algunos de los participantes en el seminario de Montevideo, limita la concertación a las organizaciones sociales o económicas que comparten la idea de mantener el sistema democrático liberal y deja, en primer lugar, automáticamente afuera a los que postulan el cambio del sistema vigente y su reemplazo por otro diferente.

En resumen, la genérica denominación de izquierdas, desde las más ortodoxas hasta las que postulan un socialismo renovado, quedarían marginadas de un pacto que supone reglas del juego nuevas pero sólo para mantener vigentes las viejas reglas del juego fundamental del capitalismo y su expresión política de democracia liberal.

Por otra parte, el ex ministro del Trabajo de Perú, Alfonso Grados Bertorini, definía la concertación como destinada a "compartir los costos y los beneficios" del crecimiento económico. Pero en América Latina, como es sabido, el crecimiento tiene un costo muy alto y que históricamente ha sido pagado por inmensos sectores de la sociedad para los cuales las ciencias sociales ni siquiera tienen aún un nombre. Se les llama "los pobres de la ciudad y del campo", "las masas marginales", "los sin casa" o "los trabajadores informales" pero que en definitiva - y junto a las mujeres y a la juventud - representan incluso eventualmente a mayorías que no estarían representadas en ninguna de las tres bandas que tradicionalmente concurren a la concertación social.

Otro factor de incertidumbre que advierten los científicos sociales se refiere al papel del Estado en el mecanismo concertador. Nadie podría negar que la concertación es concebida como un proceso de toma de decisiones en el cual intervienen el Estado por una parte, y las clases sociales por la otra. Pero - se afirma - nadie podría negar que el Estado es al mismo tiempo un producto social que refleja de una manera particular las relaciones de fuerza entre las mismas clases que dividen a la sociedad. El Estado, en consecuencia, está lejos de ser neutro y actuar como tal y, en consecuencia, cualquier intento serio por abordar el tema del pacto social deberá profundizar previamente la discusión sobre el carácter del Estado y, muy especialmente, en la sociedad de la región.

Los actores

Pacto social para garantizar el funcionamiento de la democracia liberal, pacto político de corto plazo para superar la emergencia económica, como lo definen otros, acuerdo antidictatorial como podría serlo en el caso chileno o estrategia de integración y solidaridad latinoamericana, lo concreto en todos los casos imaginados es que los actores de una concertación pueden resumirse en el Estado, los empresarios y los trabajadores organizados. Conviene, pues, echar un vistazo a estos últimos actores, donde la opinión generalizada apunta a su debilidad.

Para Norbert Lechner, "uno de los atractivos del pacto social es que, a diferencia del modelo neoliberal, éste parte de la existencia de intereses organizados", pero agrega que "no es posible desconocer que en la región el nivel de organización es comparativamente bajo". En el ámbito del trabajo - agrega - la mayoría de los obreros no se encuentran sindicalizados, y en el del capital, las exclusiones no son menores porque tanto en los sindicatos como en los gremios empresariales se excluye al denominado sector informal, de creciente poder en nuestras economías. Lechner concluye que las exclusiones reseñadas hacen dudar de la capacidad "pacificadora" de los actores tripartitos y llevan a temer que los costos del pacto recaigan sobre las espaldas de los sectores excluidos.

Pero Lechner apunta luego a una exclusión de mayor calibre. El pacto social - afirma - no contempla a dos corporaciones que en los procesos de democratización juegan un papel decisivo: los partidos políticos y las fuerzas armadas. Añade que "sorprende que después de reconocido el carácter político de la crisis se pretenda solucionarla en una negociación técnico-funcionaria".

Más problemática aún resulta la ausencia de las fuerzas armadas en la medida que la democratización implica dos tareas simultáneas: la desmilitarización del Estado y la inserción social de los militares en la sociedad civil como una manera de evitar su creciente autonomía y la presión que ejercen sobre el presupuesto fiscal, que anula cualquier intento por hacer una política de redistribución del ingreso.

La difícil participación

En definitiva, si el pacto social o la concertación aparecen hoy como el mecanismo más recurrente en los procesos de dar estabilidad a las nuevas democracias del continente, es también obvio que para que sea realmente efectiva y no se convierta en un nuevo factor de frustración regional, debe superar los obstáculos ya mencionados.

Superar estos obstáculos supone, a juicio de los autores mencionados, la incorporación al pacto, en primer lugar, de los actores sociales tradicionalmente marginados a través de la profundización de la democracia que debe ser efectivamente participativa y no una discusión entre élites, a menudo distanciadas de sus bases. Para Susana Prates, la viabilidad de la concertación radica

precisamente en la profundización de la democracia que exige "equilibrio de fuerzas entre los actores colectivos que integran esta instancia mediadora".

Héctor Bruno, por su parte, apunta que "es fundamental el lugar que el Estado le otorgue a la concertación". Si le da - dice un espacio subordinado o complementario del sistema democrático tradicional, considerándolo simplemente como una herramienta para aliviar la gravedad de la crisis, lo más probable es que la concertación no logre institucionalizarse.

Juan Rial, a su vez, enfatiza la necesidad de una democratización de la vida partidaria que deberá alcanzar la construcción de un nuevo proyecto histórico para el país y donde los grados de participación supongan una discusión abierta y no meros acuerdos de élite. Otros autores se refieren a la necesidad de una práctica social diferente a la conocida hasta hoy en la región y en la cual los sectores populares marginados accedan progresivamente a las instancias que implican "hacer política".

El desafío, en consecuencia, es grande. La redemocratización, su profundidad y estabilidad y la necesidad de hacerla simultánea al despegue económico, dejan en evidencia que no basta con sentar a una mesa a un Estado "confuso", como lo definen diversos autores, junto a empresarios y trabajadores débiles, dejando fuera del escenario a la juventud, las mujeres, los campesinos, los sectores marginales, los pequeños empresarios, los pequeños propietarios y demás sectores no organizados y, en consecuencia, no representados.

El Estado, una porción del capitalismo y una porción del trabajo asalariado no bastan - al parecer - para estabilizar a la democracia neoliberal y menos aún para la gradual profundización de ese sistema.

Finalmente, Lechner especialmente, apunta a un campo - el de los medios de comunicación de masas - al que considera como fundamental si se desea asegurar el éxito de un mecanismo pacificador y conciliador como es el pacto social. La democratización de las comunicaciones es mencionada a menudo como básica en el tratamiento del tema. Lechner dice que el impacto de los medios en la opinión pública es hoy tan grande que el éxito de la concertación depende, en buena parte, de la cobertura y de la interpretación de que sean objeto los problemas aludidos por parte de los medios.

Estado, empresarios, organizados y trabajadores sindicalizados parecen pocos comensales para una mesa que busca representar a una sociedad atomizada y compleja como la latinoamericana.

La mesa de concertación requiere que a ella concurran también políticos y militares, pero, además, esa multiplicidad de seres para los cuales las ciencias sociales ni siquiera tienen nombre, pero que allí están, esperando que la democracia les asigne su cuota de bienestar y de progreso.