

El mito del consenso o la invención de cómo impedir los cambios

Mito – según una de las definiciones dada por el *Diccionario de la Lengua Española* – se refiere a una persona o cosa a las que se le atribuyen cualidades o excelencias que no tienen, o bien una realidad de la que carecen.

Desde hace buen tiempo se ha instalado en nuestra realidad la idea de que todo cambio debe sustentarse en el “consenso”; de ahí que, no sería posible legislar en ciertas materias o cuestiones, sino se cuenta con el consentimiento de todos los involucrados.

La idea del consenso no es nueva, lo que si aparece como novedoso es que quienes lo promueven son – en su mayoría – los mismos que hasta no hace poco bregaban por el “predominio” de las reglas del mercado. Recuerdese, si algo caracteriza al mercado no son precisamente los consensos ni las unanimidades.

Tanto en el plano político general como en el específico del mundo del trabajo la idea del consenso ha calado hondo adquiriendo un cierto halo mágico por cuanto – de su existencia o no – depende la suerte de cualquier reforma.

En ese sentido, las voces que se han alzado contra las leyes que reforman la legislación laboral uruguaya critican la falta de consensos, por lo cual cuestionan la legitimidad de estas leyes en virtud de que – según argumentan – no contaron con su apoyo ni conformidad. Ejemplo de lo que decimos son los cuestionamientos que han recibido, entre otras, la ley de descentralización empresarial, la de abreviación de los procesos laborales, la de protección y promoción de la libertad sindical y la de negociación colectiva (objeto además de querrela ante los organismos de contralor de la OIT), por parte del sector empresarial y los operadores jurídicos conservadores.

El consenso, pues – en esta ideología –, pasa de ser uno de los posibles resultados al que puede arribarse en un proceso de deliberación o negociación a constituirse en presupuesto necesario para la toma de decisiones, sin el cual la misma carece de legitimidad suficiente. Una exigencia o requisito constitutivo que, en los hechos, viene a otorgar un poder de veto; bastará la falta de consentimiento de una de las



Dr. Héctor Zapirain *

partes para que ningún cambio o reforma prospere, aún cuando ello implique postergar derechos fundamentales o la voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Un canto al status quo.

Si bien la regla del consenso no es descartable por sí misma, ya que en una sociedad caracterizada por contradicciones de intereses la existencia de consensos puede contribuir a prevenir y solucionar una serie de conflictos, máxime cuando el consenso deriva de un proceso de negociación (negociación colectiva clásica o tripartita), la misma no puede devenir en obligatoria.

Ahora bien, la mistificación del consenso conduce a elevarlo a una especie de “regla mágica” que – según sus impulsores y defensores – deviene en imprescindible a la hora de introducir cambios o modificaciones en la legislación cuando ello afecta intereses contrapuestos. Una regla en función de la cual se legitiman o deslegitiman las políticas reformistas en materia de relaciones de trabajo.

En esta lógica, sin el consenso nada es posible. Todo intento de

Tripartismo y consenso no son sinónimos, ni el consenso es un fin en sí mismo, sino uno de los resultados posibles en todo proceso de deliberación y negociación.

legislar o consagrar mecanismos tutelares del trabajo y los trabajadores, deviene cuestionado y deslegitimado si no estuvieron precedidos de consensos. Implica – en buen romance – que nada puede cambiarse si no cuenta con el consentimiento expreso de los actores sociales (rectius: de los empleadores). El consenso es erigido por ciertos sectores empresariales y operadores jurídicos afines como fuente de toda legitimación.

En este contexto ya no importan las mayorías parlamentarias ni las mayorías populares. Lo que en puridad importa es – en todo caso – la voluntad de un segmento de la sociedad (la clase empresarial) de aceptar o tolerar los cambios que pudieran impulsarse en una

perspectiva progresista y laboralista.

El endiosamiento del consenso a partir de una visión deformada del tripartismo (gobierno, empleadores y trabajadores,) constituye una desnaturalización y una deformación del concepto originario, tal como tiene vigencia en la esfera de la Organización Internacional del Trabajo; y una distorsión que conduce a la inmovilización de la sociedad.

Pero, por otra parte, de aceptar esta tesis deberíamos concluir que ningún gobierno – por más legitimado que esté – podría llevar adelante políticas sociales y laborales sino contara con la aquiescencia empresarial, y ello siempre y cuando esos cambios no afectaran sus intereses.

Un verdadero absurdo desde todo punto de vista – sea de la perspectiva o color político que se quiera ver – ya que no solamente implicaría para el Gobierno una renuncia a sus legítimas facultades y una restricción a la acción gubernativa, sino peor aun el desconocimiento de la voluntad soberana del pueblo que ha elegido ese Gobierno. Conduciría, además, a un estado de inmovilidad “contra natura” del Derecho Social y, especialmente, del Derecho del Trabajo.

Dicho en otras palabras, se produce una esclerosis paralizante que, en términos de progreso social y democratización de una sociedad, resultan contraproducentes, peligrosas para la convivencia, la justicia y la paz social. No resulta aceptable ni tolerable que el progreso jurídico y social quede supeditado a la voluntad de un estamento o una clase.

Tripartismo y consenso no son sinónimos, ni el consenso es un fin en sí mismo, sino uno de los resultados posibles en todo proceso de deliberación y negociación.

Por otro lado – y esto debe tenerse muy presente – la idea de tripartismo impulsada por la Organización Internacional del Trabajo no supone la unanimidad de decisiones sino la imprescindible existencia de espacios, en los cuales actores sociales y gobierno participen en pie de igualdad. Implica el abordaje, la deliberación y el examen conjunto de temas y cuestiones que le son comunes y que afectan sus intereses en una perspectiva incluyente y democrática.

Tan es así que varios convenios y

El mito del consenso o la invención de cómo impedir los cambios

› viene de pág. 24

recomendaciones hacen referencia a la consulta, la colaboración y el examen conjunto en cuanto expresión del tripartismo. Verbigracia, el Convenio sobre la consulta tripartita (núm. 144) y la Recomendación complementaria (núm. 152), ninguno de ellos exige el consenso o la unanimidad como mecanismo de resolución.

Resulta de especial relevancia – a los efectos de lo que venimos tratando aquí – la Recomendación sobre la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, núm. 113 (año 1960), por cuanto formula una serie de directrices relativas a la consulta y participación de carácter tripartito. Directrices que además han sido incorporadas a texto expreso en la Ley 18.566, de 11 de setiembre de 2009 (Sistema de negociación colectiva).

A fin de promover de manera efectiva la consulta y la colabo-

ración, en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, los gobiernos deberían adoptar medidas apropiadas a las condiciones nacionales.

La consulta y la colaboración no deberían vulnerar ni la libertad sindical ni los derechos de las organizaciones de empleadores y trabajadores, incluidos sus derechos de negociación colectiva; y tener como objetivo general el fomento de la comprensión mutua y de las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones gremiales.

En particular, la consulta y la colaboración, deberían tener como objetivo permitir el “... *el examen conjunto... de cuestiones de interés mutuo, a fin de llegar, en la mayor medida posible, a soluciones aceptadas de común acuerdo...*”; y “... *lograr que las autoridades competentes recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de cuestiones tales como:*” la preparación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses; la creación y funcionamiento

de organismo nacionales que se ocupen del empleo, la formación profesional, protección de los trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, productividad, seguridad y bienestar sociales; y la elaboración y aplicación de planes de desarrollo económico y social.

Se deduce claramente de las directivas comentadas que una cosa es la consulta previa, los mecanismos de colaboración, los procedimientos de información, el examen conjunto y otra muy distinta – cosa que no lo requiere – el requisito del consenso. Tanto las normas supra citadas como la Recomendación última, reafirman la conveniencia de que existan instancias de consulta y colaboración previa, pero nada autoriza a sostener, por ejemplo, que para legislar o ratificar un convenio deba mediar consenso previo.

Como corolario de lo que viene de decirse – y como surge nitidamente del concepto de tripartismo que expusimos – la idea del consenso, entendido como un requisito imprescindible para adoptar decisiones que involucren o afecten intereses contrapuestos,

deviene una invención que no tiene otro fin que obstaculizar o dilatar la aplicación de políticas reformistas o progresistas.

De hecho, de consolidarse esta idea todo intento de cambio que tuviera como objetivo restringir el poder empresarial, democratizar las relaciones laborales o mejorar las condiciones de trabajo de los asalariados, sería fútil e infructuoso.

En suma, el consenso en cuanto mito o cosa carente de realidad no es compatible ni con la naturaleza del conflicto social ni con la evolución histórico-jurídico que ha pautado las relaciones capital/trabajo en las modernas sociedades de economía de mercado.

Ello no significa que no sea deseable o que no deban buscarse los consensos o acuerdos, pero en aras del consenso o de las unanimidades no se pueden aceptar o validar ciertas prácticas que conducen al inmovilismo o al “gatopardismo”. ■

* Observatorio de Relaciones Laborales
- Instituto Cuesta Duarte