

# PSE: Una Concertación Autoritaria

Ana María Conesa  
Eduardo Larrañaga

## Introducción

Un intento de evaluación jurídica del sexenio sería incompleto sin considerar una de las últimas, pero no por ello menos significativas, manifestaciones de su quehacer en el mundo de la juridicidad no formal pero indudablemente normativa: el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

El PSE se ubica, como práctica social, dentro de un contexto de negociación de amplio alcance constituido por la llamada "concertación social"; política que es a la vez efecto y expresión de la crisis económica por la que atraviesan en mayor o menor medida los países de economía de mercado desde los inicios de la década de los ochenta. En estos países de relaciones industriales neocapitalistas, "la participación institucional en la esfera de la democracia económica por parte de los sindicatos y de las organizaciones empresariales... puede inscribirse en un contexto más amplio de búsqueda de salidas viables a las crisis económicas y en una perspectiva de necesaria reconstrucción del consenso"<sup>(1)</sup>.

Esta política de concertación enmarca y da un relativo sustrato teórico al pacto mexicano. Por ello, conviene precisar, en primer término, el sentido, alcance y características de los acuerdos que la expresan y que se pusieron en boga en algunos países europeos a mediados de la presente década, respecto de los cuales las concertaciones latinoamericanas aparecen como burdos remedos.

La cuestión reviste importancia. El PSE, a pesar de su cortedad, ha sido sumamente controvertido, sobre todo en lo que se refiere a sus efectos sociales y económicos. Sin

embargo, poco se ha tejido sobre la naturaleza de un acuerdo de este tipo. Menos aún se ha pretendido precisar su esencia jurídica, aspectos no sólo importantes desde un ámbito formal, sino también por lo que su precisión importa para la profundización del conocimiento del actuar estatal nacional.

El estudio de la concertación social ha ocupado crecientemente el interés de la doctrina laboral, en particular en los países europeos y latinoamericanos en que ella ha tomado forma. Y es razonable que el análisis de esta figura haya sido abordado por el Derecho del Trabajo, puesto que ella implica una negociación de amplio alcance en la que intervienen los actores fundamentales de la rama laboral; además, algunos de los tópicos más comunes de ella, empleo y salarios, por ejemplo, tienen indudable trascendencia laboral. Finalmente, la concertación ha constituido un poderoso mecanismo para darle un sesgo a la decadencia actual de muchas de las instituciones de esta disciplina jurídica que ante la crisis empiezan a vaciarse de contenido<sup>(2)</sup>. Los macro acuerdos, como se sugirió arriba, representan en cierta forma un modo de legalizar y dar consenso a las restricciones que el Estado necesita imponer al movimiento obrero en etapas de fisura.

Es interesante conocer el desarrollo teórico que la concertación ha generado, pues habiendo sido importada al mundo académico poco tiempo antes de su implantación (quizá con el ánimo de obtener un consenso favorable hacia ella) estuvo sin duda presente como marco de referencia en quienes concibieron la idea del Pacto de Solidaridad, aun cuando éste -tanto en su fundamentación como en su propia estructura y

1 Martínez Abascal y Rojo Torrecilla, Eduardo. *Participación Institucional: Los Consejos Económicos y Sociales en España* "en Revista *La Participación*". Anuari de la Facultat de Dret. Estudi General de Lleida. España. 1985, p. 131.

2 Al respecto es interesante lo señalado por Palomeque, Carlos, distinguido laboralista español quien ha cuestionado la tan recurrida decadencia del Derecho del Trabajo en la actualidad, al señalar que la crisis económica es una "noción que ha acompañado al Derecho del H-abajo al menos de forma intermitente a lo largo de su todavía corta andadura histórica" (cfr. Martínez Abascal, *op. cit.* p. 130) significando con ello lo absurdo del replanteamiento total de esta disciplina que muchos autores sugieren en la actual coyuntura histórica.

objetivos se distancia de los conciertos europeos, que a pesar de sus celebrados éxitos, sobre todo vistos desde la perspectiva de los gobiernos que los pactaron, entrañan una concepción de las relaciones sociales que debe ser cuestionada.

### **La Concertación, sus formas y presupuestos**

En las disciplinas sociales se ha dicho que concertar significa hacer converger voluntades y actitudes para resolver, mediante la conciliación, asuntos en los que se reflejan puntos de vista e intereses distintos, generalmente contradictorios. Se ha definido también como la política de acuerdo social en la que los tres protagonistas principales de la vida económica concertan sus voluntades para enfrentar situaciones críticas<sup>(3)</sup>.

En términos generales, este fenómeno se inspiró en la idea roussoniana del "pacto limitativo de libertades individuales y no naturales (no sustanciales), en aras de una reorganización social recíprocamente beneficiosa para los asociados y para la sociedad" (Harold Wilson).

Se dice que la concertación puede ser vista desde dos ángulos: como una nueva forma de intervencionismo estatal (en aquellos países de democracia inmadura) o como una nueva manera de negociación colectiva que supone la autonomía y fuerza de las organizaciones sociales<sup>(4)</sup>.

En el fondo, la concertación trata de sustituir la sociedad tradicional de privilegios por una sociedad plural, donde el Estado trate como iguales a los sectores social y privado. En este trato, como decíamos, se dan dos vertientes: una hacia el neocorporativismo<sup>5</sup>, y otra hacia la política de concertación plural. En la primera, los intereses profesionales se encuentran institucionalizados, legalizados o mediatizados por el Estado. En el caso de México se presentan diversas modalidades; entre ellas, el registro sindical, la normativa pública de las cámaras de industria y comercio o el reconocimiento de las centrales sindicales y su vertebración al interior del partido del Estado. De ahí que la concertación de esta índole constituya una nueva forma de intervencionismo estatal, qué economiza la intromisión directa y represiva del Estado a través de una intervención supuestamente

consensual. Con la idea de lograr objetivos estabilizadores, se inventan "acuerdos tripartitos", "recomendaciones voluntarias", "mediaciones" o "pactos de solidaridad".

En la segunda vertiente, la concertación como un nuevo modelo de negociación colectiva, los grupos de interés intervienen directa y permanentemente en el proceso de formación y de gestión de las decisiones. Al actuar como pares frente al Estado, lo están haciendo desde el momento en que no existe ninguna mediación entre la voluntad de asociarse y de su actuación en la negociación colectiva. Son grupos autónomos. Son personas jurídicas verdaderamente representativas que no se limitan a ejercer ocasionalmente su presión sobre el Estado, sino que se sientan en la gran mesa de las negociaciones con autoridad jurídico-política.

En cualquiera de los dos casos, el Gobierno ejerce una función preponderante. Sólo que en una ejerce su poder y en otra desempeña el papel de concertador de los compromisos sociales. Obviamente, en los dos ámbitos actúa como autoridad, pero en uno vigila el comportamiento de los actores sociales por medio del derecho económico y laboral y en el otro impone la concertación a todas las organizaciones sociales, hayan intervenido o no en su formulación. En esta "trilateralización" de las relaciones sociales el Estado incorpora obligatoriamente a los sectores que verticalmente dependen, hecho que constituye la principal diferencia con la concertación plural.

Así, esta salida a la crisis puede tener efectos distintos sobre el sistema socioeconómico según la óptica ideológica que se utilice... mientras para algunos estudiosos su virtud radica en posibilitar una transición gradual al socialismo superando una mera gestión del sistema pero sin romper las compatibilidades económicas, desde otra perspectiva se afirma su efecto benéfico en orden a la legitimación del capitalismo reformado y de la economía de mercado<sup>(6)</sup>.

Los autores coinciden en la necesaria conjunción de cuatro elementos para que la concertación pueda darse:

1. Legítima representatividad de las partes sociales;
2. Eficacia gubernamental;
3. Consenso en la necesidad de concertar, y
4. Credibilidad entre las partes sociales.

La representatividad constituye, a nuestro juicio, el elemento esencial de la concertación. Se ha dicho que para que ella tenga éxito, las partes deben ser "pocas, fuertes y representativas"<sup>(7)</sup>. Internamente, las agrupaciones profesionales deberán estar dirigidas por comités democráticamente electos, lo que aseguraría la comunicación más perfecta entre cúpula y bases y, sobre todo, para que el ánimo negociador sea producto de

3 Cfr. Ermida Uñarte, Oscar. "Introducción al estudio de la concertación social" en "La Concertación Social. (Estudios en Homenaje al Profesor América Pía Rodríguez)", Ediciones Jurídicas. Montevideo, 1985, pp. 19-44.

4 Cabe aclararse que quienes hablan de estos dos enfoques de la concertación se refieren a ellos como hipótesis posible de ubicación de este fenómeno en cualquier sistema político. Nosotros, sin embargo, utilizando ambas hipótesis teóricas les damos contenidos distintos al asignar cada una de ellas a realidades sociales específicas

5 Para los tratadistas, el término neocorporativismo es sinónimo del de concertación social, es decir, es un modelo reciente que se distancia absolutamente del corporativismo histórico (al decir de sus ideólogos). Nosotros, quizás por el prurito de la historia equipáramos, en este ensayo, al neocorporativismo con el intervencionismo autoritario esta tal. En otras palabras, con concertación autoritaria.

6 Martínez Abascal y otro, *op. cit.* p. 132,

7 Ermida Uriarte, *op. cit.* p. 37.

un mandato legal y moral "de abajo" y no "de arriba". La razón por la que se sugiere que la representatividad sea poca y fuerte, estriba en que la concertación debe formularse con las organizaciones cualitativamente más importantes; o sea, el número de afiliados resulta para estos efectos secundarios. Lo que se pretende es la mayor pluralidad. Aspecto que, como veremos más adelante, ha sido uno de los distintivos primordiales de los pactos españoles e italianos, máximos exponentes de este tipo de prácticas.

En segundo lugar se habla de eficacia gubernamental, ya que al Gobierno le corresponde adoptar medidas de concreción de lo acordado. Y es cierto, pues la Administración Pública deberá cuidar el cumplimiento de la fijación de los salarios mínimos, tasas de interés, flujos monetarios, creación de empleos, aranceles, etc. Se nos ocurre también que el Estado puede, en alguna medida, disciplinara a los negociadores cuando alguno de ellos trate de incumplir con el pacto.

El consenso, por su parte, está relacionado directamente con la situación de crisis. Si los sectores sociales son sensibles a la situación de trance, obviamente que será el factor determinante para la firma y cumplimiento de la negociación, al estar convencidos que ella es la única solución viable. Lo anterior, que parece obvio, tiene un argumento de carácter no tanto político sino económico: la historia demuestra que la concertación deviene en momentos de crisis, precisamente identificables

en el tiempo. Son mecanismos paliativos de las crisis; son recursos que caminan al lado del ciclo económico capitalista. Por ello decimos que el consenso se origina por la sensibilización ante el momento de crisis. Pero sólo se da en aquellos contextos sociales en que verdaderamente existe una "cultura de concertación"<sup>(8)</sup>.

En relación a este elemento existe un riesgo: en algunos países que la han utilizado ha habido, de acuerdo a los críticos de este fenómeno, "una hipertrofia de la lógica consensual con notorio detrimento de la mecánica conflictiva. . . (se le ha pretendido negar al conflicto social) su función del factor basilar de la estructura social; .. estimándose que la función nuclear del Estado social consiste en la integración permanente de los intereses contrapuestos"<sup>(9)</sup>.

Por último, la credibilidad entre las partes sociales estará dada por su legitimidad y, sobre todo, por su autonomía. Todo el que concierta debe confiar en la otra parte. La confianza es política y jurídica. Las organizaciones deben cumplir con la normativa pública que les reconoce como sujetos de derechos y obligaciones, pero con un atributo indispensable: su personalidad legal no debe tener ningún lazo horizontal o vertical con los aparatos del Estado.

8 *Loc. cit.*

9 Martínez Abascal. *op. cit* p. 133.



Foto cortesía de *El Cotidiano*

Según Gino Guigni<sup>(10)</sup>, uno de los autores italianos que más se han dedicado al estudio de este tema, la concertación tiene objetivos políticos y económicos. Entre los políticos -que no siempre son los más exteriorizados tenemos: Estabilidad y consolidación del poder de los partidos que componen un Gobierno, que mediante los pactos sociales intentan ampliar las bases de consenso. Así, tenemos que en la experiencia europea se atenuaron los conflictos con los sindicatos; en la experiencia concreta italiana se logró una mayor estabilidad en un gobierno de coalición; en España se logró la estabilización de la democracia, después del intento de golpe militar de febrero de 1981. En los regímenes dictatoriales de América Latina, la concertación aparentó un pacto social interclasista.

Entre los objetivos económicos se encuentran el contenimiento salarial, la reducción de los gastos sociales, la reducción de la inflación, la mayor productividad y el combate al desempleo, fundamentalmente. Ello es explicable porque los temas vinculados con salarios, precios, gastos públicos y empleo son los más relevantes en las coyunturas de crisis.

Paralelamente al contenido concreto de la concertación, es decir, al lado de los temas vinculados con los salarios, con los precios y la política de ingresos en general, los pactos hacen pagar al Estado un precio político, consistente en un mayor reconocimiento y apoyo de las organizaciones sindicales y sociales en general. Es una fórmula que puede, indirectamente, fortalecer a las organizaciones sindicales, pero únicamente en los países que la practican en su forma más auténtica, a cambio de disminuir la conflictividad.

### **El PSE, una ilusión de realidad**

A partir de lo anterior, nos permitimos la siguiente obviedad: la concertación social jamás podrá darse en un Estado corporativo, en el corporativismo histórico europeo o en el corporativismo presidencialista nuestro. La España posfranquista, por ejemplo, debió reconocer la autonomía de las organizaciones sindicales y patronales, previamente a la firma de cualquier pacto de la transición democrática.

El 11 de septiembre de 1976 se constituyó la Coordinación de Organizaciones Sindicales (COS), entre la Unión General de Trabajadores (UGT), la Unión Sindical Obrera (USO) y Comisiones Obreras (CC.OO.), la crearon con el fin de impulsar, entre otros objetivos, "la conquista de la libertad sindical y de todas las libertades democráticas, sin exclusiones ni limitaciones de ninguna

clase, en el camino hacia la emancipación de nuestra clase" (objetivo Segundo)<sup>(11)</sup>.

El 29 de junio de 1911, el Gobierno de la transición también debió aceptar la constitución de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), una organización "de ámbito nacional con vocación de integración general encaminada al logro de la unidad empresarial" (exposición de motivos I).

Mediante estos reconocimientos, la Nación española dejaba en el olvido cuarenta años de dictadura; cuarenta años de Estado corporativo. De ahí que todos los autores coincidan en una idea: es inexistente la concertación social, mientras los actores sociales no cuenten con auténtica representatividad; es decir, en cualquier pacto se requiere la autonomía de los antagonistas sociales. Por ello, en México, el PSE es una mera ilusión de realidad. Estamos frente a un tipo de concertación autoritaria y corporativa, notablemente corporativa cuando menos del lado del sector público y de sus núcleos sociales orgánicos (CTM, CNCyCNOP).

Luego entonces, para este nuevo contractualismo es indispensable el reconocimiento de las garantías constitucionales de asociación (Artículo 9) y coalición (Artículo 123, fracción XVI). De lo contrario, en México seguirá siendo utópico un pacto similar al Acuerdo Nacional sobre Empleo, firmado en Madrid el 9 de junio de 1981. Con plena autonomía, la CEOE y las centrales sindicales españolas comprometieron al Gobierno a establecer "una política económica que haga efectivo el compromiso de mantener, al final de 1982, la misma población asalariada ocupada global que la existente en el momento de la firma de este Acuerdo". En contrapartida, los sectores social y empresarial acordaron que "los incrementos salariales a aplicar en los convenios colectivos a negociar durante 1982 serán establecidos entre el 9 por 100 mínimo y el 11 por 100 como máximo".

En fin, para que pactos como el PSE tomen carta de naturalización en nuestro régimen jurídico, debe primero respetarse la Constitución. De no hacerlo, la negociación social doméstica no será en nada distinta al fenómeno del tripartismo vivido a partir de los años setenta. Un tripartismo paternalista y subsidiario (como el caso del INFONAVIT) o de falsa ostentación democrática (como en los planes nacionales de desarrollo).

En nuestro país quizás no exista norma alguna que reconozca la viabilidad de los pactos sociales -como el PSE-, al margen de los planes nacionales de desarrollo, regulados en el artículo 26 Constitucional<sup>(12)</sup>. En efecto,

11 La Coordinadora debió aceptar un aumento salarial de 6000 pesetas para todas las categorías, limitación que se estipuló en el cuerpo del Acuerdo, específicamente en el apartado de objetivos inmediatos.

12 En otros países como España, Italia y Suecia, la concertación se ha concretado en ciertas modalidades tales como "acuerdos marco", "acuerdos interconfederales", "pactos sociales". Estas son consideradas como formas *atípicas* de negociación colectiva, junto a los convenios colectivos típicos del Derecho del Trabajo.

10 Guigni, Gino. Apuntes del "Coloquio sobre Concertación Social", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Agosto de 1986.

estando vigente el Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio, puede pensarse en la imposibilidad jurídica de ciertos "acuerdos" o "pactos" paralelos a los programas de desarrollo contenidos en tal instrumento global.

Sin embargo, esta discusión, por legalista, nos parece impertinente, ya que, como señala Luis Enrique de la Villa, "lo importe no es el continente sino el contenido. Lo importante es el fenómeno, con amplias manifestaciones en todo el mundo industrializado, de un creciente *contractualismo* para la disciplina de las relaciones laborales. Contractualismo que si bien tiene orígenes remotos, incluso en sus formas actuales (...), se intensifica tras el término de la segunda guerra mundial y, con sus altibajos comprensibles, y su suplencia por períodos nacionales de *panintervencionismo estatal*, está hoy presente en las realidades sociales del área cultural en la que nos movemos"<sup>(13)</sup>.

Por lo mismo, para nuestro derecho debe ser irrelevante la distinción doctrinal entre convenios "propios" e "impropios", "estatutarios" y "extraestatutarios", "ordinarios" y "extraordinarios", "de eficacia limitada" o "de derecho común", más cuando no existe en nuestro país una vasta tradición constitucional y administrativa sobre estas formas de relación convencional.

Para la corriente crítica del derecho, que acentúa el papel político de la juridicidad, el PSE debe verse como una forma *extralegal* de acuerdo, antes que ilegal. Como un mecanismo paralegal derivado de una situación coyuntural que puede escindir, en beneficio de los trabajadores, la vía de concertación institucionalizada. La emergencia del PSE abre tres caminos de concertación: el contrato colectivo tradicional, el plan económico nacional y la negociación social, ésta última dotada de eficacia más real que formal. En los llamados "pactos" se da una mayor dosis de negociación que en los planes nacionales de desarrollo, hasta ahora simples compendios de buenos propósitos y únicamente obligatorios para el sector público, según el mismo artículo 26 de la Constitución. Después de todo, los planes nacionales de desarrollo se han convertido en un contrato de autolimitación de las propias competencias del Estado, generalmente incumplido.

Si el Estado se decidió a pactar con sus antagonistas sociales (como en el PSE), es tiempo que la autolimitación más importante aceptada por el poder público venga "de la mano del reconocimiento de la autonomía colectiva de los particulares, especialmente de la exaltación de la libertad sindical y de sus consecuencias naturales de negociación y lucha colectiva"<sup>14</sup>. Los firmantes del PSE carecen de tales atributos. Mientras no se respete la libertad sindical, estaremos frente a un nuevo propósito corporativista

En otras palabras, en un neocorporativismo inaugurado en el régimen presidencial más liberal de las últimas décadas. Sin ánimos de exageración, este tipo de pactos pueden ser uno de los mecanismos que, en un futuro, suplirán a los organismos verticales del Estado que han cooptado las luchas sociales, como el Congreso del Trabajo.

Desde el punto de vista jurídico y social, el pacto resultó una mera yuxtaposición de instituciones de concertación social extranjeras, a nuestro caso. Ha sido, como dice De Buen al referirse a la concertación en los países latinoamericanos, una "lamentable caricatura". Parece ser que la modernidad jurídica perseguida por éste y el futuro gobierno, se reduce a extrapolar instituciones que nada tienen que ver con nuestra especial estructura social, y que, por otro lado, aún en sus mejores expresiones, reflejan, como señalan lúcidos autores españoles, una interpretación de la crisis económica que "resulta funcional a la alternativa neoliberal que el propio sistema capitalista promueve. La primacía que se otorga al momento consensual corre paralela con distintas pretensiones acariciadas por ese sistema: abstencionismo del Estado en la regulación de las relaciones laborales, aminoración y tendencial supresión del sistema de garantías alcanzado por el Derecho del Trabajo, enfatización acerca de la neutralidad e inevitabilidad de los hechos y mecanismos económicos que se imponen a las ideologías y a los antagonismos; abandono, en fin, de toda concepción hetero tutelar y conflictual, siendo en un primer plano la idea de los intereses comunitarios y generales"<sup>(15)</sup>.

Como ya señalamos, "nuestro" Pacto de Solidaridad Económica no es un modelo de concertación social, sino corporativo. Ante el peligro de que la crisis económica se transformara en política (las elecciones del 6 de julio parecen atisbar una crisis de este tipo), el Estado eligió un recurso ideológico; un engaño. Nuevamente se dilucida el carácter ambivalente de las formas jurídicas: el Pacto nos aporta una ilusión de realidad y al mismo tiempo encubre una imposición autoritaria, nada consensual, de la que se excluye a amplios sectores de la sociedad. Reiteramos: en México no es posible una concertación plural; sólo una corporativa y autocrática hasta que no se respete la autonomía de las organizaciones privadas y sociales, y en esta medida, ellas puedan consolidar auténtica vida democrática y considerable representatividad social.

En el contexto nacional, una auténtica concertación entre partes autónomas y representativas significaría una saludable práctica social; un avance político trascendente. Sin embargo, no debemos olvidar que tal concertación -como lo han señalado sus críticos no deja de constituir uno de los últimos intentos del capitalismo para su supervivencia.

13 De la Villa, Luis Enrique. "Los grandes pactos colectivos a partir de la *trantsción democrática*". Madrid, España. Ed. Ministerio del H-abajo y Seguridad Social, 1985. p. 16.

14 Loe. cit.

15 Aparicio Tovar, J. y Baylos Grau, A cit. por Martínez Abascal, *op. cit.* pp. 134 y 135.