

Notas Sobre el Contexto Jurídico-Político de un Paradigma de Concertación Social: PSE

Eduardo José Torres Maldonado

I. Introducción

En este trabajo analizamos uno de los legados históricos por excelencia de la administración presidencial 1982-1988 en México: el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

En virtud de la complejidad del tema y la ausencia de literatura jurídica específica al respecto, no podemos iniciar nuestro estudio sin algunos señalamientos previos. En principio, baste decir que el PSE es un notorio paradigma de la concertación social contemporánea.

Nuestro sistema de exposición se eslabona de la manera siguiente: a) haremos referencia a los grupos de presión y al neocorporativismo, como fenómenos que abren nuevos espacios de participación política, en una democracia formal pluralista; b) expondremos la derivación -y raigambre de una institución laboral: la negociación colectiva; c) conceptualizaremos brevemente a la reconversión industrial; d) destacaremos la ausencia de un marco jurídico -específicamente constitucional, sobre todo de la concertación social; e) describiremos brevemente la reforma a los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna y el consecuente reconocimiento -al más alto nivel jurídico de la participación política de los Sectores económicos; f) subrayaremos la vinculación de la

concertación social con el neocorporativismo; g) reflexionaremos sobre la naturaleza del PSE y, para finalizar, haremos notar algunas de las inconveniencias de su abuso como forma pragmática de resolver conflictos coyunturales.

II. Consideraciones previas

Este estudio tiene por objeto destacar la dimensión político-jurídica del PSE. Evidentemente, como juristas, la opinión que formulemos se verá influenciada por nuestra vocación profesional.

Estimamos, sin embargo, que este análisis puede resultar interesante, toda vez que los juicios emitidos en torno a la naturaleza y características del PSE han hecho énfasis en sus aristas económicas, exclusivamente.

Así, desde el punto de vista económico, puede el PSE ser visto -por los observadores "progubernamentalistas" como una solución *cuasimágica* para detener la inflación y atenuar el desempleo. No obstante, para otros, ubicados en las trincheras de la crítica social, no es sino un Plan de choque simple y esquemático, que pretende congelar artificialmente, en detrimento de las mayorías nacionales, los estallidos de la crisis económica en cuanto a precios y salarios -esencialmente propios de los fines de sexenio en nuestro país.

Por supuesto, nuestra opinión no estará exenta de diversas limitaciones, pues la constitucionalización -y juridización integral correspondiente- de los acuerdos de concertación social, continúa siendo un reto secular del derecho contemporáneo. No obstante, la novedad y trascendencia del tópico lo hace muy atrayente.

A continuación, comentamos el papel que desempeñan los grupos de presión en un contexto neocorporativista, en la apertura y ampliación de los cauces tradicionales de participación política. Evidentemente, hoy en día esta última no se agota en la pertenencia a una asociación o partido político, ni en el sufragio electoral, el referéndum o la iniciativa popular, o la participación en mítines, marchas o manifestaciones diversas⁽¹⁾.

Las formas de participación, información y condón de la res pública pueden ser muy amplias. Sin embargo, es particularmente atractivo estudiar a las prácticas de concertación social, como procesos originalmente empíricos, que se van institucionalizando y constitucionalizando en nuestras sociedades modernas.

III. Los grupos de presión y el corporativismo

Entre otras formas, dos tipos de organización participan ampliamente en la actividad política. Nos referimos a los partidos políticos y a los grupos de presión, como entes característicos de la democracia pluralista.

Es conocido que un partido político encuentra su finalidad y esencia en la conquista y ejercicio del poder. Ahora bien, ¿qué se entiende por grupo de presión?

De acuerdo con la definición de Eckstein, los grupos de presión son "...todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste"⁽²⁾.

Por lo tanto, un grupo de presión no busca de manera específica la conquista y ejercicio del poder, sino únicamente ejercer una influencia favorable a sus intereses sobre aquellos que lo detentan.

La mutabilidad de las condiciones sociales y económicas hace necesaria la evolución de las formas tradicionales de representación e intervención. Es en este contexto evolutivo en el que el pluralismo liberal se verá rebasado por la emergencia del corporativismo (o neocorporativismo, para ser más exactos y evitar la relación con los regímenes fascistas).

Citando a Schmitter, Ma. Amparo Casar nos dice que el corporativismo "...es definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías funcionales, únicas, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente que son

reconocidas (si no creadas) por el Estado, mismo que les concede el monopolio de la representación en el ámbito de su categoría a cambio de que observen ciertos controles sobre la selección del liderazgo y articulación de demandas"⁽³⁾.

Gino Giugny, por su parte, nos indica que por neocorporativismo se entiende "...desde hace cerca de un decenio, un método político, por cierto muy lejos de ser uniforme y homogéneo, de decisiones conjuntas o de negociaciones tripartitas entre el Estado y las organizaciones de intereses, es decir: entre el Estado, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empresarios"⁽⁴⁾.

Como señala Casar, el "paradigma del corporativismo" es una respuesta organizativa, actualizada en las últimas décadas como una forma alternativa de participación política. Este paradigma "...que se adecua más a la realidad política de las últimas décadas, ha sido construido por contraste al liberal pluralista, siendo las diferencias fundamentales el nivel de organización, el monopolio de la representación, el nivel de competencia y la concertación como principio básico de la toma de decisiones"⁽⁵⁾.

Como se observa, el corporativismo es una res puesta política de los tiempos que vivimos, que puede constituir una forma de participación alternativa a la democracia pluralista. Cuando se utiliza el término corporativismo, puede darse origen a una postura de rechazo, fundada en el origen histórico de esta figura en los regímenes fascistas. En realidad, es un rechazo cultural, con fuertes cargas ideológicas, ampliamente entendible. El término neocorporativismo, a su vez, intenta reflejar esta respuesta política de los últimos tiempos, deslindando su relación histórica con los Estados totalitarios. Finalmente, se refieren a un mismo fenómeno, que también se denomina "concertación social", "alianza política" o "pacto de solidaridad". Abundaremos sobre este punto más adelante.

Por otro lado, coincidimos con Casar en el sentido de que la existencia de los grupos de presión y los esquemas corporativos no representa una rivalidad a ultranza, sino que son formas distintas y, en su caso, complementarias, que persiguen un mismo fin: ejercer presión e influencia grupal para que las políticas públicas favorezcan sus intereses específicos.

IV. La concertación social

A. La negociación colectiva

La negociación colectiva es fuente esencial y raíz de la Concertación. De acuerdo con la Oficina Internacional del Trabajo, se entiende por negociación colectiva, en un

1 Sani, Giacomo, "Participación política", en *Diccionario de Política México*, S. XXI., pp. 1180 a 1183.

2 Eckstein, M. *Pressure Group Politics*, London, Alien and Unwin, 1960. Citado por Ma. Amparo Casar, en su artículo "Los empresarios mexicanos como grupo de presión", (...) p. 331.

3 Casar, Ma. Amparo, op. cit., p. 332

4 Giugny, Gino. "Concertación social y sistema político en Italia. (...) p. 553.

5 Casar, Ma. Amparo, op. cit., p. 333.

sentido amplio "...no sólo la que tiene por objeto establecer un convenio colectivo de trabajo en el sentido estricto del término sino además *toda negociación destinada a establecer salarios y condiciones generales de trabajo dentro del cuadro de los procedimientos de cooperación tripartita o de solución de conflictos: Esto incluye algunos procedimientos de arbitraje y ciertas negociaciones tripartitas nacionales o sectoriales*, pero no comprende a los procedimientos que se llevan a cabo en el seno de organismos que tienen como única misión la fijación de salarios mínimos..."⁽⁶⁾.

Diversos factores pueden influir en la negociación colectiva, a saber: su regulación jurídica, el nivel de organización de los factores de la producción (empresarios y trabajadores), el grado de industrialización, el carácter del poder político (autocrático o democrático), la actitud psicológica de los interlocutores sociales y el Estado, la coyuntura política, la situación económica nacional e internacional, etc.

Interesa destacar que, frecuentemente, los resultados de diversas negociaciones colectivas (sobre todo aquellas con cobertura nacional, compromiso auténtico de las partes y viabilidad económico-política) han constituido antecedentes directos, cuando no directrices específicas, de la legislación laboral.

B. Concertación social y reconversión industrial

1. Aspectos generales de la concertación social

Con objeto de resolver los problemas candentes que genera la crisis económica, en diversos países de economía de mercado (y algunos países socialistas como Italia y España) se ha generalizado la celebración de acuerdos entre Gobierno, trabajadores y empresarios, a fin de resolver (o reducir al nivel mínimo) estos problemas.

Cuando estos acuerdos se han circunscrito a la materia laboral, se han revelado como formas eficaces de control de las huelgas. Sin embargo, es frecuente que rebasen esta materia, abarcando aspectos económicos de naturaleza coyuntural. Entre los principales conflictos que merecen su atención, resaltan la inflación y el desempleo.

Estos pactos, acuerdos, negociaciones o concertaciones tienen un fin predominantemente económico, pero por su cobertura nacional y la naturaleza, composición y fuerza social de sus interlocutores, adquieren un tinte innegablemente político, contribuyendo a la legitimidad del gobierno en turno y a la conservación de la paz social. Propician, además, la participación privilegiada de ciertos representantes de sectores corporativos específicos.

Como señala Néstor de Buen: "El procedimiento consiste en la celebración de pactos nacionales,

suficientemente vinculantes para que sean acatados por todos los grupos interesados. Requieren de la decisión de quienes ostentan la representación sectorial nacional y el acata miento de sus resoluciones por los componentes de los sectores"⁽⁷⁾.

Este jurista nos indica que, independientemente de la denominación otorgada a este tipo de pactos (Acuerdo Scoti de Italia, Acuerdo Económico y Social en España, Paquete Social en Israel, o Pacto de Solidaridad Social -o económica en México) los temas dominantes a enfrentar son la inflación y el desempleo, como habíamos señalado líneas arriba.

Estos acuerdos político-corporativos encuentran su materialización más cercana en la década de los setentas. Así, cabe recordar los Pactos de la Moncloa de 1977, anteriores a la Constitución Española de 1978.

La irrupción de estos pactos en diversos países, como todo fenómeno novedoso de los tiempos modernos, no encontró ubicación y fundamentación normativa. El contexto jurídico tradicional se revelaba insuficiente para encauzarlos y controlarlos. Como señalaba Manuel Alonso Olea, en 1982, en el Segundo Encuentro Iberoamericano sobre relaciones de trabajo: "Lo que ocurre es que estos grandes pactos están, a su vez, fuera del esquema constitucional formal, como en su día lo estuvieron los convenios colectivos. Han surgido de la realidad jurídica o de la realidad social, de la que la jurídica es parte integrante. El tiempo llegará ...en que de nuevo también los pactos sociales se formalicen constitucional mente".⁽⁸⁾

En México, la concertación social, como categoría específica, no se encuentra prevista en la Constitución, ni en la legislación reglamentaria de la misma.

Sin embargo, la reciente reforma constitucional a los artículos 25 y 26 de la Carta Magna -realizada a inicios de la presente administración establece las bases para la celebración de acuerdos tripartitas, que se asemejan a la concertación social. Como veremos más adelante, estos preceptos constitucionales podrían ser marcos referenciales previos de esta figura.

2. La reconversión industrial

La concertación social es un fenómeno que va de la mano con otro modismo lingüístico, que refleja una tendencia económica contemporánea, también de alcances mundiales: la reconversión industrial.

Como es ampliamente sabido, esta última implica la utilización de tecnologías sofisticadas que revolucionan

6 Oficina Internacional del Trabajo. *La negociación colectiva en América Latina*. Ginebra, OIT. 1978. p. 1 (El subrayado es nuestro).

7 De Buen, Néstor. *Sindicatos Democracia y Crisis*. México, Porriá, 1986, p. 76.

8 Olea, Manuel Alonso. "La dialéctica confrontación-compro miso social, factor de cambio en la definición del derecho del trabajo en los años 80". II Encuentro Iberoamericano sobre relaciones de trabajo, p. 22 (citado por De Buen, *op. cit.*, p. 78).

los procesos laborales, automatizándolos en detrimento del uso intensivo de la mano de obra. Sus efectos implican la modificación de las condiciones de trabajo, en perjuicio de la estabilidad laboral, la duración de la jornada, el salario, la seguridad social y el mismo empleo. Como consecuencia de lo anterior, nos enfrentamos a la inminente y drástica reducción de los derechos clásicos de los asalariados (característicos del Constitucionalismo Social de las primeras décadas del siglo XX) diluyendo las esperanzas de consolidación del derecho al trabajo.

Ante este panorama se hace inaplazable, al menos, adoptar ciertas medidas de protección al trabajo, propiciando la permanencia en el empleo y programas mínimos de capacitación y adiestramiento.

Como se anota en la Relatoría del Primer Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial, celebrado en Ixtapa, Zihuatanejo, del 21 al 24 de junio de 1987: "Desde principios de los ochentas, ha prevalecido una situación de crisis caracterizada por el bajo o nulo crecimiento de la producción, aunado a la inflación y al desempleo, que afectan los niveles de vida de la población latinoamericana y problemas del sector externo deriva dos de un creciente déficit comercial en el que influye de manera determinante el servicio de la deuda externa..."⁽⁹⁾.

Asimismo, en el punto de Observaciones y Proposiciones Diversas de este documento, se expresa que: "Hubo consenso en los planteamientos del sector social, de que los elementos sustanciales de la concertación (intersectorial) tienen que ser la capacitación, el adiestramiento, las condiciones de trabajo, la mejoría salarial y la garantía del empleo productivo; además, se ha propuesto que esos elementos deben ser expresados legalmente a través de los contratos colectivos de trabajo y, en la modificación de las leyes que norman las instituciones de seguridad social, -sic y las de educación científica y tecnológica"⁽¹⁰⁾.

C. La constitucionalización de la participación político-económica de los sectores público, social y privado

A iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid, fueron reformados los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, a fines de 1982. El contenido de estos artículos, junto con el artículo 131 y las facultades del Congreso de la Unión en materia económica, constituye el cuerpo fundamental del derecho económico constitucional, así como el fundamento jurídico, al más alto nivel jerárquico, del sistema de economía mixta⁽¹¹⁾.

No es nuestro objetivo analizar puntualmente estas reformas. Únicamente nos interesa destacar que, en el contexto de los artículos 25 y 26 constitucionales, se especifica la existencia de los sectores sociales; los cuales, merced a un proceso de concertación social (o en mecanismos muy similares) participarán en la planeación democrática y en el desarrollo nacional.

El numeral 25 especifica, en su primer párrafo que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, *grupos y clases sociales*, cuya seguridad protege esta Constitución. Como hemos subrayado, la protección constitucional se extiende no sólo a los individuos sino a los grupos y clases sociales en general, tutelando su libertad, seguridad y dignidad, superando la concepción individualista a ultranza de la sociedad.

El tercer párrafo de este mismo precepto, a su vez, establece la existencia constitucional de los tres sectores económicos. Concretamente, señala que: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación".

Aunque en el campo de la interpretación constitucional las opiniones pueden resultar muy diversas, podemos suponer que el sector social se compone de las distintas formas de organización social (ejidos, cooperativas, sindicatos, etc.) de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. El sector privado se constituye por las formas de organización correspondientes, basadas en la propiedad privada. Finalmente, el sector público se integra por las empresas y organismos del gobierno, jurídicamente responsables de la intervención gubernamental -como agente económico-en las formas de organización señaladas.

El artículo 26, por su parte, consigna que: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo".

En su respectivo tercer párrafo señala que la Ley (la ley de Planeación, en este caso) establecerá los procedimientos de participación y consulta popular, los órganos responsables, las bases para la celebración de convenios con las entidades federativas y para que el Ejecutivo Federal "...induzca y *concerte* con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

Como observamos, los sectores sociales están facultados constitucionalmente para intervenir y/o

9 Zorrilla Vásquez, Emilio. "Relatoría del Ing. Emilio Zorrilla Vásquez, Coordinador General del Primer Seminario". Documento presentado en el Primer Seminario de Reconversión Industrial, p. 13.

10 *Ibíd.*, p. 7.

11 Para analizar las características de un sistema mixto, véase Witkcr, Jorge. *Las Economías Mixtas*. México, UNAM, 1985.

concurrir en el desarrollo económico nacional y para participar en la planeación democrática.

Aparentemente, con sujeción al juego de palabras poco cuidadoso que emplea la reforma constitucional, en el caso del artículo 25, los sectores son tomados en cuenta en virtud de su naturaleza económica. En el supuesto del precepto 26 no se califica el talante de su participación.

A nuestro modesto entender, después de varios farragosos esfuerzos encaminados a dilucidar el sentido de estas reformas, podemos aventurar que la intervención de los sectores en el desarrollo económico y la planeación democrática no es más que la constitucionalización de su participación política en estas actividades, en virtud de su fuerza económico-corporativa y la necesidad de ampliar la representatividad de intereses. Este ensanchamiento de los cauces de participación política y representación corporativa, contribuye indudablemente a la legitimidad de ciertas acciones gubernamentales, adoptadas en circunstancias económicas críticas.

Lo anterior, por supuesto, se traduce en el reconocimiento jurídico al más alto nivel, de la práctica de celebrar acuerdos o pactos de concertación social, coincidentes con las características anotadas en el punto B,I, líneas arriba. Estos acuerdos tripartitas -que tal es su naturaleza tienen un carácter eminentemente político y corporativista, aunque estén motivados por una situación económica coyuntural.

Para reforzar estos argumentos, demos un vistazo a la Ley de Planeación, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 1983. Considerada de orden público e interés social, es parte de su objeto esencial establecer "Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley"⁽¹²⁾.

Este ordenamiento especifica, también, que la planeación "...deberá tender a la consecución de *los fines y objetivos políticos*, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"¹³. Como se observa, la participación de los sectores no es exclusivamente económica, sino que se extiende a fines y objetivos políticos, sociales y culturales.

En relación al criterio corporativista que hemos destacado, nos parece pertinente reproducir literalmente, de esta Ley, la siguiente prescripción: "Las *organizaciones representativas* de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación

democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión"¹⁴. Nótese que en estos foros se les otorga a las organizaciones representativas una participación formalmente permanente y que se incluye la presencia de los miembros del poder legislativo.

Finalmente, consigna esta ley que la concertación e inducción que el Ejecutivo Federal realice con los particulares mediante la celebración de contratos o convenios específicos, deberá celebrarse con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas respectivos.

D. El Pacto de solidaridad económica

El 15 de diciembre de 1987, fue firmado en el Salón Carranza de la residencia presidencial de Los Pinos, en México, D.F., el más reciente acuerdo de concertación social celebrado en nuestro país, al cual se denominó "Pacto de Solidaridad Económica" (PSE), el cual tiene una duración temporal.

Su objetivo esencial fue "...evitar que el país caiga en la hiperinflación y que la población de bajos recursos vea reducido aún más su poder adquisitivo o sus condiciones de empleo"¹⁵.

El Pacto se realiza bajo la incitación y dirección del Poder Ejecutivo, pues se menciona en sus Consideraciones que "...el Gobierno de la República ha considerado indispensable realizar un renovado esfuerzo de concertación nacional, con el concurso de los sectores obrero, campesino y empresarial..."⁽¹⁶⁾.

En cuanto a su fundamentación jurídica, se anota que "Si bien es preciso evitar toda precipitación, es indispensable, frente a las presentes circunstancias, actuar con oportunidad, decisión y firmeza, y con estricto apego al derecho". Debe subrayarse que no se menciona, en ninguna parte del documento, su relación con los preceptos 25 y 26 constitucionales, o con alguna otra referencia reglamentaria de la Constitución. Por lo tanto, no cuenta con fundamentación jurídica expresa.

Sin embargo, como lo prevé la Ley de Planeación, a la firma de este documento concurren representantes del Poder Legislativo. Un aspecto que no debe pasarse por alto, es que en este Pacto se comprometen acciones que son competencia del Congreso de la Unión (v. gr. las medidas para instrumentar diversos cambios en materia tributaria).

Firman este acuerdo de concertación social, por el Gobierno Federal, el Presidente de la República y cuatro

12 Véase la fr. IV, del art. 10. (el subrayado es nuestro).

13 *Ibid.*, art. 2.

14 *Ibid.*, art. 20.

15 Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. *Pacto de Solidaridad Económica*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986, pp. 5 y 11.

16 *Ibid.*, p. 13.



José Clemente Orozco

La Justicia

Secretarios de Estado; por el sector Social, el Presidente del Congreso del Trabajo y los Secretarios Generales de la Confederación Nacional Campesina y la Central Campesina Independiente; el Presidente de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad; y por el Sector Privado, diez organizaciones representativas de los empresarios⁽¹⁷⁾.

No obstante la existencia de los artículos 25 y 26 constitucionales, el PSE carece de fundamentación normativa alguna. Coincide en sus finalidades y formas, de manera general, con el prototipo de acuerdos de concertación social. Asimismo, puede decirse que representa un esquema neocorporativista utilizado para la celebración de un convenio político en base a una situación de coyuntura económica emergente; este pacto contribuirá, no cabe duda, a la preservación de la legitimidad política del gobierno y a la estabilidad social, tan necesaria en tiempos candentes de renovación del poder legislativo e inédita sucesión presidencial en México.

En cuanto a la dureza de sus "cláusulas", el mismo Presidente de la República dijo: "Llegamos hoy a un Pacto que implica la adopción de medidas fuertes, de medidas amargas, dolorosas que implican sacrificios y esfuerzos para todos; no estamos ofreciendo una 'cura mágica' de nuestros males económicos; estamos pidiendo a la sociedad más esfuerzo y sacrificio"⁽¹⁸⁾.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 23-24.

¹⁸ *Ibid.*, p. 10.

obstante, expresó su disciplina y solidaridad con el poder Ejecutivo Federal, en un discurso que se distinguió por su parquedad (tres párrafos y 177 palabras, aproximadamente, excluyendo los saludos protocolarios).

Por el contrario, el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial elogió la viabilidad del Pacto, la responsabilidad histórica y actuación solidaria del sector empresarial, en su elocución de 15 párrafos que reflejaba una visión muy optimista respecto a los resultados de este Acuerdo.

En cuanto a la postura del gobierno mexicano en caso de incumplimiento del Pacto, el Presidente de México declaró en Hermosillo, Sonora, según la revista *México Journal*, lo siguiente: "If persuasion doesn't give results, we will exercise our authority with complete firmness"⁽¹⁹⁾.

El PSE ha tenido diferentes etapas. En la última fase, se prorrogó su duración hasta fines del presente sexenio, acordándose disminuir los porcentajes del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto sobre la Renta -parcial y selectivamente así como la reducción del famoso 3%, en 138 productos⁽²⁰⁾.

¹⁹ JW. "Against the pactbusters" en *México Journal*, No. 26, abril 4 de 1988, p. 13.

²⁰ Por lo que se refiere al Sector Social, es cuestionable la representación de la voluntad política real de los asalariados y campesinos. El apoyo al PES deriva de los compromisos corporativos del movimiento obrero y campesino, vinculado al Estado (es decir, los sectores "organizados" o "institucionalizados").

E. Las agrupaciones empresariales

En el contexto de este esquema político-económico de inducción estatal neocorporativista, puede afirmarse que las organizaciones empresariales llevan amplia ventaja, en la carrera por la participación en la toma de decisiones públicas y el control político de la sociedad mexicana.

Particularmente a partir de la década de los setentas, los empresarios mexicanos han revelado su decisión de participar activa y abiertamente en las actividades políticas.

Durante más de 70 años de conformación política de la sociedad mexicana, a partir de la Revolución de 1917, los empresarios no contaron con un canal específico de participación política institucional como clase social. El sistema político mexicano les garantizaba una alta tasa de acumulación de capital y la adopción de una política económica que no perjudicaba sus intereses primordiales.

Como señala Casar; "El sistema político mexicano, habiendo diseñado un sistema de representación de intereses para los empresarios, no tiene previsto ningún canal de expresión y participación política institucional para el empresariado como clase"⁽²¹⁾.

Tradicionalmente, su participación se encauzaba en diversas asociaciones civiles, por un lado, y su participación en las Cámaras Oficiales, por el otro (que por ley deben integrarse y son fuentes permanentes de consulta para el gobierno).

Desde otro punto de vista, el Partido Acción Nacional representa una alternativa de afiliación no aprovechada ni aceptada en su totalidad por diversos empresarios.

En el Partido Revolucionario Institucional, por otra parte, no tienen cabida los empresarios como sector o clase, pues tanto ellos como los militares se encuentran excluidos -aunque absorbidos por el Sector Popular de su composición orgánica y sectorial específica.

Vale la pena destacar que el Sector Privado cuenta con una gran autonomía -basada en su poderío económico en relación con los demás sectores del esquema neocorporativista (por lo que el control estatal sobre este sector debe relativizarse).

Los empresarios en México cuentan, además, con un proyecto específico de Nación, un control creciente sobre la educación privada y los medios de comunicación de su propiedad, y una considerable influencia sobre las decisiones públicas, que se refleja como una tendencia ascendente⁽²²⁾.

Lo anterior puede explicar el hecho de que los empresarios que representan al Sector Privado en México,

sean considerados como interlocutores privilegiados de los acuerdos de concertación social que ha inducido el Ejecutivo Federal en nuestro país. Sin lugar a dudas, pueden reputarse también como los principales beneficiarios de estas medidas, al conocer los tiempos, modalidades y condiciones de dichos pactos.

V. Algunos problemas de la concertación social

Entre los principales problemas de la concertación social podemos citar los siguientes:

A. DESCONFIANZA POR SU RELACIÓN CON EL CORPORATIVISMO. Es común encontrar un recelo hacia el término corporativismo, sobre todo cuando se liga con la representación de intereses en los Estados fascistas. Existe, pues, un rechazo cultural a este concepto.

En realidad, la representación de intereses por sectores específicos de la sociedad, constituye la médula común de la concertación social y el corporativismo. Como acota Giugny: "Si se dice concertación social, si se dice neocorporativismo, si se dice cambio político, la sustancia es la misma... Por cierto es mejor el empleo del término 'concertación social' por su evidente capacidad de elasticidad y neutralidad ideológica"⁽²³⁾.

B. NORMALMENTE PREDOMINA LA CONCERTACIÓN SOCIAL INDUCIDA POR LOS GOBIERNOS Y RARAMENTE SE PRODUCE LA MISMA DE MANERA ESPONTÁNEA. Este es uno de los problemas más comunes, pues generalmente es utilizada por los gobiernos como una práctica de legitimación de decisiones unilaterales, recurriendo a los acuerdos tripartitos para obtener un apoyo formal de los sectores sociales.

C. LA AUSENCIA DE UN CONTEXTO NORMATIVO ESPECÍFICO. Como se ha destacado, en México contamos con los artículos 25 y 26 constitucionales, que pueden constituir una base normativa referencial para la concertación social. Sin embargo, cuando el gobierno celebra acuerdos de la naturaleza del Pacto de Solidaridad Económica, no se hace alusión en el cuerpo de estos convenios sociales a su fundamentación jurídica específica. Persiste, por lo tanto, la duda respecto a su base normativa.

D. LA INEXISTENCIA DE UN SISTEMA DE CONTROL CONFIABLE. No es posible exigir el cumplimiento forzoso del Pacto, pues sus límites se encuentran en la voluntad política de las partes, como se ha anotado.

E. POR REGLA GENERAL, LA PARTE ECONÓMICAMENTE DÉBIL SERÁ LA MÁS AFECTADA. En situaciones de crisis económica -ya no tanto coyuntural, sino cíclica y frecuente los trabajadores poco tienen que ofrecer en un acuerdo de restricciones cada vez mayores.

21 Casar, *op. cit.*, p. 337.

22 Cordero, Salvador et. al. *El poder empresarial en México*. México, Terranova, 1983.

23 Giugny, Gino, *op. cit.*, p. 555.

Hemos anotado la relación entre concertación social y reconversión industrial, subrayando los efectos negativos de la última en relación con los derechos laborales clásicos de los asalariados.

Poco a poco, se avanza en las exigencias de restricciones económicas, sin tomar en cuenta que se llegará al punto crítico en el que los trabajadores ya no tengan recursos o moneda con qué pagar los compromisos adquiridos.

F. ES FRECUENTE QUE EL COMPROMISO DE LOS EMPRESARIOS EN LA CONCERTACIÓN SOCIAL, VAYA ACOMPAÑADA DE UN ALTO COSTO PARA LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO. In dependientemente de que los asalariados constituyan la parte más débil en los acuerdos tripartitos, las desventajas económicas inmediatas para ellos se acompañan de medidas de política económica a corto y mediano plazo -en la mayoría de las ocasiones que pueden incidir des favorablemente en la política social del gobierno.

En este sentido, puede afirmarse que el gobierno es la parte que adopta los compromisos de mayor envergadura, con un alto costo social y una creciente privatización de la economía.

G. LA CONCERTACIÓN SOCIAL IMPLICA UNA ALTERNATIVA A LAS FORMAS TRADICIONALES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Hoy en día, ya no es tema de discusión el hecho de que las instituciones representativas propias y características de la democracia pluralista han perdido su eficacia. El poder de los parlamentos, o de los Congresos en su caso, ha asumido más las características de una institución solemne en la cual se convalidan formalmente las decisiones de un Poder Ejecutivo fuerte y centralizado, combinándose con las diferentes actividades que realizan los grupos de presión en un esquema neocorporativista de inducción estatal.

Puede hablarse hasta cierto punto de una "competencia desleal" (sin que implique una rivalidad a ultranza, como anotamos líneas arriba) del sistema de representación de intereses corporativos en relación con el esquema parlamentario. Esta "competencia desleal" asume tal carácter en virtud de la ausencia de un marco normativo y sistemas de control específicos.

Puede aceptarse que en el campo de la realidad social, los partidos políticos y los sectores económico políticos tengan áreas de intersección y acciones comunes y complementarias. Es también un hecho notorio que los líderes o representantes de grupos de intereses, tengan acceso a ciertos espacios de poder (v. gr. cargos de representación popular en el poder legislativo, o bien, puestos públicos de singular importancia en el Poder Ejecutivo).

Como menciona Giugny: "Sea de izquierda, sea de derecha, la representación de los intereses se propone como alternativa a la democracia parlamentaria"⁽²⁴⁾.

De cualquier manera, aunque en un primer momento la representación de intereses pueda airear los canales de participación política tradicionales, al burocratizarse, perfeccionar y centralizar sus estructuras, contribuye a la elitización y tecnocratización de la participación política. Las estructuras mismas del esquema corporativo únicamente permitirán el acceso al poder a aquellos sujetos que se encuentren perfectamente identificados como líderes de un determinado grupo de interés. Lo anterior, con limitaciones o barreras difícilmente franqueables por el individuo o los movimientos sociales no identificados con los grupos en cuestión.

H. LA CONCERTACIÓN SOCIAL ES UNA INSTITUCIÓN ATRACTIVA E INTERESANTE, SUSCEPTIBLE DE EXPLOTACIÓN DEMOCRÁTICA; SIN EMBARGO, EL EXCESIVO PRAGMATISMO Y LA UNILATERALIDAD DE LAS DECISIONES BÁSICAS, LA VA DESACREDITANDO SOCIALMENTE. Los mecanismos de negociación y acuerdo social, si tomamos en cuenta la pluralidad de intereses, propiciando el concierto democrático y efectivamente participativo de la sociedad civil, podrían constituir expectativas interesantes para el logro y perfeccionamiento de la democracia.

Como se acota arriba, las decisiones pragmáticas y unilaterales, así como la prepotencia en las decisiones del qué, cómo, cuándo y para qué de estos Acuerdos, han provocado una explicable hostilidad o, al menos, desconfianza social hacia ellos.

24 *Ibid.*, p. 553.