

# Revista de **CIENCIAS JURIDICAS**

Publicada por el Departamento de Ciencias Jurídicas - Pontificia  
Universidad Católica Madre y Maestra - Santiago - Rep. Dom.

## Comité de Redacción:

Prof. Luis Arias  
Prof. Victor J. Castellanos  
Br. Margarita Batlle G.  
Br. Rosanna V. Ramírez  
Br. Mario Arvelo C.  
Br. Martha L. Ortega  
Br. Liliana Pichardo C.  
Br. Iona De la Rocha C.  
Br. Ramón E. Núñez N.

ISSN 0379-5526

Segunda Epoca

AÑO VI

NOVIEMBRE 1989

No. 63

## CONTENIDO

### DOCTRINA

Ponencias del Congreso Internacional  
Concertación y Seguridad Social

*José Manuel Almansa Pastor*

Los Sujetos de la Concertación Social

*Néstor de Buen*

Ponencia: Desempleo y Concertación Social

*Prof. Lupo Hernández Rueda*

## DOCTRINA

### PONENCIAS DEL CONGRESO INTERNACIONAL

RAMON GARCIA GOMEZ

STO. DGO. 21 AL 25 DE AGOSTO 1990

### CONCERTACION Y SEGURIDAD SOCIAL



Por Dr. José Manuel Almansa Pastor

*Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la  
Universidad de Alcalá (Madrid-España)*

#### 1. INTRODUCCION

Una doble vía permite abordar la política de concertación social y la Seguridad Social: De un lado, una mera exposición informativa que destaque los contenidos de Seguridad Social introducidos en los instrumentos de concertación social; de otro lado, la exposición reflexiva sobre el significado de la concertación social y, en particular, referido a la Seguridad Social.

Esta segunda es la vía que me propongo seguir, con particular proyección de las reflexiones al fenómeno concertador español, por razones obvias, con la confirmación de un postulado previo: En Derecho del Trabajo y en el Derecho de la Seguridad Social, nada es casual, sino que todo tiene un origen causal.

#### II. LA POLITICA DE CONCERTACION SOCIAL EN GENERAL.

El auge actual de la concertación social deriva, a mi modo de ver, de dos factores confluyentes, constituidos, de un lado, por las tendencias económico-sociales y, de otro, por la evolución del sindicalismo, ensombrecidas ambas por el telón de fondo de la crisis económica, novedoso jinete de apocalipsis.

#### 1. LAS TENDENCIAS ECONOMICAS Y LA CONCERTACION SOCIAL.

Un economista español<sup>1</sup> comparó agudamente las medidas puestas en circulación para afrontar las crisis económica de los años treinta con las de la crisis económica actual.

La crisis económica de los años treinta fue atacada mediante el fomento de soluciones intervencionistas del Estado, con la pretensión de doblegar las leyes de la naturaleza económica a través de un voluntarista dirigismo estatal. Sólo que los extremismos de tales medidas se concitaron para desembocar en los totalitarismos pervertidores de la Economía, de la Sociedad y del Derecho.<sup>2</sup>

La crisis actual, por el contrario, deriva al pensamiento económico hacia soluciones "promercado", que aconsejan al Estado contar con los interlocutores sociales a la hora de ordenar la economía.<sup>3</sup> No se trata, en puridad, de medidas neo-liberales que confían en la capacidad del mercado para superar la crisis sin intervenciones estatales. Entre el dirigismo económico y la economía libre de mercado discurre la economía social de mercado que legitima la intervención estatal para imponer autoridad y sacrificios a la población y especialmente a los trabajadores, pero con el racional conocimiento y la voluntaria aceptación de éstos, a través de una de las vías que se han mostrado más idóneas: la de concertación social.<sup>4</sup>

## 2. LAS TENDENCIAS SINDICALES Y LA CONCERTACION SOCIAL

La crisis económica ha zarandeado; como no podría ser menos, al sindicalismo europeo. Desde los debates sindicales de los años sesenta y setenta, el sindicalismo europeo, especialmente el sub-europeo, ha sufrido un potente proceso simplificador. Al efecto, conviene distinguir, como he apuntado, un sindicalismo nord y centro-europeo y un sindicalismo sub-europeo.<sup>5</sup>

Aún a riesgo de esquematizar excesivamente lo que es mucho más complejo, el primero de ellos, se caracteriza por:

—Altas tasas de sindicación, a las que no son ajenos los generalizados espíritus asociativos, fortalecidos por el permanente ejercicio de solidaridades que adornan la idiosincracia del ciudadano del norte europeo.

—Tendencia hacia la concentración y simplificación de los movimientos sindicales, facilitaciones de la negociación.

—Tradición concertadora, acaso por las tibiedades reivindicativas, como en el modelo austríaco, en el que destaca la usual participación

en la política económica y la colaboración con la Administración Pública, o en modelos de otros países del área geográfica, que institucionalizan la concertación en Consejos Económicos y Sociales.

—Asunción de una estrategia conciliadora, en la que no sólo quedaron atrás desfasadas actitudes revolucionaristas, sino incluso algunas de las plataformas reformistas, limitándose a la negociación contractual y a la defensa del sistema, aún a sabiendas de que dichas actitudes supongan sacrificios que se aceptan de buen grado.

El sindicalismo sub o latino-europeo, en cambio se caracteriza por:

— Inferiores tasas de sindicación, posiblemente por las insolidaridades meridionales idiosincráticas, aunque también por inferior nivel de vida que dificulta la cotización sindical.

—Excesiva pluralidad sindical, aunque en evolución simplificadora, que no impide el mantenimiento de antagonismos por desunión y enfrentamientos.

—Estrategias sindicales que abandonan revolucionarismos de los años treinta para fortalecer los reformismos del Estado social y el fomento del compromiso social con intervencionismo estatal.

—Pese a la exigua tradición concertadora por el continuo enfrentamiento a los poderes conservadores, la crisis económica introduce el pactismo social.

### III. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DE CONCERTACION SOCIAL

La experiencia española de concertación social tuvo en su origen un matiz especial, consistente en nacer unida a la transición democrática. En efecto, las leyes que respondían a principios del anterior régimen político autoritario quedaban inservibles ante un nuevo orden propuesto. El Gobierno convoca a las fuerzas políticas para evitar la ruptura traumática propuesta por la oposición y sentar las bases convivenciales hasta que se promulgara la Constitución. De aquí que los acuerdos sobre saneamiento y reforma de la economía y sobre programa de actuación jurídica y política, conocidos como Pactos de la Moncloa, tuvieran vocación de embrión constitucional, como reglas



concertadoras rectoras de la convivencia nacional.<sup>6</sup>

## 1. ACUERDOS MARCOS O BIPARTITOS.

Como tales han de considerarse el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), de 1980 y el Acuerdo Interconfederal (AI) de 1983. Sobre ellos destacan las siguientes reflexiones:

a) Las partes negociadoras fueron, de un lado las centrales sindicales y de otra la representación patronal. A resaltar, de un lado, la debilidad sindical en España por las bajas tasas de sindicación, así como la desunión sindical en la negociación de tales instrumentos concertadores,<sup>7</sup> y de otro lado, la casi unicidad representativa que asume la representación empresarial.<sup>8</sup>

b) Los contenidos, genéricamente considerados, se dirigen a sentar las bases negociadoras de los convenios colectivos sobre salarios, jornada y horas extraordinarias, productivas y absentismo, mecánica negociadora de convenios colectivos, mediación, conciliación y arbitraje, representatividad sindical en la empresa, etc. Materias negociables como objeto de autonomía colectiva y, por consiguiente, de derecho dispositivo. A la negociación, por tanto, quedan sustraídas materias innegociables por ser heteronómicas, esto es de derecho necesario, absoluto o relativo, reservadas a la regulación estatal. La Seguridad Social pública, eminentemente estatalizada y heteronómica, queda sustancialmente marginada de los acuerdos bi-partitos. A lo sumo, se limitaron a elevar al Gobierno propuestas o recomendaciones para la modificación de normas de Seguridad Social.

b) La naturaleza jurídica, pues, puede entenderse como convenio colectivo marco atípico, carente del instrumento compulsivos jurídicos para imponer su obligatoriedad y eficacia "erga omnes".

## 2) ACUERDOS TRIPARTITOS

Sin duda, los de mayor interés, especialmente para la Seguridad Social, han sido el Acuerdo Nacional sobre Empleo (A. N. E.) fir-

mado en 1981 y el Acuerdo Económico y Social (A. E. S) establecido para los años 1985 y 1986.

## A) PARTES NEGOCIADORAS

La sustancial diferencia con los instrumentos de concertación anteriores estriba en la intervención, además de las representaciones sindicales y empresariales, del Gobierno. La incorporación de éste como parte negociadora se produce con la finalidad de superar las deficiencias estructurales de los acuerdos bipartitos, dado que la negociación sobre las materias estatalizadas, sustraídas a la autonomía colectiva, requiere la presencia estatal que comprometa las reformas de tales materias.

No es casualidad, sino necesidad biológico-social, que la negociación tripartita haya tenido lugar justamente al elaborarse los Presupuestos Generales del Estado. En efecto, al considerarse éstos como programación de la política económica, y al girar ésta en buena parte sobre la política de empleo, las medidas a adoptar requieren frecuentemente el reparto de sacrificios, que sólo pueden ser impuestos previa aceptación de quienes hayan de soportarlos, al tiempo que dicha aceptación legítima al Estado para la posible disminución de derechos sociales.<sup>9</sup>

Ahora bien, el Gobierno puede estar presente e intervenir en la negociación como árbitro social o moderador entre antagonismos sociales o bien como expectante de las propuestas convenidas que, consideradas asumibles, sean trasladadas e internadas con posterioridad en el ordenamiento jurídico a través del ejercicio de la potestad normativa, con sumisión a los procedimientos de la elaboración normativa. Sin embargo, el Gobierno, probablemente urgido por la mayor vinculación compromisoria, asume ser una de las partes firmantes, vinculada por compromisos pactado que, como tal, supone la concesión recíproca, la dejación de aspiraciones legítimas, la moderación reivindicatoria, a cambio de otras conquistas en redundancia de los seguros límites ordenadores de la convivencia social.

Pero hay que llamar la atención que el ser parte implica negociar entre intereses colectivos contrapuestos, mientras que el Gobierno no debe representar intereses colectivos parciales, sino el interés general

de la entera colectividad nacional, dentro del que se encuentran, con otros muchos (de colectivos de consumidores, de pensionistas, de profesionales libres e independientes, etc), los intereses conjuntados de empresarios y trabajadores. De ahí la diferencia de estatura de las partes, en la que al Gobierno tocaría equilibrar, desde una ponderada equidistancia, el enfrentamiento de aquellos intereses colectivos parciales, aviniéndolos en favor del interés general.

## B) CONTENIDO

El contenido de los acuerdos tripartitos de concertación social puede contemplarse desde una doble perspectiva relacional y material. Conforme al primer criterio, en el contenido nacional se pueden observar distintos tipos de estipulaciones como son las que afectan trilateralmente a las tres partes firmantes; las que afectan bilateralmente a dos de las partes, ya sean las centrales sindicales frente a la organización empresarial o a cada una de éstas frente al Gobierno y, por último, las estipulaciones que afectan unilateralmente al Gobierno.<sup>10</sup>

De mayor interés aquí, sin embargo, lo constituye el estudio del contenido material. No se debe perder de vista, no obstante, que los acuerdos de concertación social emanan en España de la preocupación básica por la adopción de medidas para solucionar los problemas del empleo. De aquí que tales contenidos giren esencialmente en torno a ese centro y que, en suma, quepa distinguir:

a) Estipulaciones relativas a medidas de política económica de empleo, como pueden ser el compromiso de creación de nuevos puestos de trabajo, el control trilateral de las grandes partidas de inversión pública que eviten la destrucción de empleo, entre otras.

b) Estipulaciones relativas a medidas de política laboral de empleo, como pueden ser las de fomento de la contratación laboral de trabajadores desempleados (a tiempo parcial, contratos de relevo, trabajadores con responsabilidades familiares, etc.,) y las de fomento de empleo juvenil (contratos en prácticas para la formación, etc). Así como aquellas medidas que ejercen efectos reflejos sobre el empleo, tales como las delimitación en el crecimiento salarial, recargos de co-

tización en las horas extraordinarias, erradicación de pluriempleo, etc.

c) Estipulaciones relativas a medidas de política de Seguridad Social sobre el empleo, las cuales pueden, a su vez, subdividirse en medidas directas e indirectas:

—Medidas directas, lo son todas las relativas a la cobertura del desempleo, como pueden ser las de percepciones complementarias y extraordinarias a los beneficiarios de desempleo, extensión del campo de aplicación del desempleo, de reforma del sistema de fondos de empleo comunitario y de fondos de promoción de empleo, de lucha contra el fraude en el desempleo, de revisión de la cotización por desempleo, etc.

—Medidas indirectas, lo son todas aquellas estipulaciones sobre Seguridad Social que puedan repercutir sobre el empleo, como las relativas a las bases reguladoras de pensiones, jubilaciones anticipadas, revalorización de pensiones, reducción del tipo de cotización simultánea al incremento de aportación estatal, recaudación ejecutiva de cuotas, control en la gestión de la Seguridad Social, etc.

Con todo, la asignatura pendiente de la concertación social en esta materia consiste en la reforma de la Seguridad Social, permanentemente aludida en los acuerdos tripartitos para adecuarla al artículo 41 de la Constitución Española, y abortada en sus intentos.<sup>1 1</sup>

### C) NATURALEZA DE LAS ESTIPULACIONES

La configuración jurídica de los acuerdos tripartitos requiere determinar la eficacia jurídica de las estipulaciones acordadas, en las que se distinguen dos principales categorías de cláusulas: las que aparecen como acuerdo marco y las que afectan a las tres partes.<sup>1 2</sup>

a) Los acuerdos afectantes a las partes sindicales y empresarial, relativos a materias de autonomía colectiva, presentan la misma apariencia de los acuerdos marcos interconfederales y, por consiguiente, a ellos son aplicables las reflexiones que hice en apartado anterior.

b) Las estipulaciones por las que el Gobierno asume determinados compromisos frente a centrales sindicales y organizaciones empresariales constituyen:



—O bien acuerdos sobre la puntual aplicación administrativa de las normas, cuya eficacia nada añade, jurídicamente hablando, a lo que debe ser la correcta aplicación normativa.

—O bien acuerdos prenormativos, cuya eficacia se reduce y agota en la fase de procedimientos de elaboración normativa, esto es, como fuente material de la que se extrae el contenido de la futura norma, cuya elaboración es precedida de un preestadio de consenso. Así pues, no se trata de auténticas normas jurídicas, sino de acuerdos cuya eficacia habría de estar respaldada por la fuente formal en que se inserten.<sup>1 3</sup>

En suma, el cumplimiento o incumplimiento de las estipulaciones acordadas defiere sus consecuencias más a la esfera política que a la jurídica. De aquí que los propios instrumentos de concertación social prevean comisiones de control y seguimiento de los acuerdos, a modo de mecanismos compulsivo para su aplicación. Tales comisiones aparecen en ocasiones como proceso continuado de consulta y negociación, a modo de negociación no estática o cerrada, sino dinámica y abierta. Pero tal continuidad misma mantiene un equilibrio inestable por la amenaza permanente de ruptura que supone un posible incumplimiento de alguna de las partes.

#### IV. CONCLUSIONES

Tras lo expuesto, se pueden alcanzar las siguientes conclusiones:

1ra. Frente a la concertación social esporádica, sujeta a la convocatoria por una de las futuras partes negociadoras y sometida a la eventual aceptación de las otras partes, dependiente de los avatares políticos del momento, es preferible la regularidad de la concertación institucional en un organismo regularizado, como puede ser un Consejo Económico y Social:

2da. Para que la concertación social haga participar de los acuerdos al mayor número de representaciones de intereses afectados por la negociación, ésta no debe limitarse a las representaciones empresariales y sindicales, sino que en aquel organismo institucional deben tener cabida representación de otros sectores involucrados, tales co-

mo asociaciones de consumidores, asociaciones de pensionistas, colegios profesionales, etc.

3ra. La concertación, así, puede extenderse no sólo a contenidos laborales y empresariales, sino a todas las cuestiones económicas y sociales que son de interés general.

4ta. En orden a la exigible depuración técnica, la existencia en la composición del organismo concertador de economistas y juristas de reconocida solvencia garantiza las purificadas técnicas económica y jurídica que la ordenación socio-económica requiere.

5ta. La configuración de un organismo institucional no supone en absoluto la creación de una tercera cámara legislativa, sino el ámbito o marco de encuentro estable concertador de las representaciones de intereses, de carácter prenormativo.

6ta. La Seguridad Social, efectante a intereses económicos y sociales de toda la población, reclama, por su carácter heteronómico, de una mayor participación, en fase prenormativa, de los sectores económicos y sociales involucrados a través de las adecuadas representaciones con la estabilidad de un organismos institucionalizado.

## NOTAS

1) *SANCHEZ AYUSO, M. fallecido en el año 1985, que realizó alguna incursión doctrinal en áreas laborales, como la relativa a la Política Económica Salarial, contenida en la obra colectiva que dirigió "Estudios sobre la ordenación del salario", publicada en Valencia en 1976.*

2) *No es de extrañar, ante el fracaso de aquellos dirigismos estatales, que los totalitarismos más perseverantes en la historia contemporánea, hayan empezado a repliegarse en pro de la democratización de sus estructuras políticas, económica y sociales.*

3) *Cabe resaltar la gran paradoja de la mayoría de los sistemas políticos europeos sufrida a comienzos de los años ochenta: Las sociedades europeas han venido otorgando la confianza de las urnas a los partidos socialistas, como llamada de emergencia para que éstos solucionen la crisis económica y como paralelo e injusto repudio a los partidos conservadores a los que se imputa latentemente haber atraído la crisis. Pero esos partidos administradores de la crisis, han gobernado de espaldas a los programas teóricos dirigistas, porque la realidad obliga a adoptar medidas distintas a las de los sueños ideológicos de los gabinetes políticos.*

4) *Vid. la ilustrativa obra de MULLER-ARMACK, A., traducida al español, "Economía Dirigida y Economía de Mercado", Madrid, 1963.*

5) Puede verse, entre muchos, OJEDA AVILES, A.: *Derecho Sindical*, Madrid, 1986.

6) Como he podido escribir en anterior ocasión, en los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 y 27 de octubre de 1977, la negociación quedó planteada desde la plurilateralidad de los distintos partidos políticos con representación parlamentaria, los cuales se atribuyeron la extensión de su representatividad a la dimanante de las fuerzas sociales, no ya sólo por el carácter político de la negociación, sino por el hecho de que aún no se habían celebrado elecciones sindicales y se carecía de datos reales sobre la auténtica representatividad de las centrales sindicales. Por lo demás, en ellos se concertó sobre salarios, empleo y reforma de la Seguridad Social. Vid. ALMANSA PASTOR, J. M.: "El Acuerdo Nacional sobre Empleo (Contenido y eficacia)", en *Revista de Seguridad Social*, 1981, No. 12 (octubre-diciembre), Págs. 7 y ss.

7) Tales acuerdos fueron firmados por U.G.T., mientras que C. C.O.O., sólo negoció y firmó el segundo y U. S. O. se adhirió al primero, pero no fue representado en el segundo.

8) Sólo la C.E.O.E. tiene consideración de mayor representatividad, mientras que UNIPYME (pequeños y medianos empresarios) no ha intervenido en ningún acuerdo de concertación.

9) La coincidencia temporal de la negociación con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social es fuente normal de tensiones en la negociación por las premuras de tiempo.

10) Vid. mi trabajo citado "El Acuerdo Nacional sobre Empleo...cit.", págs. 16 y ss.

11) Vid. mi libro *Derecho de la Seguridad Social*, 6a. edición, Madrid, 1989, págs. 104 y ss.

12) Tal clasificación, que intuí en mi trabajo sobre el ANE en el año 1981, fue acogida en la estructuración del AES en el año 1985.

13) Si se trata de materias de reserva legal, ni siquiera el Gobierno puede por sí darle eficacia, si no es a través del procedimiento constitucional de elaboración de las Leyes.

## LOS SUJETOS DE LA CONCERTACION SOCIAL

Néstor de Buen

*De la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

### SUMARIO

1. Concertación social: un tema discutible. 2. Concertación social y crisis. Sus alcances relativos. 3. Tripartismo, dualismo y otras formas posibles. 4. El Gobierno ante la concertación. 5. Los empresarios ante la concertación. 6. Los sindicatos ante la concertación. 7. Los grupos no convocados. 8. Realidad, utopía o disfraz.

#### 1. CONCERTACION SOCIAL: UN TEMA DISCUTIBLE

Hace unos pocos años recorría el mundo el fantasma de la concertación social. Para los laboristas de América, su eficacia declarada en Europa como instrumento en contra de la crisis, generaba una especie de aureola y no pocos pensamos en su utilización entre nosotros. Aquí mismo, en República Dominicana, en la grata altura de Jarabacoa, la concertación social surgió como esperanza, allá a principios de 1985.

No han sido pocos los intentos de traer a América la concertación social. En un reciente ensayo GERALDO VON POTOBSKY ha examinado las experiencias en Argentina; en el Perú, en los años de Haya de la Torre; en Venezuela, Colombia, Costa Rica y el mismo proyecto dominicano, incluyendo a los Pactos de México, sin que sus conclusiones sean demasiado optimistas. Tal vez porque no se dan en nuestro subcontinente las condiciones necesarias (En "La concertación social en América Latina", que forma parte de la obra colectiva: "La concertación social tras la crisis", dirigida y coordinada por ANTONIO OJEDA AVILES, Ariel Derecho, Barcelona, 1990. En lo sucesivo citada como "La c.s. tras la c.>").

Lo que ocurre es que la concertación social es exigente y demoleadora. Por una parte, reclama condiciones que no se dan siempre y en todas partes. Por la otra, cancela viejos mecanismos de entendimien-



to, limita la acción de los interesados y provoca tendencias en las que la posibilidad de seguir el camino del corporativismo fascista en lugar del social que preconizó Weimar, es notoria.

En los países que han salido de la crisis, particularmente en Europa, la concertación social no es vista ya con el mismo entusiasmo. En la misma obra colectiva antes citada, que recoge los trabajos de un Simposio celebrado en Sevilla en la primavera de 1989, MARINO REGINI, profesor en la Universidad de Trento, habrá de decir que "Por un lado observamos que la forma tradicional de concertación social como la hemos conocido en diversos países europeos (por ejemplo, en Italia y en España) en los últimos años de los setenta y en los primeros años de los ochenta, es decir una concertación social a nivel macro o medio-nacional, se encuentra en declive en todas partes" ("El declinar del intercambio político centralizado y la emergencia de formas nuevas de concertación" "La c. s. tras la c.", p. 15). Inclusive, gráficamente denomina al primer punto de su ensayo "La concertación ha muerto; ¡viva la concertación!", lo que expresa un hecho evidente. Y coincide con él en los presagios fúnebres nada menos que JAIME MONTALVO CORREA quien dirá que "En España hemos pasado de ser exportadores de una fórmula, que se decía paradigmática, de concertación -y algunos de nosotros hemos disfrutado de la condición de vcereros de la misma a uno y otro lado del océano- a hablar con una mezcla de resignación y de madura suficiencia del fin de la concertación social o, incluso, más tenebrosamente, de la muerte de la concertación social" ("La concertación social en el sector público", "La c.s. tras la c.", p. 235).

No obstante, en América Latina los ánimos concertadores no ceden. Pese a los fracasos de los Planes Austral y Cruzado y de los muchos intentos por mejorarlos, sobre todo a partir del evidente buen resultado a efectos de control de la inflación y nada más de los Pactos mexicanos, la concertación se vislumbra como una panacea frente a los dramáticos problemas de una crisis no sólo vigente, sino en notable crecimiento.

Lo que ocurre es que la concertación social puede convertirse en simple nombre identificador de lo que, en sustancia, no es pacto sino decisión unilateral del Gobierno, obedecida por sectores sindicales nada representativos y acatada por organismos patronales no tan

alejados en sí mismos de esquemas corporativos. Pero ya se encargaron los juristas iberoamericanos AMERICO PLA, EMILIO MORGADO y EFREN CORDOVA en las primeras etapas de la aparición de la concertación y en múltiples ocasiones y obras (lo que ahorra referencias), de alertar sobre los riesgos del error. Por que faltando democracia, que se sustituye por autoritarismo y no siendo representativos los organismos sindicales firmantes, ni disfrutando del poder de convocatoria, ni existiendo confianza de las bases en los dirigentes, en coordinación entre los diversos grupos, el resultado será lo que se quiera, pero no será concertación social (ver mi "Concertación social, reconversión y empleo". Edit. Porrúa, S. A. México, 1988 y especialmente el ensayo intitulado "La concertación social", p. 91 y ss).

En unos casos, pues, porque la crisis quedó atrás, o, al menos, eso se dice. En otros porque la concertación no es concertación sino otra cosa, pero lo cierto es que, pasados los entusiasmos iniciales, hoy empieza a padecer de cierta mala fama que, por lo menos, obliga a pensar un poco antes de encontrar en ella la solución ideal de los conflictos económicos y sociales. Lo que no prejuzga sobre el concenso como instrumento, siempre eficaz, de solución de los conflictos.

## 2) CONCERTACION SOCIAL Y CRISIS: SUS ALCANCES RELATIVOS

En una espléndida conferencia pronunciada a principios de 1988, JAIME SERRA PUCHE, entonces Sub-secretario de Hacienda y ahora Secretario de Comercio y Fomento Industrial del Gobierno mexicano, listaría los elementos indispensables, desde la perspectiva meramente económica, para que la concertación pueda funcionar.

Su propósito sería, sin duda alguna, abatir la inflación. A partir de ello, distinguiría SERRA PUCHE entre la inflación estructural y la inercial, haciendo ver el carácter fundamentalmente especulativo de la segunda. Su origen está en la posición defensiva asumida por cada uno de los sectores, protagonistas principales en la crisis: gobierno, empresarios y trabajadores que se hace patente en los sucesivos y continuos aumentos de los precios de los servicios, de los bienes en el mercado y de los salarios y que retroalimentan a la inflación.

La solución, aparentemente simple, sería la de acordar que ningún

precio se mueva sin la conformidad de los tres sectores. Pero para ello resulta indispensable cumplir con dos requisitos: que los precios lleguen a un nivel adecuado (lo que puede obligar a elevaciones inmediatas espectaculares) y que haya suficiente abasto de todo lo necesario con la posibilidad de traer del exterior, divisas de por medio (lo que supone la existencia de reservas adecuadas), aquellos productos que se escondan o no se elaboren en cantidad suficiente. A partir de allí, establecer una vigilancia rigurosísima sobre el mercado y acuerdos periódicos de los tres sectores para ajustar los puntos negativos.

La experiencia mexicana, notable a partir del Pacto de Solidaridad Económica del 15 de diciembre de 1987. (PSE), habría bajar la inflación espectacularmente de 150o/o en 1987 a 50o/o en 1988 y a 20o/o en 1989 (ya en vigor el nuevo Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico de 12 de diciembre de 1988), pero los datos inmediatos fueron escalofriantes: en enero de 1988 la inflación fue de 15.5o/o y en febrero de 8.5o/o. A partir de allí bajó hasta cifras cercanas al 1o/o mensual a final de aquel año.

Pero esos resultados se lograron con un orden económico riguroso, sacrificando seriamente las reservas de divisas para traer de los Estados Unidos carne y leche cuando escasearon, con un control permanente de los precios, servicios y salarios y con el resultado dramático, no remediado, de que los salarios bajaron su poder adquisitivo de manera impresionante.

Quiere decir lo anterior que la concertación social -o lo que se llama así aunque no lo sea- requiere de unas condiciones que no se dan siempre y de una capacidad de aguante de la clase trabajadora que no es fácil que se reproduzca sin manifestaciones de violencia. No todo el mundo puede contar con divisas suficientes ni con unos disciplinados sindicatos y obedientes empresarios que faciliten las cosas.

### 3. TRIPARTISMO, DUALISMO Y OTRAS FORMAS POSIBLES

Tradicionalmente la concertación ha sido considerada desde una perspectiva tripartita. Sin embargo, hay algunos modelos de concertación solo bilateral como el Acuerdo Marco Interconfederal de enero de 1980 que fue celebrado en España entre la Confederación Español-



la de Organizaciones Empresariales y la Unión General de Trabajadores, sin intervención gubernamental.

Hoy se discute si la característica tripartita es o no esencial a la concertación. GINO GIUGNI, en trabajo reciente, ha sostenido que sí lo es (en "Gobierno privado y parlamentarismo". "La c. s. tras la c.", pp. 12-14), en tanto que MARINO REGINI, en la obra ya citada, dice que no. "Por lo demás -dice REGINI-, es necesario recordar que también en la concertación tradicional macronacional no siempre los poderes públicos están presentes formalmente" (p. 20). No obstante, parecen abundar más los partidarios del tripartismo que los de la posición contraria. En la misma obra colectiva ya citada, se declaran en su favor el prof. de la Universidad de Bari MARIO G. GAROFALO ("Naturaleza jurídica de la concertación social", pp. 61 y ss) y MA. NIEVES MORENO VIDA, de la Universidad de Sevilla ("La naturaleza jurídica de los pactos sociales", pp. 75 y ss.), entre otros. Y no debe olvidarse la definición de AMERICO PLA quien señala que "La concertación social evoca el intento de lograr mediante un acuerdo entre el gobierno y los interlocutores sociales una acción común en materia económico social" ("La concertación social" en "Encuentro iberoamericano de derecho del trabajo". Gobierno del Estado de Puebla, México, 1988, c. 241).

OSCAR ERMIDA, desde una perspectiva diferente, señala que la concertación es, esencialmente, tripartita. "No obstante -afirma el prof. uruguayo-, la existencia de pactos sociales formalmente bipartitos, como el A.M.I. español, permitiría manejar la dicotomía bipartito-tripartito refiriéndola no al sistema neocorporativo o a la política de concertación social, sino específicamente a sus instrumentos. En otras palabras -concluye ERMIDA-, si bien la concertación social es, por definición, tripartita, triangular o tripolar, los acuerdos que son sus instrumentos, pueden ser tanto bipartitos (obrero-patronales: el A.M.I. español de 1980), como tripartitos (con la intervención protagónica del estado: el A.N.E. español de 1981" ("¿Qué es la concertación social?, en "Estudios sobre la concertación social", obra colectiva. Centro de Estudios Sindicales. Lima, Perú, 1988, p. 79).

ANTONIO OJEDA AVILES, el prof. sevillano, parecería encon-



trar la explicación alrededor de la diferente dimensión de la concertación en cada país, probablemente en función de la integración en el comercio mundial. De esa manera, advierte OJEDA AVILES, España se ubica en el grupo en que aún tiene cierto porvenir "la concertación absolutista del gobierno con las partes sociales. En los otros países, por el contrario, parece estar surgiendo un nuevo tipo de concertación, bastante más articulado, en el cual el modelo antiguo desaparece para dar paso a una macroconcertación con menos pretensiones, menos soberana o absorbente, respetuosa con la mesoconcertación regional y sectorial y, simultáneamente, con el rol que en la actual situación ostenta el nivel supranacional: un conjunto, pues, articulado a diversos niveles que se reconocen interdependientes entre sí" ("El bilateralismo como respuesta (impropia) a la crisis de la concertación". En "La c.s. tras la c.", p. 173).

Pero se trata, dice OJEDA AVILES, de una respuesta impropia. Porque no se advierte, en rigor, la participación de sólo dos partes sociales sino de diferentes momentos en la concertación ya que el Estado acuerda por separado con cada uno de los sectores. Inclusive "se negocia sobre un tema concreto en cada mesa de negociación. Es el caso de las últimas experiencias españolas, al haberse dispuesto siete mesas de negociación parcial, cada una de ellas con un tema exclusivo y sin conexión con lo que se negocia en las restantes mesas" (ob. cit., c. 174). El bilateralismo, al menos en la experiencia española, intentaría evitar el choque frontal entre los sectores. Según OJEDA AVILES, los sindicatos españoles prefieren discutir solo con el Gobierno y consideran el bilateralismo como "una excelente vía para avanzar socialmente sin las dificultades de la negociación trilateral, por lo cual se sugirió al gobierno la conveniencia de marginar a la contraparte" (ob. cit. c. 175).

En la versión de OJEDA AVILES el bipartismo sería meramente instrumental y envolvería, a fin de cuentas, la intervención de los tres sectores. En la de REGINI, el problema parece tener otra dimensión que deriva del declive de la macroconcertación que "se halla sumida en una profunda crisis" (ob. cit., c. 16). Ello se debe, por una parte, a que los gobiernos ya no tienen tanta necesidad del consenso de los sindicatos, que se encuentran muy debilitados, en tanto que a las empresas les interesa menos ahora la contención de la dinámica

salarial que la posibilidad de utilizar la fuerza de trabajo interna en términos más flexibles. Pero, además la concertación ha privado a los sindicatos de una fuerza importante de negociación. "Por razones diversas- dice REGINI, pues, los tres actores de la concertación social ya no consideran este instrumento de regulación del trabajo y de formación de las políticas públicas como el más ausplicable..." (ob. cit. p. 16).

El tema parecería girar entre un problema conceptual y un problema de oportunidad y, eventualmente, entre la idea misma de concertación y los modos de llevarla a cabo. Porque una cosa es que se discutan por separado entre dos interlocutores lo que, finalmente, habrán de aprobar los tres y otra diferente es que el Estado se separe de la concertación y deje a los sectores que resuelvan, mutuamente, sus problemas.

Esa alternativa parecería viable si entre los problemas superados se encuentra la inflación. A partir de ello, la principal razón de la concertación estatal desaparecería. Pero en ese momento el problema asumiría una nueva dimensión porque se podría tratar de encontrar concertación social en lo que, en el fondo, no sería más que una contratación colectiva de alto nivel (quizás por ramas de la economía o por zonas económicas, a la manera de los contratos-ley mexicanos) o de meras formas de cogestión.

La intervención de no solo tres sino cuatro o más interlocutores (partidos políticos, la Iglesia Católica como ocurrió en Jarabacoa y, en definitiva, en este mismo Encuentro, u otros organismos) no parece imposible ni contradictoria con la concertación. Se trataría, en suma, de un fenómeno de factores reales de poder necesariamente convocados ante situaciones de crisis.

#### 4. EL GOBIERNO ANTE LA CONCERTACION.

Los gobiernos tienen, ante todo, una responsabilidad económica. Sin duda alguna, también una responsabilidad política y social pero en estos tiempos de neoliberalismo, pasan a un segundo plano.

Los efectos de la crisis se han manifestado sobre todo en inflación y desempleo. La primera ha desquiciado la economía. Junto al cierre de empresas provocado, en parte, por la llamada revolución petrolera

y, en parte, por el ciclo capitalista, ha generado también una grave disminución de los ingresos del Estado que le resultan insuficientes para atender sus necesidades habituales, generalmente incrementadas por la carga social de la crisis. Pero, además, la intervención económica del Estado también ha entrado en crisis obligándolo a subsidiar industrias o empresas en problemas. Ello ha generado el déficit público y la necesidad de sustituir los ingresos por emisión de moneda, con lo que la inflación se alimenta y la crisis se agudiza.

La inflación se ha convertido, de esa manera, en la principal preocupación pública. Abatirla constituye el reto. Han sido múltiples los intentos para lograrlo pero todo parece indicar que la única solución viable es el consenso social, quiere decir, abandonar en alguna manera el modelo de las soluciones legislativas y ejecutivas para que mediante el acuerdo, las partes resuelvan y convengan los sacrificios a llevar a cabo para amortiguar los efectos de la inflación.

El fenómeno asume características muy curiosas. Porque en una inversión del orden normal de las cosas, la ley se convierte en consecuencia y no antecedente de las conductas sociales. Se puede dar el caso, inclusive, como ocurrió en el AES español, que sea necesario convalidar por el acuerdo lo que fueron antes simples decisiones legislativas (como ejemplo, la reforma del Estatuto de los Trabajadores que introdujo medidas de flexibilización del empleo).

Hay, por supuesto, los escrúpulos gubernamentales. Porque siendo el acuerdo tripartito una nueva vía normativa, de lo que no hay duda es de la posibilidad de que se deje a un lado al Poder Legislativo mediante la acción del Ejecutivo. Por ello, también en el AES español se condicionaron los acuerdos del Gobierno a su previa convalidación por las Cortes.

Hay, sin embargo, un riesgo notable en este juego que invierte el orden normal de las cosas. GIUGNI, con su habitual precisión, ha dicho que "La concertación social muestra una estructura más compleja, en la que el gobierno consigue el consenso no a través del trámite parlamentario, sino directamente sobre el mercado social. La consecuencia puede ser la marginación del parlamento, al que se priva de su poder originario para modificar o elegir entre las diversas opciones presentadas por el gobierno, cuidándose solo la medida extrema de retirarle la confianza a éste" (ob. cit., p. 13).



Esa puede ser una medida de buena fe o una maniobra para eludir una cámara legislativa incómoda. Todo dependerá, en última instancia, del grado de autoritarismo que pretenda ejercer el Ejecutivo.

En esos términos la concertación social puede ser la panacea frente a la crisis: difícilmente después de la crisis, o un pretexto para gobernar en base a una política corporativa, o neo-corporativa, si se quiere utilizar un lenguaje menos agresivo, en la que los aliados sectoriales no necesariamente representativos, son el mejor pretexto para dictar decisiones desde arriba, sin el control parlamentario y con olvido de la oposición.

En México, en la renovación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico se está produciendo un fenómeno de esa naturaleza. La actual mayoría del PRI, independientemente de su origen nebuloso, resulta insuficiente para garantizar que la Cámara de Diputados, columna vertebral del Legislativo, vaya a acatar, en sus términos, cualquier proposición gubernamental. Hay en medio una serie de diputados que pertenecen al Sector Obrero, cuya lealtad no es segura y que, en el momento en que se pusieran a discusión temas sociales, podrían resolver de manera diferente a una Iniciativa presidencial.

Tal vez por la misma razón no ha culminado el propósito, reiteradamente anunciado desde la campaña del candidato del PRI, y ratificado en el acto de toma de posesión como presidente de la República por Carlos Salinas de Gortari, de proponer una nueva LFT. Es más fácil hacerla de hecho, pasando por encima de muchas cosas mediante interpretaciones torcidas de las normas o a través de la concertación social. De esa manera se logran coparticipaciones que tienen un cierto valor de referéndum social. Obviamente, si no se paran mientes en comprobar la representividad autoatribuida.

## 5. LOS EMPRESARIOS ANTE LA CONCERTACION

¿A quien le dan pan que llore? El empresariado, evidentemente no tiene reparo en aceptar la concertación. No sólo no tiene reparo sino que la desea fervientemente. Las ganancias son generosas.

En los tiempos duros, la concertación conlleva el control de los salarios. Ello implica varias cosas. En primer término, la posibilidad de una planeación económica que en circunstancias de libre discusión de



los convenios colectivos, no se da. En segundo lugar, que cesen los conflictos y sus consecuencias en horas de trabajo perdidas. Pero, además, ciertos compromisos estatales de mantener precios de servicios e insumos públicos en un nivel razonable y, sobre todo, una evidente solidaridad del Estado con el sector privado que habrá de manifestarse en una política fiscal austera, la reparación de las deficiencias del presupuesto público y, por regla general, la promesa cumplida del Estado de retirarse de los negocios, dejando el campo libre al inversionista privado, nacional y extranjero.

La representatividad de los grupos empresariales que participan en la concertación puede ser puesta en tela de juicio pero, a fin de cuentas, no es importante. Todo es ganancia y a nadie se le ocurriría objetar a los firmantes empresariales de los pactos, si estos son instrumentos de paz y una llave hacia el mercado libre.

Puede ocurrir, sin embargo, que esa representatividad sea más que discutible, si envuelve, como ocurre en México, una política corporativa. Ese es el caso, precisamente, de los organismos patronales más conspicuos: la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CACINTRA); la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), que son producto de una decisión pública del Gobierno (1936), que compromete la afiliación forzosa de sus integrantes y sanciona con multas a quienes no cumplen las obligaciones contributivas marcadas en la ley.

Hay, sin embargo, algún organismo de libre formación cuya importancia no puede negarse; la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), que es, en rigor, una Federación de sindicatos empresariales pero, a la que se suele atribuir, quizá por ello mismo, una representatividad menor.

Es claro que a ningún empresario le hace gracia que le controlen los precios y por ello mismo, en lo principios del PSE las resistencias fueron notables. Pero los resultados han sido generosos al quedar disminuidos de manera tan eficaz los salarios y hoy el empresariado se muestra entusiasmado con la idea de la concertación aunque su curso, a veces, diga lo contrario.

## 6. LOS SINDICATOS ANTE LA CONCERTACION

El personaje dudoso es, en la concertación, la representación sindical. Las más encendidas críticas a esa institución se han dirigido a poner en duda la representatividad, el poder de convocatoria, la condición democrática y, en última instancia, la buena fe de las organizaciones sindicales que firman los pactos, al menos en el ámbito iberoamericano. Y ello se debe a una razón de claridad meridiana: la concertación implica una grave restricción de los derechos de los trabajadores y para aceptarla, o se parte de una consideración muy difícil de alcanzar de que se trata de un mal necesario, de naturaleza temporal o bien se acepta en una actitud de sumisión a las decisiones del Estado, no importando sus consecuencias negativas, en el más puro ejercicio de la obediencia corporativa.

En un interesantísimo trabajo publicado también en "La c.s. tras la c.", ENRIQUE LILLO PEREZ, del Gabinete Jurídico de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras ("La concertación y la participación institucional de los sindicatos"), afirma que "En la experiencia española los dos instrumentos citados han sido básicamente los llamados pactos políticos, económicos globales y los acuerdos interconfederales centralizados sobre la negociación colectiva que en nuestro país ha funcionado de hecho no como expresión de la negociación articulada entre diferentes niveles, ámbitos y unidades, sino como verdaderos convenios de máximos" por lo que afirma que "En la experiencia española la naturaleza del actual proceso de recuperación económica y por tanto de salida de la crisis ha sido totalmente regresiva ya que ha desequilibrado la relación de fuerzas en perjuicio de los trabajadores y en vez de aumentar la protección social se ha incrementado la marginación así como la dualización del mercado de trabajo entre empleo regular y empleo irregular y entre empleo fijo y precario..." (pp. 181-182).

No obstante, aún desde esa perspectiva, señala LILLO PEREZ, "El proceso de concertación social no merece una descalificación sino que tiene indudables aspectos positivos. Uno es el papel que el mismo ha tenido en cuanto a la legitimación e implantación de la democracia política en nuestro país y en cuanto al propio proceso de reconocimiento de los sindicatos de clase mayoritarios en cuanto a

interlocutores fundamentales para la representación de intereses globales que afecten a la clase trabajadora como sujeto social plural integrado por distintos colectivos y elementos constitutivos como ya se ha expuesto" (p. 182).

En una referencia de indudable valor para la experiencias iberoamericanas, AMERICO PLA ha dicho que la concertación exige "organizaciones profesionales fuertes, disciplinadas y representativas. Se requiere una estructura sindical centralizada que agrupe y represente al trabajo organizado en todo el país y en todas las actividades y ocupaciones. Los dirigentes deben tener suficiente autoridad y ascendiente como para que la masa de trabajadores se sienta representada en las negociaciones y luego cumplan disciplinadamente los acuerdos contraídos" (En "La concertación social" ya cit. p. 251).

Suele ocurrir que no se cumpla ninguna de esas condiciones y que, sin embargo, se invoque la participación obrera en los pactos sociales. Las experiencias mexicanas son riquísimas en este juego que incorpora voluntades que no lo son, porque los firmantes de los acuerdos sólo cumplen los requisitos formales de la representación, pero ninguno que pueda expresar legitimidad. Por el contrario, el desprestigio absoluto es la única condición que se les reconoce, salvo que se considere también la lealtad absoluta a las decisiones del Estado, no importando el precio. Aunque éste consista en la decadencia del salario, la renuncia a la confrontación, anteponer la productividad a la justicia social al aceptar que el derecho del trabajo tiene que ser, a partir de las concepciones neo-liberales (y más que neocorporativas), un instrumento de protección a la empresa con olvido casi total de la tutela tradicional en favor de los trabajadores.

## 7. LOS GRUPOS NO CONVOCADOS.

La concertación social suele buscarse a partir de una situación de verdadera necesidad. De la dimensión del conflicto antecedente derivará el interés en llevarla a cabo y, de la mano, quienes sean los sujetos convocantes.

Por regla general, a los gobiernos interesa en primer término no la concertación que se convierte, de esa manera, en un instrumento de paz social. Los empresarios, como ya se ha dicho, concurren a ella



sin sacrificio alguno, no así los sindicatos, aun siendo representativos, que siempre la consideran un mal, no importa que sea un mal necesario.

En ocasiones, sin embargo, la concertación es reclamada a partir de la angustia por las consecuencias trágicas del desorden. De más está recordar, en este Congreso, las circunstancias que indujeron a la Iglesia Católica dominicana a convocar la primera reunión de Jarabacoa, asociada a situaciones de violencia producidas en 1984 y reproducidas a principios de 1985.

Nada impediría la participación de otras fuerzas sociales en la concertación que no fueren solo los gobiernos, los empresarios y los sindicatos. Sin embargo, el contenido de la concertación es, sobre todo, económico y atiende a cuestiones relevantes del mundo laboral que inciden sobre las condiciones de trabajo cuya delimitación, a efectos de control de la inflación, en nada afectan, en sí mismos, a los clubes políticos, a las instituciones religiosas, a la representación académica o, en última instancia, a las fuerzas armadas.

La intervención de otros organismos, como ocurrió en Jarabacoa con la Iglesia Católica, servirá para inducir a los protagonistas a reunirse, pero no para establecer compromisos que solo pueden quedar a cargo de los sectores sociales y del propio gobierno.

## 8. REALIDAD, UTOPIA O DISFRAZ.

La concertación social asume una especial importancia en nuestro tiempo. Pese a su invocada decadencia, los representantes sociales intentan aún conseguirla, como es el caso de España o la buscan de mil diversas maneras, en las experiencias angustiosas del Cono Sur de América Latina o llaman concertación a lo que podría no merecer ese nombre por ser, en rigor, un acto de autoritarismo estatal más o menos disfrazado, como ocurre sin duda en México. De todas maneras, el tema de moda sigue siendo la concertación, así se invoque que también merecen ese nombre los acuerdos bilaterales.

El problema es que la concertación implica, de hecho, la cancelación de una de las características principales del derecho del trabajo, esto, es la posibilidad de que las partes sociales, en el rango de empresas o de simples establecimientos o, en el orden superior, de ramas de



la industria, encuentren su propio camino para el establecimiento de condiciones de trabajo adecuadas a las necesidades de los trabajadores y a las posibilidades de las empresas. La concertación se preocupa por los grandes problemas nacionales y para ello, sacrifica intereses privados, por muy generales que puedan ser.

Pero la concertación tiene un sabor de consenso que la vincula a la democracia en tales términos que llevarla a cabo justifica, aparentemente, dejar a un lado los mecanismos legislativos ordinarios. En eso mismo está su riesgo cuando se llama concertación a meros actos de obediencia en los que la intención evidente es pasar por encima de los compromisos políticos que la integración del Poder Legislativo obliga atender.

Hay, por supuesto, el riesgo de la utopía cuando la concertación se funda en hipótesis que la realidad no comprueba. Un control salarial llevado a cabo sin ningún escrúpulo puede ser la puerta del conflicto social o, en el mejor de los casos, de la desviación hacia la economía informal de lo que antes era fuerza de trabajo generadora de impuestos y de aportaciones a la seguridad social. El resultado es dramáticamente falso ya que, por definición, escapa a cualquier control estadístico cayendo en el mundo mucho más incierto de las encuestas. Y, de paso, provoca disminución de los ingresos públicos lo que, en última instancia, es una nueva invitación al incremento del circulante por la vía falsa de la emisión de moneda, con su consecuente efecto inflacionario.

Como quiera que sea, la aventura de la concertación resulta enormemente atractiva. Vale la pena cualquier esfuerzo que se haga por lograrla de verdad.

Cancún, Quintana Roo, Junio de 1990.

CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO  
IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO  
En Homenaje al Lic. Ramón A. García Gómez  
Santo Domingo 21-25 de agosto de 1990

PONENCIA  
DESEMPLEO Y CONCERTACION SOCIAL

Autor:  
PROF. LUPO HERNANDEZ RUEDA  
(República Dominicana)

"Desempleo y Concertación Social". He aquí un tema de actualidad insertado en el temario de este Congreso Internacional.

El desempleo y la inflación representan dos de las duras realidades del sub-desarrollo y la pobreza; el diálogo social es un instrumento adecuado para la búsqueda de medios o procedimientos susceptibles de combatir estas realidades y acortar las diferencias que separan los ricos de los pobres, las naciones altamente industrializadas de los países de desarrollo.

¿En qué medida el desempleo y la inflación que devora el salario justo y remunerador, afectan la calidad de vida y las condiciones de trabajo en el mundo?

En la actualidad, las tasas de crecimiento económico "tienden a reducirse". La desigualdad y la pobreza aumentan, y como ha dicho la OIT: "Las estadísticas" no bastan para dar una imagen completa de la situación real.<sup>1</sup> "Se calcula que en los países del tercer mundo hay más de 70 millones de desempleados y casi 500 millones de sub-empleados, y unos 900 millones de personas que viven en condiciones de pobreza extrema. El empeoramiento de su estado se ha acentuado por un entorno económico desfavorable y, más concretamente, por la reducción de los precios de muchos de sus productos básicos de exportación, así como por una política de reajuste estructural, impuesta a consecuencia de la deuda exterior".<sup>2</sup>

Esto ocurre, precisamente, cuando predominan en el mundo actual, una grave crisis económica, un acelerado cambio tecnológico, la usura de los países desarrollados y económicamente más fuertes y

la ausencia de solidaridad internacional.

Estos y otros factores han generado en alguna naciones de América Latina, pobladas o explosiones de protestas social, con grandes pérdidas de vidas y bienes materiales. Las más recientes ocurrieron recientemente en Argentina y Venezuela, países dotados de extraordinarias riquezas por la naturaleza. Con anterioridad, en abril de 1984, Santo Domingo vivió una protesta social semejante. En este pequeño país, donde nací y vivo hace más de medio siglo, que considero un buen ejemplo de lo que ocurre en los países del tercer mundo, conviven 6.5 millones de habitantes; 3.3 millones de hombres y 3,2 mujeres,<sup>3</sup> dentro de unos 48 mil 442 kilómetros cuadrados.

Se estima que la población crecerá de 1990 al 2,000, entre el 2.7o/o y el 2.9o/o.<sup>4</sup> En 1980, alrededor de 2.4 millones de habitantes tenían menos de 15 años (un 43o/o de la población). Las estadísticas revelan que los mayores niveles de desempleo se registran entre los jóvenes de ambos sexos que ingresan al mercado de trabajo. La población económicamente activa (PEA), con la incorporación masiva de jóvenes, aumenta enormemente cada año. En 1979, en Santo Domingo, el 53.6o/o de la PEA estaba desocupado, y en Santiago (la segunda ciudad de importancia del país), el 49.72o/o. Estas cifras no han cambiado sensiblemente. En verdad, no hay empleo disponible para estos jóvenes. Una inmensa mayoría carece de orientación y formación profesional. El desempleo es mayor en las mujeres que en los hombres a pesar de que esto ha mermado considerablemente con el empleo masivo de mujeres en las zonas francas industriales. Hay más universidades y centros de estudios y de formación profesional, pero también mayor número de profesionales deficientes. "En parte importante de la sociedad dominicana se percibe un sentimiento de frustración".<sup>5</sup> Los más calificados y muchos jóvenes emigran<sup>6</sup> "abandonando fueros y amistades / por atar sueños y esperanzas", como rezan los versos de un poeta nacional.

El subempleo es profundo y generalizado. En 1979, en el sector rural, el subempleo era del 64.6o/o.<sup>7</sup> Una encuesta nacional urbana reveló en 1980 que el 43o/o de los ocupados eran subempleados, esto es, más de las dos quintas partes de la mano de obra esta subutilizada, y las dos terceras partes perciben menos del mínimo legalmente establecido. El poder adquisitivo del salario es cada vez menor. Según



cifras oficiales, que empleadores y trabajadores consideran por debajo de la realidad, la inflación en 1985 era de un 37.5o/o. En opinión de Serulle y Boin<sup>8</sup> "la tasa de inflación acumulada en los decenios 1969-1979 y 1979-1989 reflejan con suficiente claridad los cambios que se han producido en la sociedad dominicana en las modificaciones de los precios. En el período 1969-1979, la tasa de inflación acumulada es de 94.21o/o, representado un promedio por un año de 9.42o/o. Esta tasa se incrementa sustancialmente en el período 1979-1989, siendo de 220,84o/o, con un promedio anual de 22.08o/o".

"Si el fenómeno se observa cada cinco años, apreciamos que la tasa de inflación tiende a aumentar a un ritmo cada vez más acelerado. De esta manera, de 1969 a 1974, la tasa acumulada de inflación es de 43o/o, con un promedio anual de 86o/o; en 1975-1979, es de 51.2o/o, promediando anualmente 102o/o, en 1980-1984 es respectivamente de 63.3o/o acumulado y 12.6o/o como promedio anual a 31.5o/o".

Una gran parte del ingreso nacional se gasta en la compra de petróleo y sus derivados, en insumos, equipos y materias primas importadas. La producción agrícola ha disminuído. Las zonas rurales son deforestadas cada vez más y los dominicanos, como ha dicho recientemente el actual Presidente de la República, "han perdido el hábito de trabajo".

En la actualidad, afirman los economistas Serulle y Boin<sup>9</sup> "Se observan tres fenómenos en la vida económica y social dominicana que mueven a preocupación:

1) La tasa de inflación, que aumenta a un ritmo cada vez más acelerado;

2) La devaluación progresiva y constante de la moneda nacional; y

3) Un profundo desabastecimiento de bienes y artículos, lo que agrava la inflación y la depreciación continua del peso dominicano".

La crisis energética, el acaparamiento de dólares y de capitales en reducidas manos, la emigración rural a los centros urbanos, la penetración hatiana, las deficiencias del servicio de transporte, la merma en los niveles de producción, son igualmente fenómenos que afectan nuestro medio social y económico. Crece el hábito y la práctica especulativa, la inseguridad y la incertidumbre de la población. En fin, aumenta la pobreza y las desigualdades.



Péero, no todo es sombrío. El desarrollo del turismo, el auge de la industria de la construcción y el establecimiento de zonas francas industriales han contribuido a combatir eficazmente el desempleo. "El 77.73o/o de la población económicamente activa logró colocación en 1980".<sup>10</sup> A esto se unen los nuevos productos para la exportación y un incipiente y acelerado progreso tecnológico en el campo, la industria y en el trabajo urbano. Los interlocutores sociales y los grupos populares, demandan un concenso, reajustes económicos, mayor disciplina y un nuevo comportamiento general.

¿En qué medida la concertación social, en tal contexto puede ser un remedio eficaz para hacer frente al desempleo?

Motivos económicos, sociales y tecnológicos fomentan la desocupación, la aparición de nuevas modalidades de empleo, la fragmentación de la población activa y el surgimiento de nuevas actitudes y comportamientos basados más en el desarrollo personal que en las exigencias colectivas. El enfrentamiento de estos fenómenos (particularmente del desempleo y la inflación), en estas circunstancias, demandan reglas y procedimientos capaces de armonizar lo jurídico, y lo económico y lo social. Esto exige sacrificios y responsabilidades para todos, así como el concurso de los gobiernos y de todos los sectores o actores sociales, interesados en armonizar sus intereses respectivos. La concertación social, como instrumento de participación de los interlocutores sociales en la búsqueda de soluciones, resulta un medio eficaz, susceptible de evitar conflictos y de minimizar los riesgos de confrontación social y política, constituyendo un instrumento idóneo para hacer frente a los graves problemas sociales y económicos de nuestro tiempo.

Pero la concertación social, como se ha dicho y escrito muchas veces, no es una panacea capaz de resolver per se estos problemas. Una gran parte del mundo, particularmente en los países pobres y en vías de desarrollo, tropieza con muchos obstáculos y dificultades (la República Dominicana, es un buen ejemplo de ello), que van desde la lucha intersindical, profunda y constante, que atomiza y debilita el sindicalismo, hasta la ingerencia de la política en las relaciones de trabajo, pasando por una desconfianza crónica, producto de largos e infecundos años de antagonismos, simulación y engaños entre las partes sociales, influyendo la falta de conciencia e interés de los go-

biernos, acostumbrados a prometer y pactar y a no cumplir lo prometido ni lo pactado.

No obstante, la negociación colectiva, la consulta, la información y las diversas formas del diálogo social influyendo la concertación social, están llamadas a jugar un papel activo y decisivo en el mundo de hoy, sobre todo en los países subdesarrollados, en los cuales los cambios legislativos y los medios de prevención y solución de los problemas económicos y sociales no se producen al ritmo que demandan el cambio social y el progreso tecnológico; consecuentemente, el rol de los interlocutores sociales es cada vez mayor y más importante. Pero, en los países del tercer mundo, es preciso y necesario tomar conciencia de la responsabilidad que esto encierra, a fin de evitar actos o acuerdos circunstanciales, vacíos o impracticables, o decisiones evasivas que alarguen los conflictos, las soluciones o eludan la función de creatividad que debe surgir el diálogo social y de una sana y responsable práctica de la concertación social.

En este orden de ideas, cabe decir que la concertación social puede contribuir a la recuperación económica capaz de producir empleo. Es sabido que el crecimiento económico es condición indispensable para la creación de empleo, pero también es cierto que no basta por sí solo para resolver el problema del empleo. De ahí la importancia de la concertación social, la importancia de la participación de los gobiernos y de los interlocutores sociales en la búsqueda de soluciones, en la determinación de las condiciones y políticas de empleo, que facilita la adopción de fórmulas concretas que permitan que el crecimiento económico vaya acompañado con acciones específicas para grupos específicos, particularmente para jóvenes y para mujeres con responsabilidades familiares, y que el crecimiento económico vaya acompañado de planes de acción prácticos y efectivos en la agricultura y en la industria, con programas de acción adecuados, capaces de absorber masivamente a los desocupados y a las nuevas generaciones que se incorporan a la actividad laboral.

De igual modo, la concertación social puede contribuir al aumento de la inversión. La lucha contra el desempleo precisa necesariamente de una reactivación económica que comprenda la inversión pública que tiene un papel evidentemente importante en este campo, así co-

mo la reanimación de la inversión privada, la que depende en gran medida de la reactivación económica general, la cual no puede lograrse mediante un incremento generalizado de la demanda a través de mecanismos monetarios, ya que con ello sólo se conseguirá agravar el problema de la inflación. Tampoco esta reanimación de la inversión general se consigue si no existen horizontes por la nueva inversión. Por tanto, es necesario poner en marcha acciones puntuales, concretas, en determinados sectores que al reanimar su demanda irán repercutiéndola después progresivamente sobre el conjunto de la economía y actuando, por consiguiente, de locomotoras de la reactivación económica y general de la inversión también general.

Esta reactivación es más efectiva cuando es el resultado del consenso derivado de la concertación social, que facilita la elaboración y la ejecución de programas prácticos y efectivos para grupos específicos. De igual modo, el diálogo social resulta un instrumento eficaz en la más ardua batalla del hombre contemporáneo; su lucha contra el desempleo, la inflación y la usura de los poderosos, que generan pobreza, elevan la tasa de interés en el mercado de capitales, motivan las alzas de los precios del petróleo y sus derivados, de los equipos, maquinarias y materias primas importadas, absorben el salario y motivan también la reducción de los precios de los productos nacionales de exportación, lo que deteriora las condiciones de vida y de trabajo y las economías de los países del tercer mundo, al tiempo que fomenta la riqueza de los países altamente industrializados y acrecienta la distancia que separa a estos países de los pobres y subdesarrollados.

El problema del desempleo es grave y complejo, y sólo en consenso de todos puede contribuir a reducir sus efectos negativos y a encontrar remedios adecuados para combatirlo. Por eso, la concertación social y la solidaridad internacional son instrumentos indispensables para esta lucha, para erradicar la pobreza y la desigualdad que gravitan y dañan la sociedad contemporánea. Como ha dicho y reiterado la OIT hábida cuenta de la complejidad de la vida moderna, "la preocupación del desarrollo económico no debe hacernos olvidar que el propósito de cualquier empresa humana es promover la libertad y la dignidad del hombre".<sup>11</sup>

## NOTAS

1) *"Las cifras globales no bastan para dar una imagen completa de la situación real. No nos dicen nada sobre las acusadas diferencias que hay entre regiones, o dentro de cada una de ellas. Encubren también el empeoramiento grave de las condiciones de vida y de trabajo en gran parte del mundo y también, por cierto, en otros varios países"*. (Los Derechos Humanos: Responsabilidad de Todos, Memoria, 1988, del Director General, OIT, Pág. 11).

2) OIT; Memoria citada, pág. 11.

3) Oficina Nacional de Estadísticas, República en Cifras, Vol. XIII, pág. 53-55, Santo Domingo, 1986.

4) Fuente: Consejo Nacional de Población y Familia.

5) Carlos Ascusiati, *"La Inflación. Orígenes y Particularidades"*. El Siglo, 19 de mayo de 1990, pag. 6 D.

6) *Una gran parte emigra a las ciudades, acrecentando sus cordones de miseria. Otra, va al exterior, en busca de trabajo y mejor vida. Los menos consiguen empleo en el país.*

7) Fuente: Secretaría de Estado de Agricultura; Aspectos de Empleo Rural en la República Dominicana.

8) José Serulle Ramia y Jacqueline Boin, *"Al Borde de la Hiperinflación"*, Hoy, 14 de julio de 1990, c. 4 C.

9) Trabajo citado, Periódico Hoy, 14 de julio de 1990, c. 4C.

10) Elsa Expósito, *El Desempleo en República Dominicana, El Siglo, 25 de octubre de 1989, c. 12-B.*

11) OIT, Memoria citada, pág. 10.



**Colección Revistas Ciencias Jurídicas  
PUCMM**

Obra donada a la biblioteca virtual de la Escuela Nacional de la Judicatura por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Esta colección contiene doctrina, legislación y jurisprudencia de los volúmenes históricos de la revista desde el año 1977 a 2015, constituyendo un aporte a la cultura jurídica y el estudio del Derecho.

