

FEDERICO DURÁN LÓPEZ

Presidente del Consejo Económico y Social

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL Y LA ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL



Publicaciones de la
REAL SOCIEDAD ECONÓMICA
DE AMIGOS DEL PAÍS
Valencia, 1993

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL Y LA ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Federico Durán López

Presidente del Consejo Económico y Social

MUCHAS gracias por la invitación, por poder estar esta noche con ustedes y poder hablarles del Consejo Económico y Social y, más en general, de la articulación de la participación social. Gracias también por las palabras de presentación, por tan amables palabras y por la selección de los datos fríos del «curriculum»: muchas veces hacen aparentar más de lo que en realidad son, pero es algo que va implícito en este tipo de actos.

Les voy a exponer a ustedes en el tiempo concedido, al que les prometo solemnemente que me limitaré, las ideas fundamentales –en mi opinión– en relación con el tema que se me sugería: el Consejo Económico y Social y la articulación de la participación social. Lo que voy a tratar es de reflexionar –de reflexionar con ustedes– acerca de cuál es el significado, y cuál es el papel, del Consejo Económico y Social en estos momentos, en nuestro país. Y de cuáles son sus relaciones o cuál puede ser la función que desarrolle desde el punto de vista de la participación social, de la participación de los agentes sociales (como se les suele denominar en el terreno de las soluciones políticas, fundamentalmente de la política económica).

Lo primero que hay que decir, al respecto, es que el Consejo Económico y Social despertó expectativas importantes en relación con el mismo desde el momento de su creación por ley, en el año 1991. Y sobre todo desde el momento en que se procedió a la constitución del Consejo, desbloqueando los problemas que existían para llegar a su puesta en funcionamiento efectiva... Se levantaron y siguen todavía levantándose expectativas importantes. La atención que se ha venido prestando a las actividades del Consejo pone de manifiesto unas expectativas o unas ilusiones, desde el punto de vista del conjunto de la sociedad, muy significativas. En algunas ocasiones podría pensarse incluso que desmesuradas, para un órgano que a fin de cuentas nacía –luego lo vamos a ver– como un órgano de perfil bajo respecto de lo que la Constitución permitía. Nacía simplemente como órgano consultivo del Gobierno en materias económicas y sociales, sin ninguna función de tipo ejecutivo más que la pura consulta que tiene que evacuar a los requerimientos por parte del Gobier-

no. ¿Por qué se producen esas expectativas y qué es lo que se puede esperar del Consejo? ¿Qué podemos esperar realmente de este Consejo en este momento, de la participación social, de la articulación social y del diálogo social? Yo voy a tratar de dar respuesta a ese interrogante. Por lo menos voy a tratar de exponerles mis opiniones al respecto. Pero antes creo que es necesario hacer una reflexión más general sobre qué es el Consejo Económico y Social, o mejor dicho, qué tipo de organismo es el Consejo Económico y Social.

Los Consejos Económicos y Sociales en general, en aquellos países donde existen, se consideran la institución típica de lo que se ha venido coincidiendo en denominar el neocorporativismo. ¿En qué consiste el neocorporativismo? Pues el neocorporativismo –supongo que muchos de ustedes habían oído hablar de él, muchos lo conocen– no es más que una doctrina política, o política económica, que sostiene la necesidad de participación de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales –fundamentalmente, pero no exclusivamente– en el proceso de formación de la voluntad política, en el proceso de formación de las decisiones políticas. Precisamente por eso el nombre del neocorporativismo: porque del antiguo corporativismo, del corporativismo clásico, toma el hecho fundamental de no limitar el proceso de formación de las decisiones políticas a los cauces tradicionales de la representación parlamentaria, sino que se les da entrada a organizaciones representativas de intereses económicos que no obtienen su legitimación del sufragio popular ni, por consiguiente, de la voluntad popular: su legitimación la obtienen del hecho de representar intereses significativos y organizados en el conjunto de la sociedad.

Por rememorar esas viejas construcciones del corporativismo clásico, del corporativismo orgánico, es por lo que se usa esa expresión del neocorporativismo, para caracterizar la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de formación de las decisiones fundamentales en materia de política económica. Pero a diferencia del corporativismo clásico, de los regímenes corporativos que fueron derrotados al finalizar la segunda guerra mundial, eso se hace sobre la base del respeto estricto de la libertad sindical y de los mecanismos de actuación de las organizaciones sindicales. Sobre la base, por consiguiente, de la exclusión del planteamiento de un corporativismo orgánico de Cámaras de representación de intereses, como existen en las viejas doctrinas corporativas. Y sobre unas bases privadas de acuerdo: en virtud de las cuales se producen negociaciones y de acuerdo, dentro de las cuales se produce la toma en consideración de los planteamientos de esas organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en el proceso.

Los regímenes neocorporativos fueron característicos de determinados países en la segunda postguerra mundial. El eje geográfico Viena-Bonn-Estocolmo, sobre todo, es el que conoce el florecimiento de este tipo de regímenes. Y lo conoce fundamentalmente por motivos políticos, como todos ustedes saben, en la reconstrucción de tales sociedades después de la derrota de los regímenes corporativos. Básicamente en el caso de Austria y de Alemania:

donde se trataba de imponer la participación de una serie de organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, más allá del puro funcionamiento de los mecanismos tradicionales de representación de voluntades característicos de los sistemas económicos.

Esos planteamientos de participación de las organizaciones representativas de intereses económicos, en el proceso de formación de las decisiones políticas, se pueden hacer siguiendo dos grandes modelos. Uno de ellos cuando se crea una sede, una institución, un organismo formalizado en el que se produce esa negociación, ese acuerdo, ese intercambio; y en el que, por consiguiente, se desarrollan tanto los contactos como los acuerdos correspondientes. Es a ese tipo de organismos, normalmente, a los que se denomina «Consejo Económico y Social», pese a las distintas experiencias... O se puede hacer sin la existencia de un organismo formal, expresamente predispuesto para ello: en la República Federal de Alemania no existe, no ha existido históricamente, un Consejo Económico y Social; y, sin embargo, es un ejemplo típico de sociedad neocorporativa, donde la participación de las organizaciones representativas de intereses –económicos y sociales básicamente: de las organizaciones empresariales y sindicales– en el proceso de formación de las decisiones políticas, ha sido una participación muy intensa y muy representativa.

Los Consejos Económicos y Sociales, por tanto, son instituciones típicas de esos sistemas neocorporativos que permiten la participación de las organizaciones representativas de intereses económicos en el proceso de formación de las decisiones políticas, alterando en alguna medida la exclusividad del funcionamiento de los mecanismos democráticos a través de las elecciones y de la formación de la voluntad parlamentaria. Pero no son organismos *exigidos* por sistemas de ese tipo: puede desarrollarse perfectamente un proceso de concertación, un proceso de participación de los agentes económicos y sociales, a través de negociaciones que se produzcan en el momento en que se estime necesario, sin necesidad de que se reproduzcan periódicamente o sin la existencia de Consejos Económicos y Sociales. De todas maneras, en aquellas experiencias desde donde hace tiempo existe el Consejo Económico y Social, la creación de un organismo con tales reminiscencias ha provocado discusiones, en el seno de la ciencia política fundamentalmente, por cuanto podía tener de interferencia en los mecanismos de formación de la voluntad popular a través de la expresión parlamentaria de la misma, al ser un organismo –se insiste– para el desarrollo de las negociaciones y de los acuerdos que permiten tomar en consideración y, por consiguiente, participar a organizaciones representativas de intereses –que no de voluntades, como es lo característico de la democracia burguesa– en el proceso de formación de las decisiones políticas...

Con posterioridad, en determinados países, comienza a desarrollarse también la existencia de Consejos Económicos y Sociales que ya responden a un modelo distinto: son Consejos, pudiéramos denominar, de un «perfil bajo». Básicamente en los países latinos: en Italia, en Francia, existen Consejos Económicos y Sociales que ya no responden a aquel planteamiento. Son Con-

sejos Económicos y Sociales que toman el nombre de esos otros organismos, pero que tienen una finalidad más modesta: una finalidad puramente consultiva. No se trata tanto de formalizar la intervención de las organizativas representativas de los intereses económicos y sociales, en la formación de la voluntad política de las grandes decisiones de política económica, cuanto de crear un organismo de encuentro, de discusión, de diálogo, en virtud del cual los responsables de la formación de esas decisiones –que siguen siendo los tradicionales en un sistema democrático– pueden conocer los planteamientos y las opiniones de esos agentes económicos y sociales. Pero sin que eso se lleve al nivel de formalización y de participación del otro modelo.

Dicho eso, y a grandes rasgos, el Consejo Económico y Social que se diseñaba –sin ese nombre– en la Constitución Española, se inscribía en la línea de los Consejos Económicos y Sociales que permiten la participación de los interlocutores económicos y sociales en la formación de las decisiones políticas. El Consejo Económico y Social se contempla sin ese nombre en el art. 131 de la Constitución, como ustedes saben, que habla de la planificación económica. Se habla de las posibilidades de planificar la economía, y se dice que para esa planificación económica había que tener en cuenta o había que oír, por una parte, a las Comunidades Autónomas, y, por otra parte, a las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales. Y que «a tal fin se constituirá un Consejo»... Ese diseño de la «planificación posible» de la economía llevado a cabo por los poderes públicos, como consecuencia de la estructuración territorial en Comunidades Económicas y, sobre todo, presintiendo la participación de las organizaciones representativas de los intereses económicos y sociales, se liga al diseño a que he hecho referencia de un planteamiento de tipo neocorporativo. En el fondo del cual está el reconocimiento de la insuficiencia de los tradicionales mecanismos de representación parlamentaria. A través de los cuales se produce la formación de la voluntad política del conjunto de la sociedad, mediante las elecciones: de representantes, que luego son los que pueden conformar la voluntad general que se plasma en las leyes. Pero que presenta ciertas insuficiencias, y es necesario dar entrada a organizaciones que representen intereses distintos: no representan voluntades, no tienen una base electiva; representan intereses económicos, intereses sociales, organizados, que tienen una presencia activa en la sociedad. Es decir, en el proceso de formación de las decisiones fundamentales en materia de política económica.

La Constitución española se inscribe en momentos de fundación de un régimen político, de un nuevo sistema democrático, y se inscribe además en una situación fluida desde el punto de vista económico y probablemente con elevadas dosis de voluntarismo: no tanto como la Constitución portuguesa, que se inscribió todavía con dosis de voluntarismo que no reflejaban ya en aquellos momentos y, sobre todo, con el paso de los años, las realidades económicas que se tratan de disciplinar... Esa planificación económica de la que se habla en el artículo 131 de la Constitución, lógicamente, no puede pensarse que sea la planificación económica característica de las economías planificadas de los

países del Este, en aquellos momentos todavía sin derrumbarse tan estrepitosamente como luego se derrumbaron. Había que hacer una lectura actualizada del precepto. Y la única lectura actualizada que se podía hacer del precepto de la Constitución era la de considerar que existía en el mismo un mandato a los poderes públicos, para que en la determinación de la política económica –en la determinación, por lo menos, de los elementos fundamentales de la política económica– se contase con la participación de los agentes económicos y sociales: que el Gobierno contase con las organizaciones representativas de intereses y, a tal efecto, constituyese un Consejo. Es el Consejo Económico y Social.

No vamos a entrar en la discusión técnica, desde el punto de vista técnico –si a alguno le interesa luego lo vemos–, de si el Consejo que se ha creado, el Consejo Económico y Social actualmente existente, es el Consejo previsto en la Constitución. Es decir, si como dicen algunos no es el Consejo del artículo 131 y, por tanto, el mandato del artículo 131 todavía está vigente y hay que proceder a su desarrollo con independencia de este Consejo que se ha creado... No vamos a entrar en «si no hay planificación económica, no hay Consejo Económico y Social», porque la Constitución vincula la existencia del Consejo a la planificación económica y social... Creo que hay que hacer una lectura razonable del precepto constitucional. Esa lectura razonable, obviamente, no puede llevarnos a pensar que la Constitución está hablando de la planificación económica en el sentido de las economías planificadas de los países del Este europeo. Está hablando, simplemente, del proceso de establecimiento de planes o de medidas económicas: en el proceso de determinación de los componentes fundamentales de la política económica, hay que contar con la participación de los agentes económicos y sociales, de organizaciones representativas de intereses. Y eso se inscribe, además, en una dinámica común al resto de los países más cercanos, geográfica y culturalmente hablando: en todos esos países, en los últimos tiempos, se han venido desarrollando y se han venido redescubriendo esas prácticas de tipo neocorporativo a las que me refería con anterioridad. De tal manera que lo que en la segunda postguerra mundial se estableció en determinados países europeos –fundamentalmente en los tres a los que me he referido– como una medida estrictamente política, para permitir la reconstrucción de las economías y para evitar algunos riesgos que se habían producido con anterioridad en el funcionamiento de los sistemas políticos de dichos países, ahora se redescubre.

Pero se redescubre sobre bases distintas. Las nuevas bases sobre las que se asientan estos desarrollos neocorporativos que tienen lugar en ciertos países, esas nuevas bases tienen una diferencia fundamental con la situación anterior: y es que ahora, en el origen de este tipo de procesos, hay razones económicas. De tal manera que en el redescubrimiento de esos desarrollos, algún autor ha dicho que ésa fue la venganza póstuma de los regímenes corporativos derrotados en la segunda guerra mundial, que una vez desaparecidos dejaron, sin embargo, el embrión de las ideas fundamentales que contaminaron los regímenes

democráticos que se construyeron a raíz de los mismos... La diferencia fundamental es que son criterios económicos, y no criterios políticos: ahora se hace de la necesidad virtud, y se recurre teóricamente a un sistema de organización de las relaciones político-económicas que en realidad viene impuesto por la situación en que nos encontramos. Trato de explicarlo más claramente.

Conforme comienzan a desarrollarse en los distintos países europeos los efectos de la crisis económica de mediados de los años 70 –con el desencadenamiento de la primera crisis del petróleo que está en el origen de las últimas crisis económicas, pero no exclusivamente como ustedes saben: la crisis económica actual es un fenómeno bastante más complejo, todavía seguimos con las consecuencias de esa crisis que estalla a mediados de los años 70 y probablemente no vamos a salir de ella–, estamos instalados en la crisis y el error de muchos agentes económicos y sociales ha sido pensar que ésta era una travesía del desierto más. Que podía durar más o menos, pero que era una travesía del desierto. El desierto es más extenso, y no vamos a salir de él tan fácil ni rápidamente. Esa es la diferencia fundamental con situaciones con las que anteriormente nos hemos encontrado, con crisis cíclicas que anteriormente se han producido. ¿Qué es lo característico de esta nueva situación con la que nos encontramos?

Que no haya soluciones económicas para la crisis, no es cierto. Cualquier economista que estudie atentamente todas estas cuestiones sabe que recetas económicas existen en alguna medida, en cierta medida: está claro cuáles son las que se tienen que aplicar. Lo realmente difícil es conseguir el grado de aceptación colectiva que resulta necesario, para que las recetas económicas que hay que aplicar puedan funcionar. ¿Qué significa eso? Significa que vivimos en una sociedad enormemente compleja, en la que a diferencia de lo que sucedía en décadas anteriores hay grupos organizados –incluso en ocasiones muy minoritarios– que tienen una capacidad tal que no les impide que tomen auténticos poderes de veto para la aplicación de ciertas medidas que les resulten desfavorables, incluso aunque se trate de grupos minoritarios. El ejemplo de Estados Unidos es suficientemente indicativo, sobre todo con los grupos ecologistas: que allí son grupos activos y muy organizados, y que son grupos minoritarios, pero que han descubierto que la complejidad del sistema les permite utilizar mecanismos que impiden la aplicación de ciertas medidas o las retrasan. Y en muchas ocasiones, en el sistema capitalista, retrasar los efectos de una medida equivale a anularla, porque prácticamente se anulan los efectos útiles de la misma.

Hoy día es muy difícil conseguir la aplicación de medidas económicas en contra de criterios de grupos que se sepan desenvolver suficientemente en la complejidad de las relaciones sociales, y que tengan los resortes en su poder para impedir el funcionamiento de las medidas correspondientes. Estamos en situaciones en las que, repito, más que dar con soluciones económicas lo complicado es conseguir el grado de aceptación colectiva necesaria que permita que tales soluciones –que existen– puedan aplicarse y funcionar.

Si eso es así, ¿cuáles son las salidas que se abren ante la situación de crisis

económica? Desde el primer momento se hipotizaron diversos *escenarios*, como ahora se dice, para salir de la crisis.

Hay uno que cayó rápidamente. Desde el primer momento hubo la que se denominó «salida revolucionaria». Esa tentación existió en nuestro país. Ya está abandonada después de los últimos acontecimientos en los países del Este europeo, pero durante algún tiempo funcionó para determinados aspectos económicos y sociales el planteamiento de una salida revolucionaria a la crisis económica: y eso explica algunas actitudes de los interlocutores sociales en nuestro país, por ejemplo, en los años de la transición, pero también en hechos posteriores. ¿Cuál era el planteamiento revolucionario? Era la filosofía del «tanto mejor, cuanto peor estén las cosas»: mejor, porque eso provocará un estallido del sistema y permitirá llegar a una situación distinta en la que se cambien todas las cosas que están mal actualmente. Tal era el planteamiento de determinadas organizaciones sindicales durante algunos años, de agudizar las contradicciones del sistema, porque eso permitiría pasar a un nuevo sistema, porque eso permitiría el estallido del sistema, el cambio de las bases. ¿Que la inflación es una situación que provoca dificultades para el desarrollo de la política económica? Cuanta más inflación haya mejor, porque eso provocará el estallido de los mecanismos tradicionales de la política económica del país y el cambio... Obvio es decir –no hace falta que yo lo repita– que hoy eso es una salida que no hipotiza nadie. Que hoy por hoy no es el fin de la historia necesariamente pero que hoy por hoy, a corto plazo, no hay alternativa al sistema de producción capitalista en el que estamos inmersos. Y, por tanto, esos planteamientos ya no son sustentados por ninguna organización: salvo por culpúsculos irresponsables, pero no por ninguna organización unánimemente implantada y responsable, en ninguno de los países occidentales.

Si descartamos esa salida, que además era una salida totalmente ilusoria: «las experiencias demuestran –decía recientemente André Gorz– que el capitalismo presenta ahora unas novedades que no presentaba antes, la capacidad de sobrevivir a su propia ineficacia, a su propio mal funcionamiento...» (un sistema que funciona mal y en algunas ocasiones cada vez funciona peor y, sin embargo, cada vez tiene más capacidad de sobrevivir a su mal funcionamiento, porque, decía Gorz, «los problemas del capitalismo son problemas irresolubles por sí mismos y continuarán siendo irresolubles, aunque el poder político lo detenen partidos representativos de intereses distintos, de los intereses de la clase trabajadora», y las experiencias de gobierno de los partidos socialistas en los distintos países europeos son suficientemente indicativas...), por tanto, olvidándonos de ese escenario, y si la crisis económica –como hemos dicho antes– impone la necesidad de una serie de medidas que comportan sacrificio para sectores importantes de la población (a veces minoritarios, a veces mayoritarios), si olvidamos esas velocidades revolucionarias de agudizar las contradicciones, etc., etc., sólo nos quedarían dos tipos de salida. Una, la que podemos denominar la salida autoritaria, y la otra es la salida concertada. O la gestión autoritaria de la crisis o la gestión concertada.

¿En qué consiste la *salida autoritaria*? Pues su propio nombre lo indica: identificadas cuáles son las medidas necesarias lo que hace falta, simplemente, es un poder político capaz de imponer los sacrificios necesarios para hacer frente a la situación económica a la que nos enfrentamos. El poder político debe dejarse de componendas, de pactos, de diálogo, y lo que tiene que hacer es gobernar. Y ése es un discurso que todavía se sigue oyendo en nuestro país: el político, en algunas ocasiones, lo que tiene que hacer es aplicar las medidas que crea que tiene que aplicar e imponer los sacrificios que tenga que imponer. El paradigma de esa salida o de esa posición autoritaria, como no hace falta aclarar, ha sido el Gobierno británico, durante todo el dilatado mandato conservador –que todavía existe básicamente– con el gobierno de la señora Thatcher.

La *opción concertada*, por el contrario, es la que considera o bien que la salida autoritaria no es practicable, o bien que no es conveniente. Y que, por consiguiente, «lo necesario» es conseguir un nivel de aceptación de todos los sujetos implicados, y de las organizaciones representativas de los mismos, de las medidas económicas que resultan necesarias y de los sacrificios que esas medidas económicas comportan.

Una opción autoritaria no es que no sea posible. Lo que pasa es que sólo es posible en ciertas condiciones: exige equilibrios políticos determinados, exige la prevalencia –obviamente– de un equilibrio político de inspiración claramente conservadora, exige una política antisindical muy incisiva. No en balde, el Gobierno británico ha desmantelado muchas de las normas de protección sindical, normas de actuación sindical... Cuando por parte de algunos líderes sindicales se ha dicho entre nosotros que la política del gobierno socialista no se diferenciaba en nada de la política del gobierno conservador inglés, pues yo los hubiera mandado un mes a Inglaterra, que llevaran ahí adelante su sindicato, con las normas antisindicales –en todos los terrenos– que se han producido por parte del gobierno. Por tanto, un equilibrio político conservador exige un gobierno fuerte, exige circunstancias excepcionales –como pudieron producirse en determinados momentos en Gran Bretaña y que ahora tienen muchas mayores dificultades–, exige un sindicato debilitado, lógicamente: un sindicato que sea incapaz de movilizar los recursos suficientes para evitar la imposición de las medidas de que se trate. Eso se consigue lógicamente con una legislación de debilitamiento de los sindicatos, de supresión de garantías de derechos como la que ha tenido lugar, una política antisindical como la que ha desarrollado el Gobierno conservador.

Por el contrario, la opción concertada es aquella que se lleva adelante, en algunas ocasiones, porque una salida no es posible, porque no se dan las condiciones o los equilibrios políticos necesarios para ello, o bien porque, aun cuando esa otra fuese hipotéticamente posible, prevalecen los equilibrios políticos que plantean otro tipo de gestión de las relaciones sociales. La salida concertada ha sido fundamentalmente la preconizada por las fuerzas u organizaciones políticas que podemos denominar, en términos muy genéricos, de ma-

triz socialdemócrata. Son aquellas que han hecho una apuesta por el acuerdo, por la concertación. Lo importante es conseguir aplicar medidas que imponen una serie de sacrificios: pues, en vez de imponer los sacrificios, vamos a llegar a acuerdos sociales muy amplios en virtud de los cuales se apliquen, que esas medidas se puedan implementar –como se dice ahora–, que esas medidas se puedan desarrollar y que puedan llevarse adelante y resulten eficaces.

Depende mucho de las circunstancias políticas, y de la coyuntura económica, el que prevalezca una u otra acción. Repito que la acción concertada o la salida concertada han sido características de equilibrios en los que prevalecían fuerzas políticas socialdemócratas... Pero en los últimos tiempos eso ya no es tan evidente, y en algunas ocasiones partidos políticos de corte conservador –y en eso sí que hay razón cuando se dice que hay un acercamiento de las políticas, o un estrechamiento de los márgenes de atracción política entre fuerzas de distinto signo, en eso sí que llevan razón–, en los últimos tiempos, hay fuerzas políticas conservadoras que han evolucionado claramente en este sentido. El ejemplo alemán es nuevamente significativo, donde equilibrios políticos conservadores no han alterado, sin embargo, cierto tipo de planteamientos. Y recientemente tienen ustedes el ejemplo significativo del «pacto por la solidaridad» en Alemania, que es un ejemplo paradigmático de asunción concertada de sacrificios para hacer frente a circunstancias específicas, tanto de dificultades económicas como de absorción de la bolsa de ineficiencias que era la Alemana del Este. Por tener en cuenta un dato, las previsiones de inversión en Alemania del Este son el triple –¡el triple, salvando las diferencias de cambio lógicamente!– de lo que se invirtió con el Plan Marshall en Europa, para la reconstrucción de Europa, después de la Segunda Guerra Mundial. Piensen ustedes que estamos hablando de magnitudes muy importantes, y eso exige lógicamente una serie de sacrificios, también muy importantes, en el otro sector de Alemania. Para eso se ha instrumentado un pacto de solidaridad. En virtud del cual, en vez de recurrir a una serie de medidas fiscales, una serie de medidas de detracción de rentas, pues se trata de distribuir los sacrificios y los costos de la situación, que vienen exigidos en este caso no sólo por motivos económicos, sino también por motivos políticos, de la unificación alemana... Es característico, por tanto, ha sido característico durante mucho tiempo de la prevalencia de fuerzas socialdemócratas –en sentido amplio– pero, repito, eso ya no es necesariamente así. Hay otras fuerzas políticas que también lo asumen. Incluso el propio planteamiento de la derecha en el nuevo Gobierno francés, no se ha distanciado de la dinámica que existía a este respecto con anterioridad: lo primero que hizo el primer ministro francés, como todos ustedes saben, fue citar a los interlocutores económicos y sociales para tratar de llegar con ellos a acuerdos en ese sentido.

El desarrollo de estas políticas de concertación –con la salida autoritaria o no es posible, o no se quiere practicar– depende de si existen, o no existen, sedes formalizadas para esa negociación. Cuando existen sedes en las que se puede desarrollar –los Consejos Económicos y Sociales, a los que me refería al

principio-, ese desarrollo de las políticas concertadas se hace más fácil en la práctica. Cuando no existen sedes formalizadas para ello, es más difícil que se desarrollen en la práctica. Porque al no existir una sede formal en la que tenga lugar la concertación, ese acuerdo, ese intercambio, político, en definitiva, entre las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales y el Gobierno, al no existir esa sede social, el cumplimiento de los acuerdos, el sentimiento de los mismos, es algo que queda mucho más en el aire. Algo de esto, como vamos a ver, ha pasado en nuestro país. Y eso es lo que explica, también, que ese tipo de soluciones hayan podido funcionar más fácilmente con un gobierno de inspiración y de corte socialdemócrata que con un gobierno conservador.

¿Qué es lo que sucede? Que en la dinámica implícita, en la dinámica ínsita en este tipo de actuaciones, existe una lógica innegable. Y la lógica es que lo que se pide, fundamentalmente a los sindicatos, es que infrautilicen su poder de mercado. Los sindicatos tienen en este momento, en las economías occidentales, un arma fundamental en su mano: que es la capacidad de generar inflación. Las economías occidentales no soportan determinadas tasas de inflación y los sindicatos tienen en sus manos la posibilidad de generar inflación, a través de incrementos salariales por encima de los niveles de productividad, que se trasladan a los precios y que, por tanto, generan una espiral inflacionaria suficientemente conocida por todos ustedes. En la base de estos pactos está el que los sindicatos acepten no utilizar todo el poder de mercado que tienen: que si los sindicatos –ejerciendo su poder de mercado– podrían conseguir cien, pues en vez de conseguir cien se conformen con conseguir cincuenta, y que, por tanto, no utilicen todo su poder de mercado... Se dice con alguna frecuencia al respecto, parafraseando la famosa frase de Clemenceau –quien decía que la guerra era demasiado importante para dejársela a los militares–, que la política salarial es ya demasiado importante para dejársela a los sindicatos y a los empresarios. Por tanto, hay que integrarla en la formación más general de las magnitudes fundamentales de la política económica. Entonces, que los sindicatos acepten una política salarial coherente con los objetivos de política económica y, por consiguiente, con determinados objetivos de inflación, de crecimiento de precios, etc. Para eso, evidentemente, los sindicatos tienen que realizar una labor de contención, infrautilizando un poder que en el mercado podrían ejercitar. Y eso está implícito necesariamente en este tipo de intercambio.

¿Cuál es el intercambio, entonces? Porque eso se puede pretender pero, claro, eso lógicamente se podrá pretender una vez, no más. Que los sindicatos lo hagan por un puro sentido de la realidad, pues mire usted, «aunque pueden conseguir cien, no consigan cien, consigan cincuenta, porque el país lo necesita, porque la economía lo necesita, etc...». Eso son grandes palabras que pueden funcionar en alguna ocasión, la llamada a los sacrificios sin contrapartidas puede funcionar en alguna ocasión, pero no siempre. La dinámica de intercambio que se crea entonces, lo característico de ese tipo de realidades, es

que los sindicatos aceptan infrautilizar su poder de mercado a cambio de ser admitidos a participar en un tipo de mercado distinto, que es el que podemos denominar *mercado político*. Los sindicatos aceptan no utilizar toda su capacidad de presión en la economía a cambio de participar en la formación de las decisiones fundamentales, en materia de política económica. Así, desde las grandes magnitudes macroeconómicas hasta la política fiscal, la política de vivienda, la política de protección social a través de las contribuciones sociales, etc., los sindicatos son admitidos como sujeto negociador en el terreno político a cambio de que renuncien a algunas posibilidades que tienen en el mercado económico.

¿Qué es lo que sucede? Que los sacrificios que los sindicatos aceptan en nombre de los trabajadores son sacrificios inmediatos. Si un sindicato puede conseguir una subida salarial del 10 %, pero por coherente con los objetivos de política económica queda en el 3 %, al día siguiente el trabajador lo nota en su bolsillo. Por contra, los compromisos en materia de participación en las decisiones políticas, de política económica, lo son a medio y largo plazo. Los efectos de una política fiscal no se ven al día siguiente, y una política redistributiva de renta se ve al cabo de cierto tiempo, y los efectos de una nueva política económica y de protección social, o de una nueva política de vivienda o de enseñanza o de transporte, etc., no son objetivos tan inmediatos como el sacrificio que soportan inmediatamente los trabajadores... Entonces, si hay una sede centralizada para este tipo de intercambio social, es mucho más fácil: porque el propio Consejo es el garante del cumplimiento de todo ese tipo de medidas. Si no la hay es necesario algo fundamental, y es un gobierno en el que las organizaciones sindicales puedan confiar –puedan confiar–, porque vaya a cumplir aquello a lo que se ha comprometido y porque tenga la capacidad técnica necesaria para cumplirlo. Hace falta, por tanto, un Gobierno «amigo» –podemos decir–, pero más que un gobierno amigo, un gobierno fiable desde el punto de vista técnico y no sólo desde el punto de vista del cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos. Un gobierno amigo tradicionalmente del movimiento sindical ha sido un gobierno socialdemócrata; y eso es lo que explica que hayan sido políticas características de equilibrios en los que han prevalecido las fuerzas socialdemócratas. Pero les repito que en los últimos tiempos los niveles de interlocución de las organizaciones sindicales con otro tipo de formaciones políticas han cambiado, y hoy hay gobiernos amigos, que no son de tipo socialdemócrata, en los que los sindicatos confían para el cumplimiento de compromisos así.

¿Cómo se sitúa, en ese esquema general de gestión de la situación de crisis económica, la realidad de nuestro país y, dentro de ella, el Consejo Económico y Social? En España se produce, desde el momento de la transición política, un proceso de concertación importante, similar al que se ha desarrollado en otros países y, por lo tanto, se inscribe también en sus planteamientos de tipo neocorporativo. (Aunque entre nosotros se haya teorizado mucho menos esta materia, algunos sociólogos la han teorizado. Los sociólogos suelen ser muy cur-

sis: no sé si hay algún sociólogo, que me perdone... Una palabra típicamente latina como es corporativismo, la traducen del inglés y la llaman «corporatismo», no corporativismo... Lo que pasa es que entre nosotros se ha estudiado y se ha reflexionado muy poco sobre el mismo, y algunos sociólogos y economistas lo han estudiado con la literatura inglesa: lo llaman neocorporatismo, que en el fondo viene a ser lo mismo. Pues bien, aunque se reflexione poco sobre el tema, la realidad española se inscribe claramente en esa dinámica existente en otros países). ¿Cuál es la característica diferencial del proceso de concertación que se desarrolló en nuestro país? La característica diferencial, su origen, es que fue más político que económico. No hay que olvidar los momentos de la transición política, y los momentos en los que se produce la necesidad de atender, sobre todo, a la construcción de un nuevo régimen democrático. Y eso provoca un primado de la política sobre las exigencias de tipo económico. Son motivos más políticos que económicos, sus protagonistas son inicialmente los partidos políticos y no los sindicatos: en los Pactos de la Moncloa no estuvieron los sindicatos, estuvieron los partidos políticos, y había compromisos que en realidad tendrían que haber sido suscritos por las organizaciones sindicales. Eran momentos de desarticulación de la sociedad española, que marcan en alguna medida el origen de estos procesos de concertación. Pero a pesar de todo, entre nosotros tuvieron lugar esos procesos de concertación. Tuvieron consecuencias muy importantes. Hay cambios de actitud de los sindicatos muy significativos cuando aceptan comenzar a negociar sobre la inflación prevista y no sobre la inflación pasada. Ahora estamos otra vez negociando sobre la inflación pasada, y se vuelve a negociar olvidándose de la recuperación estricta de toda pérdida de poder adquisitivo por la vía de la inflación precedente, etc., etc. Todo eso permitió refundar el sistema político español, hacer la transición en condiciones mínimamente favorables y establecer un nuevo sistema de relaciones laborales que todos ustedes conocen.

Ese proceso de concertación luego se tiende a normalizar, y sus protagonistas ya van a ser las organizaciones sindicales y no los partidos políticos. Como todos ustedes saben, hay acuerdos significativos, en nuestro país. Ha habido distintos acuerdos, algunos bilaterales, otros tripartitos con la participación del Gobierno; en algunos han intervenido todas las organizaciones sindicales más representativas, en otros no: ha habido acuerdos con la participación del Gobierno como el Acuerdo Nacional de Empleo, otros acuerdos interconfederales, sin la intervención del Gobierno... En España se creó una dinámica de concertación social que estaba en onda con la existente en otros países y que permitía una gestión, hasta cierto punto concertada, de las medidas económicas que se iban aplicando. Pero esa situación se quiebra después de la firma del Acuerdo Económico y Social. Ustedes lo saben: el Acuerdo Económico y Social es el último gran acuerdo que se firmó en nuestro país. A partir del AES no ha sido posible el desarrollo de mecanismos de concertación en nuestro sistema de relaciones laborales. En mi opinión, algo tiene que ver eso con las dificultades, con la agudización de las dificultades económicas de

los últimos años; y porque se produce la quiebra de esos mecanismos de concertación en un determinado momento.

Bien, no vamos a reescribir la historia en estos momentos. Las culpas se las echan unos a otros, y siempre normalmente en todos sitios hay culpas y no se puede buscar únicamente un culpable. Hubo errores de planteamiento. Por parte de las organizaciones sindicales hubo algunos errores, y el error principal que se cometió fue el considerar que haciendo cambiar los equilibrios políticos, al existir un gobierno socialista, desaparecía la necesidad de los grandes acuerdos, fundamentalmente tripartitos. El planteamiento de los sindicatos era decir: «Bueno, antes eran necesarios porque el Gobierno –¿me permiten ustedes el tono coloquial?– no era de los nuestros, pero ahora el Gobierno es de los nuestros; por tanto, con el Gobierno me entiendo yo, los empresarios aquí no tienen nada que ver, el Gobierno que haga lo que yo le diga, yo hablaré con él y trataré de transmitirle cuáles son las exigencias del movimiento obrero al que tiene que representar, porque para eso es un partido de la clase obrera...». Se rompe, por tanto, la dinámica de concertación tripartita, y se llega al forcejeo de todos estos años: los acuerdos bilaterales con exclusión de las organizaciones empresariales. Hasta que el Ministerio de Trabajo se plantó. El Gobierno se plantó recientemente, como ustedes saben, y dijo: aquí ya no hay más acuerdos como no sean acuerdos trilaterales.

Yo, que en muchas ocasiones he discutido con las organizaciones sindicales, les he dicho: miren, yo les admito con relación a algunos de los temas que se han planteado, les admito que ustedes me digan que los empresarios no tienen razón, que esto tiene que ser así, que hay que hacerlo de esta manera y que a los empresarios se les tiene que exigir: pues que le pongan un piso a cada trabajador, lo que usted quiera; pero lo que no le admito es que me diga que el empresario no tiene nada que ver con estas cuestiones, o que no tiene nada que decir, etc. Yo suelo poner el ejemplo de los arrendamientos urbanos. Yo admito una ley de arrendamientos que diga que el propietario no tiene ningún derecho y que el arrendatario tiene todos: a bajar el alquiler cada vez que quiera, etc. Pero lo que no admito es que usted me diga que, en una regulación de los arrendamientos, el arrendador no tiene nada que ver: mire usted, no. El arrendador es el titular del contrato, y el empresario es el titular del contrato de trabajo... Y ésa era una lógica perversa, que creaba una situación que estaba mirando el desarrollo de un sistema de concertación para el futuro.

Ha habido también una cierta crisis de confianza, lógicamente. Como he dicho antes, el mecanismo de intercambio es un intercambio que aplaza durante años los efectos de ciertas decisiones. Por tanto, los incumplimientos aquí son muy importantes. Los incumplimientos se pagan cuando se llega, en un proceso de concertación social, a un acuerdo. Y si hay un incumplimiento por parte del Gobierno, a posteriori de los acuerdos, eso genera una crisis de confianza muy difícil de recuperar. Algo de eso ha existido también en algunas ocasiones.

Todo ello ha generado una situación en la que prácticamente ha sido im-

posible el desarrollo de acuerdos o de pactos, en esa dinámica, en nuestro país. Y ahí interviene la creación del Consejo Económico y Social. La creación del Consejo Económico y Social vuelve a levantar algunas expectativas a este respecto, vuelve a levantar las expectativas del desarrollo de sistemas de participación o de concertación social. ¿Qué puedo decir al respecto, para terminar ya, brevemente?

Ante todo hay que decir que el Consejo Económico y Social por el que se ha optado en la legislación española es un Consejo Económico y Social de bajo nivel o de bajo perfil. Es un Consejo con competencia solamente consultiva, y es un Consejo en el que no está presente el Gobierno. Con lo cual hay procesos de negociación que no se pueden desarrollar en el Consejo Económico y Social, lógicamente, porque falta uno de los interlocutores fundamentales al respecto. Y hay procesos de concertación en los que, si no está el Gobierno no tienen sentido, porque el Gobierno es el que tiene que poner en la balanza ciertas aportaciones, que son las que permiten las concesiones que puedan realizar los otros interlocutores, fundamentalmente las organizaciones sindicales. Por tanto, se ha apostado por un órgano de perfil bajo, con funciones meramente consultivas y sin la presencia del Gobierno... Sin embargo, a pesar de eso, yo creo que el Consejo puede desarrollar una tarea importante en el desarrollo de los mecanismos de participación social.

¿Cuáles son las competencias fundamentales que puede asumir, y que de hecho está tratando de asumir, el Consejo Económico y Social? En primer lugar, la representación formalizada de los intereses organizados. Yo creo que la existencia de un organismo en el que formalmente están presentes los intereses económicos y sociales organizados, las grandes organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, es positivo. Y es positivo, fundamentalmente, para las organizaciones sindicales, que han tardado en alguna ocasión en darse cuenta de esto. Porque si no existe una sede donde se pueda formalizar la representación de intereses económicos y sociales, tiende a negarse, normalmente, la capacidad de influencia de determinados intereses. Pero no de otros. Me explico.

En un sistema capitalista lo que nadie puede poner en duda es la capacidad de presencia, y de influencia, de los intereses económicos, de las fuerzas económicas: tienen siempre mecanismos de presión en cualquier sistema capitalista, mecanismos de presión que son típicamente ocultos. ¿Es que alguien pone en duda que cuando se va a regular el Plan Hidrológico la opinión de las compañías eléctricas no es tenida en cuenta, a quién se le puede ocurrir eso? A nadie absolutamente. Lo que pasa es que son mecanismos de presión típicamente ocultos, que existen en todo sistema. Y quien habla de eso, habla de la nacionalización de la red eléctrica, cuando se plantea, o de otro tipo de cosas. O de la opinión de las grandes constructoras en el desarrollo de un Programa de Infraestructuras, un programa de obras públicas... Sin embargo, cuando se niega la existencia de esa sede formalizada, lo que se está negando es sólo la participación o la influencia de organizaciones representativas de intereses dis-

tintos, que serán unos intereses sociales, fundamentalmente las organizaciones sindicales. Esto es, cuando se niega la posibilidad de que las organizaciones representativas de intereses puedan expresar sus planteamientos, puedan condicionar las decisiones del poder político, en realidad se le está negando a las organizaciones sindicales: porque los empresarios, las organizaciones empresariales, siempre tienen sus mecanismos de presión. Y creo que eso nadie, razonablemente, lo puede poner en duda. En ningún sistema de producción capitalista. Por lo tanto, es muy importante la creación de un mecanismo de representación de intereses organizados, con transparencia y a la luz del día. Porque no hay que tener el prurito de la democracia exclusivamente representativa, donde únicamente sirve el voto de los ciudadanos y la formación de la voluntad en el Parlamento: hay otro tipo de realidades, y la sociedad es mucho más compleja. Y por tanto tienen que manifestarse esos planteamientos, tienen que manifestarse las pretensiones de las distintas organizaciones.

En segundo lugar, puede ser un instrumento importante –y lo va a tratar de ser– con la intención de reducir las cuotas de conflictividad. No se trata de erradicar el conflicto. Siempre lo digo, el conflicto es el motor del desarrollo de las sociedades libres y es el principio inspirador de una sociedad libre. Un principio inspirador fundamental de una sociedad libre. Pero sí es verdad que estamos en momentos en que las dosis de conflicto y de consenso se tienen que redistribuir, aumentando las dosis de consenso y disminuyendo las dosis de conflicto, para una cultura de la búsqueda de acuerdos, de concertación, de participación, es muy importante la labor que puede desarrollar el Consejo Económico y Social. Porque, además, cuando la participación en los procesos de formación legislativa es una participación individualizada, de cada organización, la dinámica de negociación que se desarrolla es una dinámica necesariamente perversa.

Cuando el Gobierno tiene que negociar un proyecto legislativo, primero con un sindicato, luego con otro, luego con los empresarios, luego con los agricultores a quienes afecte, etc., etc., es muy difícil que prevalezca la consideración de los intereses generales. En una negociación bilateral cada uno defiende los intereses específicos de su organización y de los intereses representados por la misma, confiando en que otros defenderán intereses distintos y se producirá una acomodación que busque un punto de equilibrio. Cuando eso se tiene que desarrollar de una manera conjunta, en un órgano que tiene que emitir una «opinión compuesta» necesariamente, el acercamiento de posturas, la propia transparencia de la misma, provoca una mejor consideración de los intereses generales, mucho más elevada de la que se provoca en una negociación bilateral.

Aparte de eso el Consejo tiene que ser un factor fundamental de fomento de la reflexión sobre la situación económica y social, en España. Hay muchas memorias económicas: Banco Bilbao, Cajas de Ahorro, tenemos infinidad de documentos con memoria de la situación económica de España: pero no hay una memoria social, no hay un «rapport social» como existe en Francia, como

existe en otros países. Yo creo que eso es una labor fundamental también del Consejo Económico y Social. Que cada año se haga el análisis de la situación social en nuestro país. Que se tomen en cuenta los componentes sociales: que hasta ahora estamos todos embebidos de los criterios de convergencia económica, pero no estamos tan pendientes del desarrollo o de la evolución de otros indicadores sociales, sobre los cuales hay que llamar la atención y que pueden ser muy importantes. El Consejo, al respecto, tiene que elaborar una *memoria anual*, y creo que esa Memoria puede ser el punto central del debate sobre la situación social en nuestro país, con la necesaria aportación de todos los datos y de todos los procesos.

Finalmente, y para terminar, el que el Consejo sea un órgano meramente consultivo no debe llevar a la consideración de que las funciones encomendadas al mismo son funciones irrelevantes. En esa función de consulta hay algo muy importante que es la intervención en el interlegislativo, en el procedimiento de creación de normas: todos los proyectos de creación de leyes y de reales decretos legislativos tienen que ser sometidos al dictamen del Consejo. Lógicamente no es un dictamen vinculante. El dictamen del Consejo no vincula a la decisión del Gobierno a la hora de remitir el texto definitivo del proyecto correspondiente al Parlamento. Pero es muy difícil, si se produce un dictamen por unanimidad del Consejo, que el Gobierno tenga la autoridad moral suficiente para imponer un criterio distinto al que ha prevalecido en el seno del Consejo Económico y Social. Además, es mejor que un proceso de negociación individualizada de las normas legales, que puede provocar situaciones en la que se posterguen los intereses generales.

En definitiva, espero que el Consejo sea una pieza clave en la participación social y espero que desarrolle, en nuestro sistema económico y en nuestro sistema de relaciones laborales, mecanismos de acuerdo, de participación, que puedan cambiar alguna de las circunstancias en las que en estos momentos nos encontramos. Para ir más al grano, y con esto termino, creo que el Consejo Económico y Social, en estos momentos, puede desarrollar un papel fundamental para el desarrollo, para la consecución de acuerdos o de pactos sociales de gran alcance, que permitan la aplicación de medidas necesarias, siempre y cuando se produzcan una serie de requisitos, ya que creo que no debemos perder de vista esos requisitos.

En mi opinión son fundamentalmente tres. Uno: no se puede pretender que el diálogo social, al que colabora el Consejo, se plasme exclusivamente en la discusión de la reforma del mercado de trabajo. Si lo único que vamos a discutir es la reforma del mercado de trabajo, es evidente que lo que se trata es conseguir un desmantelamiento por lo menos parcial del precedente sistema protector de los trabajadores, y es lógico que a eso se nieguen las organizaciones sindicales. Yo me negaría. Es evidente que no se puede pretender que alguien se sienta a negociar, cuando sólo uno de los que va a negociar va a aportar cosas y los demás sólo van a recibir. Eso no tiene sentido, y creo, por tanto, que hay que buscar, y el Gobierno en mi opinión, con las primeras man-

ifestaciones, está claramente en esa línea, hay que buscar un planteamiento más amplio. En el que la reforma del mercado de trabajo, la consecución de mejores cotas de flexibilidad, sea un elemento más, en un juego con muchos otros factores.

En segundo lugar, es preciso romper con algo que se produce con mucha frecuencia en nuestro país, que es la sistemática deslegitimación del contrario. No se puede pretender desarrollar un proceso de diálogo, de acuerdo, de negociación, cuando sistemáticamente se está poniendo en duda la legitimación del contrario. Y ése es un vicio en el que incurren todos: los sindicatos, cuando dicen que las organizaciones empresariales no representan a nadie –están echando piedras sobre su propio tejado–, y los empresarios, cuando dicen que los sindicatos no tienen apenas afiliados, no representan a nadie; y que los trabajadores, etc. –están también echando piedras sobre su propio tejado–. Son necesarias organizaciones que gocen del respeto y de la aceptación de esos interlocutores, y sobre la base de que tienen que justificar las decisiones a las que llegan.

Y por último, creo que es importante la evitación de tentaciones, en el sentido a que me he referido antes, de búsqueda unilateral de posiciones de ventaja, al decir «bueno, yo esto lo consigo porque el Gobierno me lo da porque yo lo consigo; por tanto, esto no entra en la negociación, eso es algo que yo ya tengo»... No voy a poner el ejemplo que ustedes figuran: «eso es algo que yo ya tengo conseguido, esto no entra, esto se lo he arrancado yo al Gobierno, discutimos otras cosas». Eso crea una lógica en la que el otro se siente tentado a hacer lo mismo, «bueno, pues yo voy a ver si le arranco al Gobierno otra cosa, entonces será para mí y luego negociamos el resto». Esto crea una dinámica perversa que, en definitiva, dificulta la consecución de cuanto se persigue.

Todas esas cuestiones están abiertas. Nadie pone en duda, desde ninguna fuerza política en estos momentos, que la vía más conveniente para afrontar las condiciones económicas en las que nos encontramos, es la vía del acuerdo, del consenso entre las partes.

Y yo creo que en esa función, tanto desde el punto de vista de lo que puede colaborar –sin ser un órgano de negociación– como desde el punto de vista de la creación de una cultura; en ese sentido, el Consejo puede desarrollar un papel importante. Por lo menos, lo que yo procuraré es que lo pueda desarrollar eficazmente, a la altura de las circunstancias.

Me he extendido más de lo que tenía previsto, pero ustedes sabrán disculparme. Muchas gracias.

Valencia, 16 de junio de 1993