

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Los sujetos clásicos.
- III. Los nuevos sujetos.
- IV. Conclusiones.



1) INTRODUCCION AL TEMA.

Preocupa, a los jslaboralistas de Iberoamérica, pero principalmente a los de América Latina, una definición sobre la concertación social; el tema fue objeto de estudio en el Cuarto Congreso Centroamericano y del Caribe de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social celebrado en San José, Costa Rica del 14 al 19 de abril de 1985, si bien dentro de un tema más general señalado como el del papel de los Sindicatos dentro de una sociedad democrática en crisis. Pese a ello, se trató el tema ed la concertación social como un adelanto al presente Congreso de Bogotá.

Uno de los participantes en una mesa redonda efectuada en ese Congreso Centroamericano, el Profesor Alfredo Montoya Melgar, de España, utilizó la expresión que sirve de título a esta ponencia —interlocutores sociales— para denominar a los sujetos de una posible concertación social.

El punto reviste especial interés, ya que de una correcta definición de quiénes pueden considerarse sujetos aptos para convenir el pacto social que conlleva toda concertación social, puede depender el éxito o el fracaso de este instrumento de paz social.

Estos SUJETOS o INTERLOCUTORES SOCIALES varían de país a país, de continente a continente, de sociedad a sociedad, pero creemos encontrar paralelismo entre nuestros países americanos, como para intentar esta ponencia que busca definir ideas en torno a esta importante cuestión.

II) LOS SUJETOS CLASICOS.

La concertación social en una negociación colectiva; la diferencia fundamental con lo que conocemos clásicamente como negociación colectiva y sus instrumentos (Convenio o Convención Colectiva de Trabajo) estriba en la "altura" y el "volumen" de su contenido; la concertación social tiene estrellas de primera magnitud como sujetos, y sus convenios constituyen un programa nacional de gobierno. A pesar de que, quizás para algunos en forma simplista, hemos afirmado temerariamente que la negociación colectiva tradicional es casi igual a la de un pacto de concertación social, sí existen algunas diferencias que debemos señalar entre ambas, o al menos intentar en terreno tan novedoso, un señalamiento:

CONVENCION COLECTIVA DE TRÁBAJO.

- 1) Se suscribe entre Sindicatos y Patronos o Sindicatos de Patronos. (Titularidad definida).
- 2) Tiene por objeto lograr mejoras económico-sociales para los trabajadores y las organizaciones sindicales. (Contenido limitado).
- 3) Se suscribe por un plazo que busca una relativa paz social (Pacto cierto y determinado).
- 4) Constituye una ley profesional entre las partes, que la autoridad debe respetar y hacer respetar con ese rango. (Naturaleza jurídica definida).

CONCERTACION SOCIAL.

- 1) Se suscribe entre las organizaciones representativas a nivel nacional, de los grupos de trabajadores, empresarios, partidos políticos y el poder establecido. (Titularidad indefinida).
- 2) Tiene por objeto lograr acuerdos que conjuren la crisis económica que afecta las economías nacionales. (Contenido ilimitado).
- 3) Aunque se le señala comúnmente un plazo de vigencia, tiene revisiones periódicas pactadas que constituyen verdaderas renegociaciones a las cuales se sujeta su continuidad. (Plazo incierto).
- 4) Su naturaleza jurídica es indefinida; no es enjuiciable ni ejecutable en los tribunales por ninguna de las partes; tampoco es obligante para los sujetos menores que conforman los firmantes. (Naturaleza jurídica indeterminada).

Hecha a vuela pluma este intento de comparación y diferenciación entre los convenios colectivos clásicos y los pactos de concertación social, es preciso, para entrar en el tema, intentar un análisis de los sujetos que pueden y deben participar en las negociaciones y firma de los acuerdos a efecto de compararlos con las fuerzas que, en nuestros países, deben estar representadas para lograr una concertación real.

Tradicionalmente los sujetos que hemos llamado clásicos de una negociación colectiva son las fuerzas organizadas; la coalición de trabajadores que puede obtener un instrumento colectivo (llámese arreglo o convenio colectivo, que no es, propiamente, una Convención Colectiva de Trabajo), y, desde luego, los Sindicatos constituidos, los empresarios, individuales o corporativos, o las uniones, asociaciones, sindicatos o cámaras patronales. El papel del Estado, salvo que sea parte en la negociación en calidad de patrono o empleador, es el de imprimir el exequatur, la homologación del instrumento, es un fedatario de su validez.

Estas nociones varían totalmente en el caso de un pacto de concertación social. En la naturaleza misma de su génesis está la diferencia.

Las Convenciones Colectivas enfrentan sujetos de un reducido y determinado ámbito; el de los intereses comunes a las partes. Por grande que sean esos intereses, son internos y propios de las partes. En cambio, en la concertación social se enfrentan intereses que no son propios y exclusivos de las partes signatarias, desde que afectan a toda la nación.

El marco entorno donde se genera la concertación social lleva a los sujetos a participar de decisiones políticas y económicas muy diferentes de las del reducido marco empresarial en que se negocian y pactan los Convenios Colectivos de Trabajadores. José Armando Caro Figueroa⁽¹⁾ dice: "Para ninguno de los actores —Gobierno, sindicatos, organizaciones empresariales— será indiferente el marco político transición, democracia, aminoranza o democracia consolidada) o económico (crecimiento o depresión, crisis o prosperidad, pleno empleo o desempleo) a la hora de definir sus conductas. Ambos elementos condicionan la actitud reivindicativa de las fuerzas sociales y, desde luego, la propia concertación social".

De allí que la definición de los sujetos en un caso y otro sean disímiles y deba intentarse una nueva definición para este fenómeno, propio de los tiempos, de la concertación social.

La crisis económica que afecta al mundo, industrial y en vías de desarrollo, unos por una causa, otros por otra, obliga a replantear todo el esquema del Derecho Colectivo de Trabajo; a esta conclusión llegamos muchos de los asistentes al XI Congreso de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Caracas, setiembre de 1985); las soluciones tradicionales no funcionan, porque para que un convenio colectivo tenga posibilidad de éxito, requiere de un patrono sano y fuerte; con la crisis, son muy pocas, si algunas, las empresas que pueden conceder derechos y el fenómeno es a la inversa: ahora se negocia la supresión de derechos laborales. Esto ha desembocado en otro tipo de negociaciones: las que buscan solucionar los grandes problemas y causas de la crisis.

En este tipo de problemas, nacionales, juegan factores que no dependen de la voluntad de una sola de las partes; sin el concurso de todas las partes involucradas en el proceso no es posible llegar a soluciones que tampoco benefician o afectan sólo a los contratantes, sino que inciden en terceros que —por su magnitud e indeterminación— sobrepasan toda posibilidad de concreción.

El papel de los interlocutores sociales es indispensable no por constituir requisito de validez, como en el caso de la Convención Colectiva, sino por exigirle la naturaleza misma del convenio, que no tendrá aplicación y no se ejecutará si la representatividad de esos sujetos pactantes no tiene, per se, el valor y peso suficiente para hacerlo cumplir.

(1) Presupuestos Éticos y Sociales de la Concertación. Revista Trabajos y Seguridad Social. Año 85, N° 3. Pág. 193.

De manera que, al contrario de lo que ocurre en un convenio jurídico, los interlocutores sociales en la concertación social no requieren de forma reconocida, porque bien pueden representar grandes sectores de fuerza, sin estar constituidos conforme al ordenamiento jurídico.

Salta a la vista, una vez más, que el concepto de la realidad del derecho del trabajo es manifiesto, al incorporar cuestiones de facto a las formas de solución de conflictos sociales, sin recurrir a las formas establecidas para lograrlo y la interacción de los factores económicos con los sociales que obligan, al juslaboralista, a manejar conceptos económicos al lado de los jurídicos, siempre buscando la paz social que es la finalidad de nuestra rama del derecho. Como dice Cavazos Flores:⁽²⁾

"De acuerdo con Krotoschin, pensamos que el Derecho del Trabajo, como cualquier otro Derecho, es profundamente social, pero ello no implica que por tal motivo pierda su autonomía y denominación. El Derecho Laboral, como social que es, continúa con sus características propias, que hacen de él un Derecho excepcional, que tiene por objeto el equilibrio y la armonía de dos fuerzas no sólo sociales sino también económicas que, como el capital y el trabajo, deben conjugarse en beneficio de la colectividad."

III) LOS NUEVOS SUJETOS DE LA CONCERTACION.

Desechado el esquema clásico de sujetos colectivos, por inoperante, en la concertación social, debemos intentar esquematizar una lista de los posibles sujetos que deben intervenir, si bien advertimos que en cada sociedad, en cada país, la lista es variable dependiendo de factores de composición de grupos de fuerza, sean partidos políticos, grupos laborales o empresariales, y —desde luego— la clase de régimen político al gobierno de turno.

Pero, aún así, podemos dividir los interlocutores sociales en tres:

- a) Del sector privado;
- b) Del sector estatal;
- c) Del sector público.

A su vez estos grupos se pueden subdividir en los siguientes subgrupos:

(2) Las 500 preguntas más usuales sobre temas laborales. Pág. 21.

a) Sector privado.

a-1) Organizaciones de trabajadores.

Se queja el sindicalismo obrero de que el peso de la crisis lo ha soportado en su mayor parte la clase trabajadora; no es, desde luego, enteramente cierto ese alegato, porque la crisis la soportan todos, trabajadores, empresarios que han visto disminuir sus ingresos en la misma proporción de la devaluación de sus monedas y aumentar igualmente sus gastos, mas sí es cierto que buena dosis de la crisis la ha soportado este sector.

Es así como, en toda concertación social, en que se pretende lograr soluciones macroeconómicas y sociales que conjuren la crisis, le pongan freno e intenten una reactivación económica tiene que participar el movimiento obrero organizado. Como siempre, la gran masa silenciosa de los trabajadores no afiliados a movimientos obreros, no tiene voz ni voto en el asunto; hoy más que nunca por la grave crisis que afronta el movimiento sindical.

El primer protagonista, entonces, de la concertación social es el movimiento sindical, representado por las organizaciones cumbres, de tercer grado, o confederaciones de trabajadores, tantas como haya. Aquí surge el primer problema; en Europa los movimientos sindicales son muy ortodoxos, y están consolidados desde hace muchos años alrededor de grandes confederaciones.

En nuestros países, salvo algunos casos Vgr. México con la Confederación de Trabajadores Mexicanos (C.T.M.), Argentina —Confederación General de Trabajadores— (C.G.T.), los movimientos sindicales están fraccionados en sindicatos que se mueven al vaivén político, antagónicamente, por lo que resulta difícil unificar sus criterios en torno a cuestiones vitales que afectan principios económicos en que difieren sustancialmente esos movimientos. En el Seminario sobre Movimientos Laborales celebrado en Santiago, Chile, en mayo de 1985 por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco) se dijo:

"La realidad latinoamericana muestra que las organizaciones sindicales, han adoptado a menudo formas de agrupamiento ideológico (centrales vinculadas a tendencias político-ideológicas definidas) lo que indica un peso importante de la ideología como factor ordenador de las definiciones en el campo sindical."⁽³⁾

La unidad sindical en la cumbre (confederaciones) es indispensable para que la representación del movimiento obrero tenga la necesaria y autorizada voz que da la unidad; de lo contrario, fracasará cualquier intento de convenir algo, sencillamente por ausencia del movimiento obrero que es la fuerza social más representativa, junto con los empre-

(3) Art. Revista de Relaciones de Trabajo. Venezuela, N° 5-85. Pág. 106.

sarios, de la sociedad nacional. Así, el famoso Acuerdo Interconfederal Scotti a que se llegó en Italia en 1983 contó, dentro del movimiento obrero, con la unidad a través de la Federación Sindical Unitaria que agrupó la CGIL, comunista, CSIL demócrata-cristiana y UIL socialdemócrata (empresarial) y el Estado.⁽⁴⁾ De suerte que si en un país determinado, el movimiento sindical está disgregado en facciones irreconciliables, si no existe unidad sindical, resulta a todas luces impracticable un proceso autorizado de negociación colectiva tendiente a obtener un pacto de alta relevancia nacional. Por otra parte, resulta utópico pensar en alternativas tales como obtener la adherencia del resto del sector obrero (de segundo y primer grado, federaciones y sindicatos o uniones), por la vía de negociar parcialmente con una o dos Confederaciones, es decir, con una representación incompleta del movimiento obrero, aunque se pueda dejar abierta esa adhesión a otros movimientos no firmantes del pacto, bajo el predicado de que las principales organizaciones ya firmaron. Este es el caso de España en el Acuerdo Económico Social (AES) de 1985-1986 en que se abrió "asimismo, una posibilidad de adhesión de otros agentes sociales, posibilidad que expira el próximo 31 de diciembre..."; ⁽⁵⁾ pero esto después de haber firmado la Unión General de Trabajadores (UGT) socialista, al igual que el Gobierno, lo que le dio fuerza aun pese a la negativa de firmar inicial de los comunistas de las Comisiones Obreras (CCOO).

Dentro de las organizaciones de trabajadores cabe admitir cualesquiera otros grupos no sindicales, dentro de la variada gama de forma que asumen en las colectividades con intereses comunes sobre todo en el derecho del trabajo; en Costa Rica existe un movimiento que ya sobrepasa al número de trabajadores afiliados, conocido como Movimiento Solidarista, que agrupa trabajadores sobre esquemas económicos con participación del empresario para beneficio de los trabajadores afiliados en la forma asociativa que ha sido reconocida como tal por reciente Ley (Nº 6970 del 7 de noviembre de 1984, Ley de Asociaciones Solidaristas) que define las mismas así:

"Artículo 1. Las asociaciones solidaristas son organizaciones sociales que se inspiran en una actitud humana, por medio de la cual el hombre se identifica con las necesidades y aspiraciones de sus semejantes, comprometiendo el aporte de sus recursos y esfuerzos para satisfacer esas necesidades y aspiraciones de manera justa y pacífica. Su gobierno y su administración competen exclusivamente a los trabajadores afiliados a ellas."

Pues bien, a modo de ejemplo, si Costa Rica decidiera algún día optar por la vía de la concertación social, aparte de las seis Confedera-

(4) Ver Geraldo Von Potobsky. *La Participación en la Política Económica y Social*. Revista de Trabajo y Seguridad Social. Año 1984, Nº 11. Pág. 1081).

(5) Julio J. Martínez Vivot. *El Acuerdo Económico Social (AES) 1985-86 para España en Idem*. Nº 12-84. Pág. 1188.

ciones de Trabajadores existentes, deben figurar las cúpulas del movimiento Solidarista, porque entre ambos movimientos agrupan más del 40% de la organización obrera del país.

En definitiva, en cuanto a la representatividad de los grupos de trabajadores, lo que se busca es que efectivamente quienes la pretendan sean voceros autorizados de grupos importantes del sector obrero, a fin de que con su presencia en la negociación y con su firma obtengan el apoyo nacional que requiere un convenio de los alcances nacionales del pacto de que tratamos, sin que las formas jurídicas jueguen un papel preponderante en esta situación, como tampoco lo representan en otras tantas situaciones del derecho del trabajo.

a-2) Organizaciones empresariales.

Quizás en el sector empresarial (patronal) es más fácil obtener la unidad que falta en la clase trabajadora; las uniones, asociaciones o cámaras patronales (de industria, comercio y servicios) son más proclives a la unidad de intereses y formas, y generalmente también más ceñidas a formas jurídicas reconocidas por el ordenamiento jurídico. Inclusive, es frecuente encontrar organismos cúpula (Uniones o Federaciones) que simplifican la calidad de interlocutores o agentes sociales con quien negociar. Si en Italia no existiera la Confindustria que representa, como vocero autorizado, al sector empresarial del país, quizás el Acuerdo Scotti no se hubiera logrado; en España, el CEPYME agrupa un importante sector empresarial bajo el nombre de Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa de firmó el AES junto con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEBOE). Existen en todos nuestros países organizaciones similares; en Costa Rica la Unión de Cámaras.

b) Del sector estatal.

b-1) Del poder central.

El sector más interesado en la concertación social es, a no dudarlo, el estatal; en el fondo de toda concertación social existe un problema político. Y frente a los intereses de los grupos sociales, en el caso que interesa, trabajadores y empresarios, no es otro sino el Estado quien debe tomar la iniciativa en la discusión y planteamiento del pacto colectivo que conlleva la concertación social. Deviene así, este sujeto en la cabeza del movimiento. Aunque la representación oficial se la reserva el más alto jerarca político, caso de España en que Felipe González, Primer Ministro, lo firma el día 9 de octubre de 1984, dando así el respaldo más alto al documento y presionando la suscripción por los reticentes, o los Ministros de Trabajo, Economía y Hacienda. Debe recordarse que el Estado asume una serie de compromisos políticos en los más diversos campos; contención del gasto público, limitación de despidos, protección de los alimentos de primera necesidad, políticas fiscales de incentivos a

las industrias, junto con los demás compromisos que deben reservarse a aprobación legislativa.

No debe —por demás— dejarse de lado el régimen descentralizado que puede y suele manejar áreas sensibles del quehacer estatal, de suerte que si se llegare a pactar algo relacionado Vgr. con tarifas de agua, luz, teléfono, portuarias o similares, que estén dentro de ese régimen (caso de Costa Rica en que esos servicios están manejados por Instituciones Autónomas (con autonomía administrativa y económica), lo que les otorga control rígido sobre el trámite y aprobación tarifario, debe entonces otorgarse un sitio en la discusión y firma de compromisos a representantes de tales entes.

b-2) *Del sector legislativo.*

Dentro de países de régimen parlamentario, democráticos, que son afortunadamente cada vez más, en la mayoría de los nuestros cabe tener la participación obligada de representantes acreditados de los partidos políticos que conformen, si no todas las fuerzas políticas lo que es lo óptimo, al menos la mayoría parlamentaria, a fin de que aquellos compromisos que impliquen reformas legales de obligado trámite constitucional en el Parlamento o Congreso, no sufran demoras o dilaciones cuando, firmado el pacto o acuerdo de concertación social, lleguen esos asuntos a su conocimiento, discusión y aprobación. Debe recordarse, al respecto, que la vigencia de esta clase de pactos es corta (uno o dos años, escasamente tres), de donde resulta que una dilación en la aprobación de un proyecto de ley convenido por los interlocutores sociales, puede llevar al traste con todo el esfuerzo de la concertación.

Como dice EFREN CORDOVA,⁽⁶⁾ citando el caso de España, "Entre 1977 y 1984 se han suscrito seis pactos de los cuales uno tuvo un carácter socio-político y cinco son de una índole socio-laboral. El primer pacto, que fue suscrito en octubre de 1977 y es conocido con el nombre de Pactos de la Moncloa (pues fueron en realidad varios documentos) fue firmado por el Gobierno del entonces Presidente del Consejo, Adolfo Suárez y los dirigentes de todos los partidos políticos... Los partidos políticos habían tomado la iniciativa de pactar sobre cuestiones sociales y las confederaciones de empleadores y trabajadores resintieron el haber sido dejados de lado y percibieron el peligro de esa marginalización".

Esto demuestra hasta qué punto es importante la toma de posición y la participación de los partidos políticos organizados en una concertación social desde que su punto de partida es, generalmente, político. Y esto es así porque como afirma OSCAR ERMIDA⁽⁷⁾ "El fundamento

práctico de la concertación social radica, pues, en una determinada necesidad político-económica coyuntural..." que, por su naturaleza cae dentro de la acción de los partidos políticos.

b-3) *Del sector descentralizado.*

El fenómeno de la concertación implica una serie de compromisos técnicos (Vgr. ligados con la producción agrícola, o con el costo de los servicios básicos de agua, luz, electricidad, transporte), que dentro de las modernas organizaciones estatales están asignados a esferas de competencia de entes autónomos, con los cuales se debe contar dentro de la negociación, no sólo por las connotaciones meramente técnicas del asunto, sino por el ámbito de atribución legal de funciones que impide la ingerencia del Poder Central en los asuntos propios de esos entes.

c) *Del sector político.*

c-1) *Congreso.*

Dentro de la organización política pluralista que es inseparable de la democracia, a la cual tienden nuestros países como forma de gobierno, abandonando la clásica dictadura que nos puso, en el Norte, el mote de "banana republic", despectivamente, resulta indispensable el tercer protagonista de la concertación que resulta ser diverso.

Aparte de los Ministros de Estado que constituyen el brazo ejecutivo de la decisión de negociar cuestiones que corresponden al Estado, propias de la concertación (impuestos, congelación o control de precios, salarios mínimos, incentivos a la producción, etc...) debemos tomar en cuenta el Congreso o Parlamento en el cual la democracia vive activamente, ya que no sólo es el foro donde se discuten los problemas nacionales en vivo, sino que es el encargado de reformar las leyes que siempre constituye uno de los puntos insertos en la concertación, sobre todo en países en que la existencia de un régimen de derecho hace numerosas las leyes en vigencia.

Aquí existe un serio problema, dado que la ingerencia de un órgano altamente politizado en la concertación dificulta los acuerdos, por razones obvias; es difícil considerar una representación legislativa que cuente con poder pleno decisorio y es usual pensar que actuará ad referendum.

Otro problema que presenta la presencia de legisladores en la concertación es la presión a que, por razones de partido, están habitualmente sujetos en razón de sus cargos por grupos dentro de los cuales, tanto trabajadores como empresarios, se mueven con gran fluidez.

No obstante, considero que en una democracia resulta indispensable la presencia del Poder Legislativo, porque si se trata de convenir reformas a leyes o nuevas leyes, será ese poder que, en último término, tenga la decisión; un compromiso del Poder Ejecutivo con los empresarios y los

(6) La experiencia española de Concertación Social. Revista de Trabajo y Seguridad Social 1985, N° 8. Págs. 773-774.

(7) Introducción al Estudio de la Concertación Social. La Concertación Social. Estudios en Homenaje al Prof. Américo Plá Rodríguez. Edic. Jurídicas Amalio M. Fernández. Pág. 29.

trabajadores, por importante que sea el apoyo que tenga, sin el apoyo del Congreso, puede tropezar, en su ejecución, con escollos constitucionales insalvables.

c-2) Partidos políticos.

Al lado de los legisladores, están los partidos políticos organizados como asociaciones permanentes dedicadas al quehacer político; no puede dejarse de lado la influencia que los dirigentes de los partidos políticos, fuera de la función pública, ejercen sobre sus partidarios dentro de esa función gubernativa. No cabe duda de ello, ya que es frecuente la "dirección de partido" es una tesis, y la concertación es tan trascendental dentro de la vista en sociedad, que mal puede escapar al interés de esos dirigentes. Conviene, pues, la presencia si no a título de negociadores sino de observadores, de representantes de los partidos políticos principales, considerando como tales los que tengan parte de la mayoría en el Congreso, que resulta necesaria para obtener los instrumentos legales que sean del resorte de ese organismo.

IV. CONCLUSIONES

- 1) Es difícil generalizar soluciones en la concertación social; será el marco político, económico e histórico de cada sociedad la que defina cuáles deben ser los sujetos que deben participar en la negociación del pacto, para que tenga el efecto nacional y la eficacia normativa real adecuada.
- 2) Por la razón anterior no consideramos apropiado importar modelos que, en otra sociedad, ya han probado ser suficientes; esos modelos deben tomarse como ejemplo en materia de procedimientos pero no en cuanto al fondo de los acuerdos.
- 3) Los sujetos que representan los intereses o fuerzas sociales más importantes, deben ser escogidos cuidadosamente sobre la base de la representatividad efectiva de su sector.
- 4) La representación de los sectores interesados debe ser a nivel de cúpula, requiriendo esto un acuerdo interno dentro de cada sector previo al inicio de las discusiones del pacto.
- 5) El Estado debe ser el que inicie las negociaciones y dirija los procedimientos; aparte del papel de gran empleador que tiene el Estado, no debe olvidarse que como representante del bien común debe efectuar un papel de equilibrio entre las distintas fuerzas sociales.
- 6) La rigidez formal de la representación no debe ser obstáculo para que figuren representaciones sin forma predeterminada por el ordenamiento jurídico.

SUGERENCIAS PARA LAS BASES DE TRABAJO PARA LA REVISION DEL DERECHO PRIVADO COSTARRICENSE

(En el Centenario del Código Civil)

Dr. VICTOR PEREZ VARGAS

Profesor Universidad de Costa Rica
Facultad de Derecho
Director de la Revista Judicial