

El Acuerdo Económico Social a examen

Por VICTORINO ORTEGA

1. Opiniones improvisadas

El 9 de octubre de 1984 el Gobierno, CEOE, CEPYME y la UGT firmaron el Acuerdo Económico Social (AES) para el bienio 1984-1985. Con ocasión de la firma del AES representantes de los distintos partidos políticos, sindicatos y de la patronal emitieron los más dispares juicios de valor. Desde afirmar que el AES no es otra cosa que una "operación de imagen del Gobierno" (Abel Matutes), hasta decir que el AES "refleja la renuncia del Gobierno a crear empleo y concede a la patronal el despido libre pleno con la excusa de la homologación con Europa" (Gerardo Iglesias).

Se trata, como puede observar el lector imparcial del AES, de dos juicios de valor políticos, que si bien son lícitos lo que nos revelan en realidad es una gran ligereza y superficialidad por no decir una ignorancia supina del contenido y forma del AES. Lo único que les salva a sus autores es que dichos juicios de valor fueron pronunciados el mismo día en que se firmaba este Acuerdo.

Creo que ya va siendo hora de dejar a un lado el uso del doble lenguaje: el lenguaje pseudopolítico de cara a la galería que ya no conquista votos y el lenguaje económico y social serio que se utiliza en las reuniones privadas de los distintos grupos. Después de diez años de crisis económica la sociedad española tiene derecho a exigir una información más objetiva de los problemas y unos análisis más rigurosos del grado de cumplimiento de los distintos programas económicos. Resulta lamentable que tengamos que seguir acudiendo a los Informes de la OCDE y del F.M.I., por ejemplo, para conocer con un cierto grado de credibilidad la marcha de nuestra economía.

Sin embargo, no todos los juicios de valor sobre el AES fueron tan frívolos como los dos anteriormente citados. Por eso me permito citar dos opiniones más que me merecen mayor credibilidad. La primera es del secretario general de la CEOE, J. Jiménez Aguilar. Dice así: "Este es el

mejor acuerdo posible, partiendo de la base de las cesiones mutuas. El objetivo principal de este acuerdo es la creación de empleo. Es un acuerdo positivo para los trabajadores, que va a permitir en los próximos años que los salarios se incrementen en algunas décimas por encima de la inflación prevista." Y la segunda opinión es del secretario de Acción Reivindicativa de la UGT, José Luis Corcuera. "El AES —dice— es el acuerdo más complejo y más completo que jamás ha firmado la UGT y el que tiene mayor contenido social de cuantos se han podido firmar, incluso por otros sindicatos."

Aún aceptando en principio estas dos valoraciones positivas, creo que vale la pena entrar en el examen más detallado del Acuerdo.

2. Opiniones cualificadas

El ministro de Trabajo y Seguridad Social, Joaquín Almunia, decía en la presentación del AES que este acuerdo es el más rico "en contenido y posibilidades de los cinco que se han suscrito en España desde la instauración de la democracia". Y el Sr. Almunia añadía la siguiente valoración: "El AES significa, el rechazo de una cultura sindical basada en la confrontación y en la conflictividad permanente y difusa, que tiene el peligro de hacer del sindicalismo *un guardián solitario junto a un cementerio de cenizas*, en frase del dirigente comunista de la CGIL, Luciano Lama."

Que el AES puede crear un clima de entendimiento entre las fuerzas sociales es algo evidente y que ya se ha experimentado en los acuerdos marco que le han precedido. La cuestión es si el AES es un instrumento válido para la creación de empleo o simplemente un apoyo a la política económica del Gobierno en los dos próximos años. Esto segundo es lo que parece deducirse de la Declaración del Gobierno que precede al AES, al decir que "el Gobierno de la Nación *manifiesta* (no se compromete) que su política económica para los próximos años se orienta de modo prioritario a la creación de empleo, *generando un clima propicio que asegure la consecución de ese objetivo*". El buen entendimiento entre las fuerzas sociales, la paz social puede ayudar a la creación de empleo, pero no es suficiente.

Por su parte el presidente del Gobierno en el momento de firmar el AES dijo en su discurso que el Gobierno buscaba en el AES un "acuerdo como instrumento *para llevar adelante* una política que trasciende los intereses de cada grupo social o de cada partido político; una política económica capaz de animar la inversión y el empleo... Porque el binomio inversión-empleo era, y es, el objetivo de la política gubernamental" (1).

De esta declaración de intenciones del presidente del Gobierno se deduce que el AES se ha buscado como "un instrumento" de apoyo a la política económica del gabinete que dirige Felipe González. Si el AES es un instrumento válido para la creación de empleo es algo que no se deduce de las declaraciones que vengo exponiendo. Posiblemente sólo

(1) Cfr. "Acuerdo Económico Social" (II Discurso del Presidente del Gobierno), Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1985.

lo sabremos pasados dos años. Pero cabe preguntarse ¿qué tiene el AES que no tenía el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), por ejemplo?

Para el profesor Tamames, "el AES suscrito el 9 de octubre de 1984 por el Gobierno, CEOE y UGT es una recapitulación, tres años después, del ANE, con algunos ingredientes más de orden fiscal y empleo en los que el Gobierno hizo importantes concesiones a la CEOE que llevaron a la no firma de CC.OO." (2).

Con todos los respetos al profesor Tamames hay que decir que no se puede despachar el AES con un hachazo demagógico por partida doble y menos en una revista tan seria como "Información Comercial Española". Ni el AES es el ANE que para Tamames fue una "mala réplica de los Acuerdos Marcos Interconfederales (AMI-I y AMI-II, de 1980 y 1981 respectivamente), ni mucho menos es cierto que el motivo por el cual CC.OO. dejó de firmar el AES fueron las concesiones que el Gobierno hace en el AES a la CEOE. La historia de los acuerdos marcos interconfederales y también del ANE y el AES nos demuestran que CC.OO. y UGT vienen manteniendo un pulso por hacerse con el poder sindical. Esta lucha y no las concesiones del AES a la CEOE están en el rechazo de CC.OO. al Acuerdo Económico Social (3).

Para una valoración sobre la forma y el fondo del AES remito a los lectores de REVISTA DE FOMENTO SOCIAL a las *tres opiniones* calificadas, del profesor y parlamentario D. Fernando Suárez, del ex ministro de Economía y empresario D. Fernando Abril Martorell y del parlamentario y sindicalista de UGT D. José Luis Corcuera que aparecen en este número. Por mi parte, quiero hacer una breve valoración del AES como *instrumento válido para la creación de empleo*.

3. El AES y la generación de empleo

El comentarista "anónimo" (sin duda el Ministerio de Trabajo y Seguridad) del AES en la edición oficial que manejamos (ver nota 1) refiriéndose a la "Declaración del Gobierno" incluida en el AES dice que "*el objetivo central y prioritario del AES es la generación de empleo, puesto que no cabe duda que el problema del paro es el más grave de cuantos aquejan actualmente a la sociedad española...*".

Lo primero que hay que decir es que ésta es una mala lectura del AES. Ni en la "declaración del Gobierno", ni en el Preámbulo, ni en le articulado del AES se dice *explícitamente* que el objetivo prioritario del AES sea la generación de empleo. Incluso en el art. 6.º, del capítulo II, Título I, se lee que el aumento de la inversión pública (en 50.000 millones de pesetas) "*tiene como objetivo fundamental coadyuvar a la creación de empleo y al relanzamiento de la inversión*".

(2) Cfr. Ramón TAMAMES, *Política económica y cambio en la transición*, Información Comercial Española, enero-febrero 1985, p. 65.

(3) Cfr. Victorino Ortega, *La lucha por el poder sindical*, en REVISTA DE FOMENTO SOCIAL, n.º 154, abril-junio 1984. El artículo de Julián ARIZA, *Una agresión prolongada*, "El País" del 15 de enero de 1985, es una confirmación de mi tesis.

Así de modesto es el Gobierno en el compromiso de crear empleo mediante el aumento de la inversión pública en un 10,4 por 100 respecto al año anterior. Si en 1984 la inversión pública apenas ha logrado generar empleo. Otro tanto va a ocurrir en 1985 y 1986.

Es cierto que el Gobierno se ha comprometido a la creación de empleo con un aumento de 25.000 puestos de trabajo en la Administración Pública. De este compromiso hay que decir, en primer lugar, que cuantitativamente es un número de puestos insignificante si los comparamos con el compromiso de crear 350.000 del Gobierno anterior en la firma del ANE (art. 1) en junio de 1981. En segundo lugar, hay que reconocer que el Gobierno ha optado por la manera más fácil de crear empleo que es crearlo en la Administración Pública con el riesgo de incrementar así el déficit público.

Hay dos compromisos más del Gobierno en el AES de carácter económico y que se utilizan como una demostración de que el objetivo *prioritario* del AES es la creación de empleo. Me refiero a los arts. 7 y 8 del Capítulo II, Título I del AES en los que el Gobierno se compromete, por una parte, a "aumentar a 30.000 millones de pesetas la cantidad con que se dota al INEM (Instituto Nacional de Empleo)... que permita la contratación de 160.000-190.000 trabajadores desempleados...". Y, por otra parte, el Gobierno se compromete a "constituir un Fondo de Solidaridad, por una cuantía de 60.000 millones de pesetas, que se verá incrementada por la cantidad prevista en el art. 9 de este Acuerdo" (4).

Estos dos compromisos del Gobierno, laudables en sí mismos, a lo que aspiran en realidad es a la paliación de la situación de paro existente

CONCIERTOS REALIZADOS POR EL "INEM" CON ORGANISMOS PUBLICOS EN 1984

<i>Organismo</i>	<i>Cantidad asignada (millones de pts.)</i>	<i>N.º de Trabajadores empleados</i>
Ministerio de Educación y Ciencia	191,7	335
Ministerio del Interior	102,8	174
Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo	1.000,0	3.221
I.C.O.N.A.	1.186,5	8.983
I.R.Y.D.A.	580,0	5.842
Universidades	24,0	
Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas	11.315,0	66.274
TOTAL	14.400,0	84.829

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -AES 1985-86.

(4) Ese incremento será de 2.520 millones de pesetas cantidad equivalente al 0,25 por ciento de la masa de retribuciones de los empleados públicos del Estado y sus organismos autónomos.

y el primero de ellos a la creación de empleo *precario*, pero no son instrumentos válidos en sí mismos, para la creación de puestos de trabajo duros. Y la prueba la tenemos en los resultados de los conciertos del INEM en 1984. Véase el cuadro siguiente:

Que se trata de creación de empleo *precario* o de una medida de paliación del paro se deduce del comentario oficial de esos datos: "Esos conciertos que fueron realizados hasta ahora con Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas, así como con determinados Ministerios (Educación y Ciencia, Interior y Obras Públicas y Urbanismo) y Organismos Autónomos (Universidades, ICONA e IRYDA) y posibilitaron durante el año 1984 la realización de obras, no incluidas en el Programa de Inversiones Públicas, *contratando por un período medio de 2-3 meses a más de 80.000 trabajadores desempleados*" (5).

Es evidente que los conciertos realizados entre el INEM y los Organismos Públicos citados crearon empleo *precario* desde el momento en que el promedio de duración de los contratos de trabajo fue de dos a tres meses. Y esto es lo que sucederá en 1985 ni más ni menos. La lógica empleada para fijar la cifra de 160.000-190.000 contratos es demasiado simplista: si en 1984 con una dotación del INEM de 14.400 millones de pesetas se crearon 84.000 contratos *temporales* con 30.000 millones de pesetas en 1985 se podrán realizar más del doble de contrataciones temporales. Como si el costo de la mano de obra contratada pudiera ser igual o menor en 1985 que en el año anterior.

La única novedad que juzgo importante de esos conciertos para la realización de obras y servicios públicos está en que el INEM puede celebrar esos conciertos con empresas o Agrupaciones de empresas privadas, si lo solicitan y cumplen las condiciones, y no sólo como hasta ahora con Organismos de carácter público exclusivamente. Pero debe quedar claro que este tipo de convenios del INEM, no tiene como finalidad la creación de empleos estables. Y en ese sentido el AES tampoco cumple esa finalidad con esta política que siendo buena es simplemente paliativa de la situación de paro.

Y ¿qué decir del otro compromiso del Gobierno, la creación del "Fondo de Solidaridad"? En primer lugar, que supone una novedad importante. En segundo lugar, que suple al Fondo Especial de Protección por desempleo lo cual supone un acierto. Y en tercer lugar, con la creación del "Fondo de Solidaridad" se consolida una verdadera política de solidaridad con los parados, al ser financiado ese Fondo con las aportaciones del Estado, de los empresarios y de todos los trabajadores en activo.

Sin embargo, después de reconocer todos esos aspectos positivos del Fondo de Solidaridad y puesto que pretende orientarse hacia la realización de programas semejantes o iguales a los previstos por el "Fondo Social Europeo", tengo que decir que tampoco la creación del "Fondo de Solidaridad" hace que el AES tenga como objetivo prioritario la generación de empleo.

(5) Cfr. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o.c., p. 62.

Recientemente (6) me he ocupado del significado del "Fondo Social Europeo" en el contexto de la política social de la Comunidad Económica Europea y lo que se advierte es que las finalidades atribuidas al Fondo Social Europeo son muy concretas y limitativas:

1.º "A asegurar a los trabajadores un nuevo empleo *mediante la reeducación profesional y las indemnizaciones de reinstalación.*"

2.º "A otorgar ayudas en favor de los trabajadores *cuya ocupación haya sido reducida o suspendida temporalmente* en todo caso o en parte, como consecuencia de la *adaptación de la empresa a otras producciones*, a fin de que puedan conservar el mismo nivel de remuneración en espera de ser *plenamente* ocupados de nuevo."

Es evidente a la vista de estas finalidades que el Fondo Social Europeo, y el Fondo de Solidaridad (que ahora se crea en España), no tienen como objetivo prioritario y directamente la creación de empleo. Se trata más bien de prestar ayudas a la "reeducación profesional", la "reinserción e integración profesional, elaboración de proyectos generadores de empleo...", pero no de la creación de empleo.

Entre las "ayudas específicas" del Fondo Social Europeo están las ayudas a trabajadores *emigrantes* y a *jóvenes menores de veinticinco años*. Pero se trata de aquellos jóvenes que no pueden encontrar trabajo por falta de cualificación o porque disponen de una cualificación para la que no existen ofertas de trabajo.

Bienvenido, pues, el "Fondo de Solidaridad" que se inspira en el Fondo Social Europeo. Es un gran logro dado que en España "llegamos en 1983 al *récord europeo* de 644.564 trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo. Y a pesar de esta cifra escalofriante, tan sólo se hicieron 127 cursillos de formación profesional ocupacional durante 1983 para 1.724 trabajadores" (7).

Pero una cosa es alegrarse y apoyar la creación del "Fondo de Solidaridad" y otra muy distinta proponerlo —como se ha hecho— como la panacea para resolver los problemas del paro y, mucho menos, como un instrumento de creación de puestos de trabajo.

4. A modo de conclusión

Con el riesgo de sintetizar en exceso concluyo que el objetivo prioritario del AES, de hecho al menos, pues, no juzgo de las intenciones de los firmantes, no ha sido otro que la creación de un clima de paz social, de concertación a tres bandas, de moderación salarial, y al mismo tiempo el apoyo a la actual política económica del ministro de Economía y Hacienda, así como a la nueva política (paliativa del paro) de contratación temporal, a tiempo parcial, en prácticas, para la formación, para trabaja-

(6) Cfr. Victorino ORTEGA, *La política social de la Comunidad Económica Europea*, en ICADE, n.º 3: 1984, pp. 149-172.

(7) *Ib.*, p. 170.

dores minusválidos, etc. del ministro de Trabajo y de la Seguridad Social.

Todo esto lo considero positivo, pero conviene llamar a las cosas por su propio nombre. Ni CEOE y CEPYME, ni la UGT, ni tampoco prácticamente el Gobierno se han comprometido en el AES a la creación de empleo, o, lo que es lo mismo, al "ACUERDO DE UNA POLITICA DE EMPLEO" que ponga en cuestión la actual política económica, cuyos resultados en materia de creación de empleo están a la vista de todos. En consecuencia, y en mi modesta opinión, seguiremos en España durante dos años más con la política económica de Miguel Boyer y la política paliativa del paro de Joaquín Almunia. Pero eso sí, con el "visto bueno" o el *apoyo* implícito de la UGT y también de la CEOE y CEPYME.