

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA DE LA EMPRESA

PROF. DR. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA

Working Papers: nº 59

Título: Acción Concertada

Autor: Chr. Watrin

Fecha: Julio 1981





D.

Universidad de Alcalá de Henares
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Cátedra de Política Económica de la Empresa
Alcalá de Henares - Madrid

Working Papers: n° 59
Título: Acción Concertada
Autor: Chr. Watrin
Fecha: Julio 1981



Secretaría de Redacción:

Srta. María Luisa Blasco Laviña

C Dr. Santiago García Echevarría

Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier método del contenido de este trabajo sin previa autorización escrita.

Se trata de trabajos de investigación internos de la Cátedra.

Acotaciones del editor

En una Sociedad pluralista las exigencias de coordinación de los comportamientos de las diferentes instituciones que inciden sobre los procesos y ordenamiento de la vida económica constituye una de las principales preocupaciones, tanto a nivel científico como de la "praxis".

La discusión en torno a la "acción concertada" como una posible institución que cumpliera con esta exigencia de coordinación ha preocupado y preocupa en todos los países europeos.

Por ello consideramos de especial interés publicar este manuscrito inédito del profesor Watrin analizando la más reciente experiencia alemana en base a dos leyes que inciden a dos niveles y en dos áreas totalmente diferenciadas. Con ello consideramos que se dibuja claramente la problemática sobre la capacidad de la "acción concertada" para resolver el objetivo perseguido de coordinación de comportamientos.

Watrin es catedrático de Política Económica de la Universidad de Colonia, formado y afianzado en la Escuela del Prof. Müller-Armack, siendo Miembro del Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía y Miembro del Grupo Internacional de Economía Social de Mercado.

ACCION CONCERTADA

Autor: Prof. Dr. Christian Watrin

I. Armonización de los comportamientos como competencia legal de la acción concertada en la Ley de Estabilidad y en la Ley para la Reducción de los Costes del Seguro de Enfermedad.

En la "constitución" económica de la República Federal de Alemania se ha reflejado la institución de la acción concertada en dos leyes, las cuales, a primera vista, tienen muy poco que ver entre sí. Así en el artículo 3 de la Ley para el Fomento de la Estabilidad y del Crecimiento de la Economía (en adelante Ley de Estabilidad) del 8 de junio de 1967 el Gobierno Federal está obligado, en el caso de que se encuentre en peligro el equilibrio económico global, a fijar "datos orientadores para una coordinación simultánea del comportamiento (acción concertada) de las corporaciones públicas, de los sindicatos y de las asociaciones empresariales para alcanzar los objetivos del artículo I (de la política coyuntural y de crecimiento Ch.W.).

En su configuración ambas leyes son semejantes, aunque si bien afectan a aspectos económicos totalmente diferentes, prescribiendo la Ley para moderar la evolución de gastos y para contribuir a la mejora estructural del Seguro de Enfermedad Obligatorio, Ley de 27 de Junio de 1977 que el

Ministro Federal de Trabajo y Asuntos Sociales puede nombrar o crear una "acción concertada en el campo de la sanidad" participando el Ministro Federal para la Juventud, Familia y Salud así como los Ministros Federales de Economía y las siguientes instituciones: Representantes de los seguros de enfermedad estatales, las asociaciones privadas de Seguros de Enfermedad, los médicos, los dentistas, los hospitales, los farmacéuticos, la industria farmacéutica, los sindicatos, las federaciones de empresarios, los estados federados y las asociaciones comunales. A los participantes en esta acción concertada se les transfiere la función de "coordinar" con el objetivo de alcanzar una atención adecuada de las necesidades de acuerdo con los niveles de la medicina y una distribución equilibrada de las cargas entre

1. los datos orientadores de las exigencias de la medicina y de las posibilidades económicas y
2. las propuestas para racionalizar, elevar la efectividad y eficiencia en el campo de la sanidad.

La competencia legal de la Ley de Estabilidad no incluye ninguna prescripción sobre cómo ha de realizarse la coordinación de los diferentes comportamientos entre los agentes económicos que participan en la acción concertada. El artículo 3 en su apartado 2 de la ley prescribe meramente que el Ministro Federal de Economía tiene la obligación de proponer datos orientadores "cuando lo exija uno de los participantes". La obligación de colaboración de las partes sociales en la acción concertada ni está normativizada legalmente ni

La acción
concertada
en la Ley de
Estabilidad

tienen sus decisiones un efecto vinculante para las instancias estatales o para los grupos organizados. Se pretende más bien una coordinación de comportamientos a nivena coordinación de comportamientos a nivel de colaboración libre entre los distintos partícipes, sin decir nada más sobre las formas de colaboración y los momentos en los cuales debe realizarse.

La acción concertada en el campo de la Ley sobre Seguro de Enfermedad prevee así mismo una coordinación de los comportamientos entre los diferentes agentes económicos que participan en la acción concertada. Se realiza esta coordinación una vez al año (hasta el 31 de marzo) en base a los datos que facilitados y comentados por el Ministerio de Trabajo Federal. Los agentes económicos participantes en la acción concertada nan de elaborar recomendaciones que afectarán a dos amplios sectores de la Sanidad, en primer lugar sobre los importes máximos de los medicamentos importes que nan de ser acordados entre las federaciones de las sociedades de médicos y las Sociedades de Seguros de Enfermedad y en segundo lugar, lo que tienen que pagar las sociedades de Seguros de Enfermedad a las asociaciones médicas (Artículo 388 ss). Si la acción concertada no lleva los resultados que se esperan, se les impone a las asociaciones federadas de las Sociedades de Seguros de Enfermedad y a las asociones federales médicas la obligación de proponer modificaciones adecuadas en cuanto a la retribución global.(art. 368)

Amplitud de la acción concertada en el campo sanitario

Efectos
vinculantes

Las recomendaciones de la acción concertada contenidas en la Ley de Seguridad Social poseen, al contrario de lo que ocurre con respecto a la Ley de Estabilización, un efecto jurídico vinculante para las partes. Dentro del marco de las recomendaciones señaladas se tienen que realizar los acuerdos contractuales sobre los gastos exigibles para los medicamentos y los honorarios de los médicos afiliados de las Sociedades de Seguros de Enfermedad que hasta ahora se había realizado en base de negociaciones bilaterales entre las correspondientes asociaciones (generalmente a niveles de estado federal).

Acción concertada entre las Sociedades de Seguro de Enfermedad y las federaciones médicas

La acción concertada en materia de sanidad representa con ello un procedimiento que significa el adelantarse a los acuerdos contractuales entre las Sociedades de Seguros de Enfermedad y las federaciones médicas y que trata de influir sobre las mismas, dejando naturalmente a un lado todo lo que se refiere al campo de los hospitales (inversiones, costes y estancia hospitalaria) Para ello lo que se plantea y de lo que se trata es de disponer de "datos de orientación" que son los que de forma detallada se expresan y en los que descansan las recomendaciones, planteamiento por lo tanto diferente al de la acción concertada recogida en la Ley de Estabilización. Mientras que para una dirección global es solamente necesario "una exposición de las interdependencias económicas globales", lo que se realiza en la práctica mediante la publicación anual de una proyección de las magnitudes económicas que se recogen en el informe económico anual del ministerio; en lo que se refiere a la Ley de Sanidad prevé que el informe económico del Gobierno Federal considere y

que naga depender las exigencias de los nonorarios médicos de las modificaciones esperadas de las sumas salariales medias de las Sociedades de Seguros de Enfermedad participantes, de los costes de la praxis médica, del tiempo de trabajo a utilizar, así como del tipo y volumen de las prestaciones médicas".

II. Acciones concertadas como instrumento de la política económica

La inclusión de la acción concertada en la política de Estabilidad y en la política de Sannidad debe abarcar y ajustarse a diferentes hechos económicos. El punto de partida de las regulaciones en la Ley de Estabilidad son las discusiones en torno a la política de rentas, que en el keynesianismo de los años 60 se consideraba como la cuarta columna "política económica de un solo molde" junto con la monetaria fiscal y de tipo de cambio. El intento de dirigir el correspondiente proceso mediante decisiones políticas vinculadas a las proyecciones de objetivos se consideró entonces aplicable solamente cuando todo parámetro de acción se encuentre en poder de las fuerzas sociales que tienen garantizada legalmente por la libertad de coalición y por la autonomía contractual, lo que nacia concebir esta posibilidad de vincularse en la dirección global. En el caso de que no fuera esto posible se podían temer actuaciones perjudiciales de los distintos grupos sociales ya que estos, tal como se opinaba, mediante la utilización del poder de los mercados eran "autónomos" en la fijación de sus salarios y de sus precios. La utilización del poder en el

La dirección global de la economía y el papel de la acción concertada

mercado por los "grupos autónomos" planteaba a la política económica estatal el dilema en cuanto a los acuerdos de salarios nominales que hicieran peligrar la estabilidad de elegir entre una expansión de demanda global, que ponga en peligro la estabilidad monetaria o una crisis de estabilización que pudiera limitar la plena ocupación.

No se creía que la falta de acuerdo entre los objetivos salariales y de distribución de las partes sociales y el interés general pudiera ser realizada mejor en una evolución económica equilibrada y constante mediante una mejora de la capacidad funcional del Orden de Economía de Mercado. La compatibilidad de los intereses particulares con los intereses generales y con ello también el evitar situaciones de daños cambiantes y de pérdidas de bienestar según las recomendaciones de los defensores de una dirección globalizada de la economía, solamente podía alcanzarse mediante una armonización de comportamientos entre Estado y las asociaciones. Evitando una reglamentación de rentas estatal se consideraba que era necesario acudir al camino de un acuerdo ex-ante de la política coyuntural estatal con decisiones globales de las partes sociales".

(K. Schiller).

El motivo actual y dominante para la evolución de esta concepción fué sin duda la breve fase de estancamiento de los años 1966/67, en los que el "Consejo Científico Asesor", considerando las consecuencias de pérdida de bienestar proveniente de una lucha de distribución entre las partes sociales, exigía una acción estabilizadora concertada. Considerando las dificultades que sur-

Armonización
de
comporta-
mientos

Instancias
estatales
y privadas
y
Bienestar
general

gieron señalaba este Consejo Asesor la exigencia de una "declaración de principios; según esta declaración "el motivo" se tenía que encontrar en la falta de una armonización eficaz de comportamientos entre las instancias estatales, por una parte, y las instancias no estatales por la otra" (Informe Anual 1967, apartado 15). Las pérdidas de bienestar como consecuencia del estancamiento se trataron de aclarar como consecuencia de unas actuaciones imprevistas de los principales actores (el Gobierno y grupos autónomos), que controlan los diferentes parámetros de acción y que, como consecuencia de su actuación descoordinada crearon una situación en la que todos tenían que perder.

La explosión de
costes
sanitarios...

La acción concertada en el campo de la sanidad parte en su idea fundamental del incremento calificado como "explosión de costes" de los gastos de las Sociedades de Seguros de Enfermedad para las aportaciones sanitarias. Desde comienzos de los años 50 puede observarse que estos costes se han incrementado y acelerado sobre todo a partir de mediados los años 60 (Lampert). Se considera que esta evolución de incremento de costes tiene su origen además de en el incremento de la población, en el incremento de la cuota de ancianidad, en la ampliación de la oferta de prestaciones, en la inclusión de las transferencias a la política de competencia en el progreso médico y en terapias más costosas, pero, sobre todo, en la configuración del mercado de sanidad. Así, el tipo de financiación (seguro obligatorio) y el principio de las aportaciones objetivas de la Ley han favorecido la superexpansión de la demanda de prestaciones sanitarias y el surgimiento de una

mentalidad "free-rider" en los demandantes/asegurados, y ello a pesar de que el sistema lo financian ellos mismos.

Los médicos como intermediarios que influyen en la oferta y la demanda sanitaria

Las prestaciones sanitarias que ofrecen los médicos se encuentran frente a los demandantes (financieros) en una posición intermedia; se les ha asignado el papel de unos agentes que actúan en interés de los pacientes/demandantes. Al mismo tiempo, ofrecen también las terapias e influyen, no sin considerar sus propios intereses, sobre la demanda. Pero es que además, por parte de las Sociedades de Seguros de Enfermedad que son a su vez nuevamente los agentes de los pacientes/financiadores, a los médicos se les transfiere la función de cuidar de la aplicación económica de los medios disponibles. De ello se deduce en cuanto al médico como asignador de recursos en situaciones conflictivas, que al encontrarse en competencia para lograr su clientela se decide a favor de decisiones que ocasionan costes.

Insuficiente transparencia del mercado sanitario

La presión en dirección a unas prestaciones de elevados costes se acentúa además por el hecho de que la competencia entre los oferentes de prestaciones médicas y de las protecciones del seguro son en muchos de los casos limitadas. Las posibilidades de los asistidos sanitariamente para desplazarse de un prestador de servicios (médico) a otro se ve fuertemente disminuida y se considera que la transparencia del mercado por lo que se refiere a los medios sanitarios y a las prestaciones sanitarias es insuficiente. Como consecuencia de esta constelación de motivos se puede afirmar que por parte de la demanda y de la oferta existe una tendencia a la asignación errónea de

recursos y al despilfarro de los recursos en todo el sector de la sanidad, y que se tratan de paliar mediante medidas de aminoración de costes, entre otras, dentro del marco de la acción concertada.

III. En cuanto a la praxis de las Acciones Concertadas

La acción concertada "ronda de conversaciones" en la Ley de Estabilidad

En las acciones concertadas se ha de diferenciar entre el encargo legal para una armonización de comportamientos y las formas que realmente se realizan en la praxis (Acciones Concertadas como institución). La acción concertada según la Ley de Estabilidad, en la que separándose del enunciado literal de la ley no participaron las corporaciones públicas, se interpretó en los años de su surgimiento (1966 hasta mediados de 1977) por los distintos participantes como una "ronda de conversaciones". Se insistió frecuentemente en que "al contrario de su denominación al comienzo se trataba menos de un instrumento de acción concreta que de un forum de información o un foro de diálogo social con importantes efectos de señal pública" y que esta ley no puede ir más allá de un "carácter de gremio de discusión en última instancia no vinculante" (Tietmeyer).

Asociaciones incluidas en las "sesiones de la"

En las diferentes reuniones que tuvieron lugar varias veces al año bajo la presidencia del Ministro Federal de Economía, las "sesiones de la Acción Concertada"- tal como se las ha denominado oficialmente-, se incorporó, en su fase inicial, a representantes de los órganos supremos de las organizaciones empresariales (Consejo de Cámaras

de Comercio, Federación de Empresarios, Federación Social de Empresarios, así como representantes del comercio, del artesanado y de la banca) y representantes de los sindicatos. En las primeras conversiones estaban representadas nueve organizaciones (incluidos los departamentos oficiales) y se compusieron por 34 personas. Más tarde se incrementó el número de instituciones y personas participantes de forma muy considerable; el Consejo de Expertos y el Banco Central Alemán se añadieron a la misma; se invitaron además a representantes de diferentes asociaciones, bien de forma permanente o bien en casos concretos. El número de los participantes al comienzo de 1977 alcanzó la cifra de 79 personas representando en total a 24 instituciones.

Conversaciones preparatorias y comunicados públicos

Las sesiones de la acción concertada no eran públicas. Antes de iniciarse estas sesiones existían una serie de conversaciones preparatorias que se realizaban previamente con representantes empresariales y sindicales. Los encuentros se realizaban por regla general de la siguiente manera: el Ministro de Economía hacía un comentario sobre la situación coyuntural a él se añadían las posiciones del Consejo de Expertos y del Banco Central Alemán, así como la de los otros participantes. Los comunicados hechos públicos en los primeros años sobre los diversos encuentros se referían a los puntos más o menos comunmente aceptados, mientras que en los años posteriores se informó también sobre las diferentes posiciones.

Durante el período que duró la acción concertada como "ronda de conversiones se intentó de muy distintas maneras ampliar el círculo de los temas

Temas a
asesorar

a asesorar y a hacer de las cuestiones de política de sociedad y de ordenamiento aspectos centrales del objeto de asesoramiento. Pero sin embargo, estos intentos no han conseguido un gran peso, al menos por lo que ha trascendido a la opinión pública.

Orientación
hacia un
Consejo
Económico y
Social Federal

En la discusión pública se propuso en diferentes ocasiones la formación de una acción concertada más orientada a un "Consejo Económico y Social Federal" con mayores competencias en la dirección económica, o bien su orientación a constituirse "gremio de decisión" para la evolución de las rentas. En el primero de los casos los que recomiendan la creación de este tipo de "consejo" lo vinculan a las ideas de una democratización de la política económica y van más allá de una cogestión supraempresarial tal como se planteó en los años 20 por Naphtali, Baade entre otros (Watrin). En el segundo de los casos se trataba de buscar prácticamente la vinculación de las decisiones a adoptar mediante sanciones apropiadas para aquellos que se desvían en su comportamiento (Klaus).

Fracaso de
las reuniones
multilaterales

Dentro de todo el proceso que ha caracterizado la discusión judicial en torno a la Ley de Cogestión de 1976, los sindicatos de DGB anunciaron en el verano de 1977 su negativa a una participación en las sesiones de la acción concertada. Todos los intentos de rehabilitar las reuniones después de la decisión del Tribunal Constitucional Federal "no han tenido éxito hasta ahora". En lugar de las reuniones multilaterales han surgido encuentros entre el Ministro de Economía Federal con cada uno de los representantes de los distintos grupos de intereses. Paralela-

mente a ello existen encuentros informales que pueden remitirse a los pasos de predecesores de la acción concertada, al "diálogo social" que existía a comienzos de los años 60.

Las pocas experiencias que aún existen en torno a la acción concertada en materia de sanidad pueden en principio enmarcarse dentro de la misma situación. A la vista de las múltiples instituciones que participan, a la heterogeneidad de los intereses representados y a los objetivos políticos y al gran número de participantes no puede esperarse tampoco una "actuación concertada".

Parece como si las decisiones sobre las recomendaciones a realizar se hubieran ya acordado en conversaciones previas entre las Sociedades de Seguros de Enfermedad y las asociaciones de médicos por lo que la acción concertada en tanto se refiere a los gastos de medicamento y a los honorarios de médicos, se orientan menos a una coordinación de los comportamientos y a una dirección de los mismos que a la confirmación de los acuerdos ya adoptados. Al mismo tiempo se puede apreciar la tendencia a incluir otros temas con un contenido claramente de política gremial dentro del objeto del asesoramiento sin que pueda apreciarse de entrada resultados concretos.

IV. Problemas funcionales de las Acciones Concertadas

Una contestación a la pregunta de hasta que punto las acciones concertadas puedan dar respuesta a las funciones y problemas planteados, exige la consideración de tres aspectos:

La acción concertada como confirmación de acuerdos ya adoptados

Tres aspectos

1. La confianza y fiabilidad de los datos de orientación,
2. La posibilidad de poder aplicar los diferentes acuerdos entre las diferentes asociaciones a niveles de actuación empresarial y sindical y,
3. La posibilidad de evitar limitaciones a los objetivos económicos globales.

En cuanto al punto 1. Los datos de orientación constituyen una mezcla de pronósticos de coyuntura económica global y de objetivos gubernamentales. Por lo tanto contienen un elemento de decisión política. Ello se deduce que los datos de orientación no provocan en el receptor aquella impresión disciplinada de las interdependencias económicas globales que esperaban los responsables y partidarios de las acciones concertadas. Las asociaciones económicas pueden justificar en principio sus formas de actuación siempre con respecto a sus previsiones de la evolución económica. Pero es que además se ha podido apreciar hasta ahora que los datos de orientación oficiales no poseen ningún grado elevado de fiabilidad (Cassel y Thieme). Por consiguiente, no puede excluirse el que precisamente a partir de estos datos orientadores se producen efectos desestabilizadores sobre el proceso económico.

Grado de
fiabilidad
de los datos
orientadores

¿Como desagregar las magnitudes medias globales en parámetros de acción individual?

En cuanto al punto 2, incluso aún cuando se pudiera llegar en una acción concertada a una armonización voluntaria de comportamientos el carácter jurídicamente no vinculante, no podría significar el que se ajusten los convenios salariales a los acuerdos adoptados. El concepto de la dirección global, que deja las relaciones microeconómicas expreamente a la competencia y a las decisiones individuales y meramente se concentra en las magnitudes macroeconómicas, que son, al propio tiempo el resultado de actuaciones económicas singulares, no posee respuesta a esta pregunta sobre como pueden desagregarse las magnitudes medias de la economía global a su vez en los parámetros de actuación individuales.

La existencia de la acción concertada no ha evitado que se adopten comportamientos contradictorios con la estabilidad

En cuanto al punto 3. Las funciones económicas más importantes de la acción concertada se ven o aprecian en el hecho de que la participación en la "mesa de la razón colectiva" evite en los grupos autónomos estimaciones erróneas de la situación económica y situaciones en las que la persecución de objetivos de rentas pudieran entrar en conflicto con las exigencias económicas generales. Así, los que apuestan a favor de las acciones concertadas tienen la opinión de que la información mutua sobre las correspondientes intenciones de actuación anulan las estrategias de comportamiento agresivas o las reducen, por lo que disciplinan los intereses de grupos y exigen la predisposición al compromiso, esto es, permiten soluciones cooperativas (en el sentido de la teoría de juegos). La existencia de la Acción Concertada no ha evitado sin embargo, el hecho de que, por ejemplo, en 1973 se adoptasen acuerdos salariales contradictorios con la estabilidad coincidiendo

con una política monetaria restrictiva lo que llevó inevitablemente a una crisis de estabilización.

Protección
del interés
general

Además es muy dudoso el suponer que puedan ejercer en una comparación de la acción concertada con sus alternativas, esto es, una política de rentas orientada a la competencia y una política monetaria y fiscal que sea aceptada, las conversaciones entre Estado y Asociaciones puedan significar una mejor protección del interés general para evitar inflación y depresión.

La Public
Choice.....

Los acuerdos en el sector de la política coyuntural entre el Estado y las asociaciones contienen también siempre elementos de política de partido y de política de la asociación. Tal como demuestra la teoría económica de la "Public Choice" los objetivos perseguidos por los políticos racionales y por los funcionarios de las asociaciones económicas y sociales no son idénticos con los intereses de los ciudadanos en cuanto a asegurar la estabilidad económica. Por consiguiente, puede pensarse en "soluciones cooperativas" que sean soportadas por los principalmente afectados, especialmente los consumidores, los contribuyentes y los ahorradores (ver Vaubel).

Perjuicios
comunitarios
de la acción
concertada

Para la acción concertada en el campo de la sanidad los pronósticos y las proyecciones de objetivos y de los problemas de transmisión poseen otro valor. La inseguridad de las bases metódicas y de pronóstico de los datos de orientación del Informe Económico Anual hacen muy difícil el pronóstico de la suma salarial global según la cual deben orientarse los honorarios de los médicos.



Las negociaciones bilaterales entre las Sociedades de Seguros de Enfermedad y las Asociaciones Médicas acaban siempre en acuerdos limitados en el tiempo y son vinculantes para los participantes. Además, existe la posibilidad del principio de sanción que puede ser aplicado en el caso de un incumplimiento del marco financiero acordado. En principio se calcula que el peso de este principio de sanción es muy bajo. Los efectos de perjuicios comunitarios de la acción concertada de la Ley de Sanidad pueden surgir además como consecuencia de la restricciones del progreso terapéutico, mediante la orientación al pensamiento de costes y mediante otras limitaciones de la competencia.

V. Problemas de política de orden de la Acción Concertada

La acción concertada dentro del marco de una dirección global contiene dos aspectos de política de orden que resaltan a primer lugar:

- 1) la cuestión sobre si la acción concertada incide sobre la autonomía tarifaria de las partes sociales y si ello limita el derecho de libertad y,
- 2) la cuestión de si ejerce, por el contrario como una pérdida de la autonomía política de los órganos legitimados democráticamente.

La compatibilidad de la acción concertada y de la autonomía tarifaria se ve confirmada por la Comisión de la Cámara Alta responsable para la Ley

Aspectos de
Política de
Orden

Autonomía
tarifaria

de Estabilidad por lo que afecta a las cuestiones económicas y de política de clases medias. Prevé en la integración de los "grupos autónomos" en el proceso de la formación de decisiones estatales una evolución saludable e inevitable y prescribe que una coordinación de la política económica estatal con las decisiones de los grupos autónomos es necesaria para alcanzar los objetivos mencionados en el artículo 1 de la Ley de Estabilidad bajo las actuales y futuras condiciones; en ello no se puede apreciar, sin embargo, "ni una renuncia al principio de dirección estatal, ni tampoco se limita la autonomía de las partes".

En situación de conflicto.... Sin embargo, se puede argumentar el que las partes sociales pueden caer en el dilema de tener que elegir entre la coinfluenciación de la política económica y el mantenimiento de la autonomía tarifaria, cuando como consecuencia de la colaboración con la política económica estatal se deduce la exigencia política de tener que aplicar dentro de cada una de las federaciones singulares los acuerdos adoptados. En la práctica de la acción concertada se puede apreciar esta posibilidad específicamente en la discusión interna sindical. Se ha decidido a este respecto de que se le tiene que dar un mayor peso a mantenimiento de la autonomía de cada una de las asociaciones.

De este planteamiento se dedujo en la discusión pública diferentes interpretaciones de manera que la acusación en dirección a una "socialización del Estado" mediante la usurpación de los derechos por las asociaciones incide sobre los procesos de decisión en materia de política económica regulada por las instancias estatales así

como también el temor de que se pudieran producir, "estatificaciones de la sociedad" mediante la influencia política en la configuración salarial (Hollmann). Pero con ello no puede decirse que se haya valorado suficientemente la problemática de política de orden que plantea la Acción Concertada. Esta problemática resulta principalmente del artículo 1 de la Ley de Estabilización en cuanto a asegurar el equilibrio económico global como forma expresa en cuanto se refiere a ser una función estatal ya que tanto el Estado Federal como cada uno de los Estados Federados tienen que obligarse a adoptar sus medidas de política económica y presupuestaria bajo la consideración del objetivo del artículo 1 de la Ley de Estabilización. Esta regulación corresponde dentro del marco de la constitución económica a la separación constitutiva entre Estado y Sociedad, que, en principio, no expresa otra cosa que la delimitación del poder estatal y su ejercicio mediante órganos específicos, por un lado, y la colectivización de derechos de libertad individual, por otro lado. La acción concertada roza, sin embargo, esta delimitación entre las funciones estatales y la autonomía privada por el hecho de que prevé una armonización de comportamientos entre las instancias estatales y las organizaciones de intereses privados. Pero también, aún cuando en la praxis no se ha alcanzado en ningún caso un consenso entre los participantes y no se ha provocado ninguna acción tampoco ha sido contestada la pregunta fundamental de si a las asociaciones privadas, que no están legitimadas mediante elecciones generales idénticas y secretas para el ejercicio del poder, deben de serles abiertas las decisiones políticas que afectan a las instituciones legalizadas e institu-

¿Deben delegarse a asociaciones privadas no legitimadas para el poder decisiones políticas que afectan a instituciones legalizadas?

cionalmente aseguradas. Y puesto que, al menos, en la interpretación política de la Ley se consideró esta posibilidad durante un largo período de tiempo, esta problemática no puede negarse. El peso de las cuestiones de política de orden que se plantean con ello se puede apreciar principalmente de forma unívoca cuando se mira a los modelos de una acción concertada ampliada o de un Consejo Económico Federal planteado dentro de la cuestión de legitimización democrática de tales gremios y su ordenamiento dentro de las estructuras de una democracia liberal estatal (Gafgen, Stern, Wattrin).

Además de la compatibilidad con el ordenamiento político plantea también la acción concertada cuestiones adicionales sobre como pueden protegerse los intereses no organizados o deficientemente organizados. Los intereses fundamentales (en el sentido de Olsons) no pueden organizarse, como consecuencia de su carácter de bien colectivo, de forma asociativa y ello en el mejor de los casos sería de forma ineficiente. Por lo que no encontraría ningún lugar en los gremios de las acciones concertadas. Esto se aprecia claramente en la discusión pública sobre todo en el hecho de que las acciones concertadas deben de verse como expresión de una interpretación de la Sociedad pluralista afectada a grupos y no de una Sociedad individualista liberal.

Los planteamientos de política de orden constituyen al mismo tiempo punto de partida para aquellas consideraciones que se plantean de cuáles son las alternativas institucionales a la acción concertada. Si la acción concertada no es ningún

Protección de
intereses no
organizados

medio eficaz como institución para evitar las limitaciones de intereses comunes importantes se ofrece como una mejora de la capacidad funcional del ordenamiento de Economía de Mercado más que como una vinculación dentro del marco de las responsabilidades estatales, especialmente por lo que se refiere a las zonas de juego en la fijación salarial y de precios por parte de las partes sociales. Cuando a los "grupos autónomos" no se les facilita la posibilidad de aportar dentro del marco de sus derechos de libertades acuerdos que pongan en peligro la estabilidad por efectos externos negativos, entonces será necesario que la "política estatal con sus medidas monetarias, fiscales y de competencias fijen el marco dentro del cual puedan ser resueltos los conflictos de distribución" (Tietmeyer 1978). De lo que se deduce de que las partes sociales que se han unido en asociaciones no se le pueden conceder ningún "derecho" a renunciar a la adaptación a las situaciones cambiantes del mercado y que las cargas de la adaptación pueden ser impuestas por la vía de una garantía de plena ocupación mediante una política monetaria inflacionaria sobre los consumidores, contribuyentes, ahorradores, pensionistas entre otros.

La acción concertada de la Ley de Sanidad ha formulado, al contrario de la Ley de Estabilidad, anualmente recomendaciones concretas que poseen para las partes contractuales vinculaciones jurídicas que deben de ser consideradas a la hora de los acuerdos contractuales correspondientes. Ahora bien, las recomendaciones deben basarse en acuerdos por unanimidad. El gremio no es capaz de adoptar decisiones en el sentido de los acuerdos de

Configuración
del marco de
actuación

Legitimiza-
ción democrá-
tica, y pro-
tección de
intereses

mayoría ((Ehrenberg). Aunque si bien la práctica que se conoce hasta ahora no corresponde en su regulación de procedimiento a las prescripciones legales y además la zona de decisión de los partícipes por lo que afecta a las modalidades contractuales no está tan fuertemente restringida tal como se había previsto en un principio, se plantea aquí también la cuestión de la conformidad con el ordenamiento y con las alternativas institucionales. Esta última faceta se refiere sobre todo en cuanto a la posibilidad de una dirección más acentuada de los mercados de sanidad mediante la competencia y con ello intentar alcanzar eficiencias superiores en las prestaciones de sanidad (Kaufer, Metze, Oberender). En cuanto a la conformidad con el ordenamiento se ha de recordar que incluso el derecho a acordar recomendaciones, que a su vez significan líneas generales para la celebración de contratos, puede concebirse como una función de autonomía (Gafgen). La acción concertada en el campo de la sanidad vá más allá de una mera "ronda de conversaciones". La participación de las asociaciones de intereses privados en las funciones de orden de naturaleza estatal plantea por lo tanto problemas análogos de la legitimización democrática y de protección de los intereses comunes más importantes lo mismo que en la Ley de Estabilización.

BIBLIOGRAFIA

Biedenkopf, Kurt H.: Rechtsfragen der-konzertierten. Aktion. En: Der Betriebsberater, año 23. 1968, p. 1005-1011.

Cassel, Dieter; Thieme, H. Jorg: Einkommenspolitik, Köln, 1977.

Ehrenberg, Herbert: Lohnpolitik und Konzertierte Aktion. En: Gewerkschaftliche Monatshefte, año 20., 1969, Nr. p. 266-271.

Ehrenberg, Herbert: Fragen der Kostendaempfung im Gesundheitswesen. En: Bulletin der Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 62, 1977, p. 582-586.

Gafgen, Gerard: Konzertierte Aktionen als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik. En: Die Pharmazeutische Industrie, tomo 41, 1979, p. 833-837, p. 941-945.

Groser, Manfred: Konzertierte Aktion zwischen Korporatismus und Pluralismus. En: Neue Politische Okonomie als Ordnungstheorie. (Ed.) Erik Boettcher, Tübingen 1980, p. 115-127.

Hollmann, Hermann H.: Rechtsstaatliche Kontrolle der Globalsteuerung. Baden-Baden 1979.

Kern, Manfred: Konzertierte Aktion als Versuch einer Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden Untersuchungen des Instituts f. Wirtschaftspolitik, tomo 24, Köln 1973.

Klaus, Joachim: Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzung. En: Lohnpolitik und Einkommensverteilung. (Ed.) H. Arndt, Berlin 1969, (Schriften des Vereins für Sozialpolitik N.F., tomo 51).

Klaus, Joachim: Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion. En: Zeitschrift, f. Nationalökonomie, tomo 29, 1969, p. 385-406.

Klaus, Joachim; Gommel, Manfred: Unterschiedliche Ansätze der Einkommenspolitik: Paritätische Kommission und Konzertierte Aktion. En: Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Ed. por Bernhard Kulp y Wolfgang Stutzel. Berlin 1973, p. 175-199.

Konzertierte Aktion, Hoppmann, Erich (ed.) Kritische Beiträge zu einem Experiment. Con aportaciones de Ernst Durr, Ernst Heuss, Erich Hoppmann, Erich Kaufer, Hans-Georg Koppensteiner, Dieter Ponmer y Werner Gockeler, Hans Heinrich Rupp, Egon Tuchfeldt, Christian Watrin, Josua Werner, Artur Woll. Frankfurt 1971.

Kulp, Bernhard: Theoretische Grundlagen der Konzertierten Aktion. En: Erik Boettcher u.a. (ed.) Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie. Tübingen 1980, p. 105-114.

Lampert, Heinz: Sozialpolitik, Berlin 1980.

Metze, Ingolf: Marktwirtschaftliche Alternativen zur Konzertierten Aktion. En: Wirtschaftsdienst año 59, 1979, p. 508-513.

Moller, Hans: Konzertierte Aktion und Globalsteuerung. En: Kyklos, Vol. 23, 1970, p. 705-719.

Molsberger, Josef: Zwischenbilanz der Konzertierten Aktion. En: Ordo, tomo 21, 1970.

Naphtali, Fritz: Wirtschaftsdemokratie, 4^a ed., Frankfurt 1966.

Oberender, Peter: Mehr Wettbewerb im Gesundheitswes. En: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, tomo 31, 1980, p. 145-176.

Schiller, Karl: Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Kieler Vorträge, ed. por Erich Schneider, Kiel 1978.

Schiller, Karl: Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Tübingen 1966.

Schiller, Karl: Marktwirtschaft und Globalsteuerung. En: Reden zur Wirtschaftspolitik, 1, BMWI-Texte, Bonn 1967, p. 39-54.

Schlecht, Otto: Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1968.

Schmidt, Werner: Der Wandel der Unternehmerfunktion in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluss der Konzertierten Aktion, Berlin 1974.

Seitenzahl, Rolf: Einkommenspolitik durch Konzertierte Aktion und Orientierungsdaten, Diss. Köln, 1973.

Stern;Munch; Hansmeyer: Gesetz zur Forderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967. Kommentarie 2. ed. SStuttgart 1972.

Teschner, Manfred: Wachstumssteuerung durch Konzertierte Aktion. En: Konjunkturpolitik, año 13, 1967, p. 62 ss.

Tietmeyer, Hans: Konzertierte Aktion, Konzept, Praxis und Erfahrungen. En: Kredit und Kapital, año 2, 1969, p. 179-198.

Tietmeyer, Hans: Zur Autonomie der Sozialpartner und inrer Problematik. En: Wirtschaftsdienst, año 58, 1978, p. 191-198.

Vaubel, Roland: Internationale Absprachen oder Wettbewerb in der Konjunkturpolitik? En: Walter Eucken Institut. Vortrage und Aufsätze 77, Tubingen 1980.

Watrín, Christian: Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. En: Demokratie und Mitbestimmung, Artnur F. Utz und Heinrich B. Streithofen (ed.), Stuttgart 1970, p. 124-147.

W O R K I N G P A P E R S P U B L I C A D O S

| Núm. | A U T O R | T I T U L O | Fecha |
|------|----------------------|--|------------|
| 1 | S. GARCIA ECHEVARRIA | Instituto Internacional de Empresa (b) | 18.3.1976 |
| 2 | E. DURR | Condiciones y premisas de funcionamiento de una economía social de mercado(b) | 23.9.1976 |
| 3 | S. GARCIA ECHEVARRIA | Análisis de la experiencia alemana, en torno a la cogestión empresarial (b) | 12.11.1976 |
| 4 | S. GARCIA ECHEVARRIA | Política Empresarial: Alternativas y posibilidades para un medio en cambio (a) | 10.12.1976 |
| 5 | S. GARCIA ECHEVARRIA | Beneficio, autofinanciación y cogestión empresarial (a) | 25.4.1977 |
| 6. | F. VOIGT | La cogestión como elemento fundamental de la Economía Social de Mercado (b) | Mayo 1977 |
| 7. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Política Empresarial en España e inversión extranjera (b) | Mayo 1977 |
| 8. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Ilusión monetaria, beneficios ficticios y Economía de la Empresa (b) | Junio 1977 |
| 9. | H. SCHMIDT | La Ley Constitucional de la Explotación en la República Federal de Alemania (b) | Junio 1977 |
| 10. | W. KRELLE | Medidas y planes para una distribución patrimonial más equilibrada en la República Federal de Alemania (b) | Junio 1977 |
| 11. | E. DURR | Las diferentes concepciones de Política Económica en la Comunidad Económica Europea (a) | Junio 1977 |
| 12. | E. DURR | Importancia de la Política Coyuntural para el mantenimiento de la Economía Social de Mercado (b) | Sept. 1977 |

(a) Agotado

(b) Hay existencias

| Núm. | A U T O R | T I T U L O | Fecha |
|------|----------------------|---|-------------|
| 13 | F. VOIGT | El modelo yugoslavo de orden económico y empresarial (b) | Sep. 1977 |
| 14. | E. DURR | Aspectos fundamentales e institucionales de una Economía Social de Mercado (b) | Oct. 1977 |
| 15. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Política Empresarial en un orden de Economía Social de Mercado: su instrumentación y funcionamiento (b) | Nov. 1977 |
| 16. | S. GARCIA ECHEVARRIA | El Balance Social en la gestión empresarial (b) | Enero 1978 |
| 17. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Economía Social de Mercado: Actividad privada y pública (b) | Abril 1978 |
| 18. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Problemas de la moderna dirección de empresas (b) | Mayo 1978 |
| 19. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Marco ideológico de la reforma de la Empresa: La Economía Social de Mercado (b) | Mayo 1978 |
| 20. | E. DURR | Política coyuntural y monetaria de Economía Social de Mercado (a) | Junio 1978 |
| 21. | CH. WATRIN | Alternativas de orden económico y de sociedad (b) | Julio 1978 |
| 22. | E. DURR | Política de crecimiento en una Economía Social de Mercado (b) | Julio 1978 |
| 23. | E. DURR | La Economía Social de Mercado como aportación a un nuevo orden económico mundial (b) | Julio 1978 |
| 24. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Política de clases medias empresariales (b) | Agosto 1978 |
| 25. | S. GARCIA ECHEVARRIA | La empresa ante el paro juvenil (b) | Sept. 1978 |

(a) Agotado

(b) Hay existencias

| Núm. | A U T O R | T I T U L O | Fecha |
|----------|----------------------|--|------------|
| 26 27 | S. GARCIA ECHEVARRIA | Economía Social de Mercado Análisis crítico de la planificación económica (b) | Oct. 1978 |
| 28. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Memoria de actividades Cátedra de Política Econó mica de la Empresa (b) | Sept. 1978 |
| 29. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Mercado de Trabajo en una Economía Social de Merca do (b) | Nov. 1978 |
| 30. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Política de Clases Medias Empresariales (b) | Febr. 1979 |
| 31. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Balance Social en los paí ses del mercado común (b) | Febr. 1979 |
| 32. | S. GARCIA ECHEVARRIA | El estatuto de la empresa | Marzo 1979 |
| 33. | E. DURR | La actuación del estado en una economía de mercado (b) | Abril 1979 |
| 34. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Poder en la empresa (b) | Mayo 1979 |
| 35. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Condiciones para el funcio namiento de la actividad empresarial en un orden de Economía Social de Mercado: Consideraciones sobre la si tuación española (b) | Marzo 1979 |
| 36. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Universidad y realidad em presarial en una sociedad pluralista (b) | Mayo 1979 |
| 37. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Problemas actuales de la Po lítica Económica y Empresa rial Española (b) | Julio 1979 |
| 37. | S. GARCIA ECHEVARRIA | Die aktuellen Problema der spanischen Wirtschaftsund Unternehmenspolitik (b) | Julio 1979 |
| 38. | E. DURR | Política de crecimiento me diante intervencionismo o mediante una política de or den económico (b) | Sept. 1979 |
| 39. | CH. WATRIN | El desarrollo de los princi pios de la Economía Social de Mercado | |

| Núm. | A U T O R | T I T U L O | Fecha |
|------|--|--|-----------|
| 40 | S.GARCIA ECHEVARRIA | Memoria de Actividades | Dic. 1979 |
| 41 | E. DURR | Dictamen del Grupo Internacional de Economía Social de Mercado sobre la problemática de los planes económicos cuantitativos. | Ene.1980 |
| 42 | GUIDO BRUNNER | El ahorro energético como motor del crecimiento económico. | Feb.1980 |
| 43 | S.GARCIA ECHEVARRIA | Incidencia de la Política Económica en la planificación y gestión empresarial. | Mar.1980 |
| 44 | S.GARCIA ECHEVARRIA | El Balance Social en el marco de la Sociedad | Abr.1980 |
| 45 | MEINOLF DIERKES S.GARCIA ECHEVARRIA | Balance Social en la Banca | Jun.1980 |
| 46 | S.GARCIA ECHEVARRIA | La empresa media y pequeña: su localización en la política económica y de Sociedad. | Jun.1980 |
| 47 | H. GUNTHER MEISSNER | Tendencias actuales del Marketing Internacional | Jul.1980 |
| 48 | CHRISTIAN WATRIN | Economía de Mercado | Agt.1980 |
| 49 | S.GARCIA ECHEVARRIA | La productividad como magnitud de medida de los procesos económicos. | Sep.1980 |
| 50 | S.GARCIA ECHEVARRIA | Situación actual de la Economía Española | Oct.1980 |
| 51 | S.GARCIA ECHEVARRIA | Problemas que se plantean en España para la introducción de una Economía Social de Mercado. | Nov.1980 |
| 52 | S.GARCIA ECHEVARRIA | Memoria de Actividades | Dic.1980 |
| 53 | S.GARCIA ECHEVARRIA | Balance Social y Sociedad (El Balance social como elemento integrante en una Economía Social de Mercado). | Ene.1981 |
| 54 | S.GARCIA ECHEVARRIA | Estructura Económica y Financiera de las Empresas Medianas y Pequeñas. | Feb.1981 |
| 55 | S.GARCIA ECHEVARRIA | El papel del Empresario en la Economía Social de Mercado. | Mar.1981 |

| Núm. | AUTOR | TITULO | Fecha |
|------|---------------|--|-----------|
| 56 | E.GAUGLER | Exigencias de la Economía de Mercado a la constitución <u>em</u> presarial. | Abr.1.981 |
| 57 | O.SCHLECHT | Génesis de la Economía Social de Mercado. | Mar.1.981 |
| 58 | H. G.MEISSNER | Perspectivas de desarrollo del Marketing Internacional: Escenarios futuros y problemas de su medición. | Jun.1.981 |

