

CONCERTACION Y SEGURIDAD SOCIAL: DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL A LA LEGITIMIDAD TECNOCRÁTICA

Juan López Gandía

Universidad Politécnica de Valencia

Juan.Lopez-Gandia@uv.es

< <http://dx.doi.org/10.5565/rev/aiet.31> >



Resumen

El estudio aborda la concertación, un análisis de las políticas de seguridad social constatando su evolución desde una legitimidad social a una legitimidad tecnocrática en la crisis del welfare state y en la crisis económica con particular referencia al sistema español. Desde la normalización de la acción política de los sindicatos y agentes sociales en sus diversas manifestaciones, como la participación institucional y la "legislación negociada" en la búsqueda del consenso y el negociado de intercambios en el marco político frente a la imposición unilateral. La frustración de la concertación social se produce cuando el gobierno interpreta la democracia como algo puramente aritmético de mayorías que ejercen sin más el poder, en épocas de debilidad sindical, de debilidad del estado nación, de dificultades para las políticas redistributivas, de reforzamiento de los planteamientos neoliberales. La búsqueda de legitimidad en el pacto social no se ve en estas ocasiones como necesaria sino que la legitimidad se traslada al discurso economicista y tecnocrático, no político. Se vuelve a la búsqueda de una legitimidad a través del mercado y del intercambio entre particulares.

Palabras clave: Concertación social, participación institucional, huelga política, legislación negociada, prestaciones sociales, intervencionismo estatal.

Abstract

The study addresses the conclusion an analysis of policies of social security noting exposing its evolution from a social legitimacy to a technocratic legitimacy in the crisis of the welfare state and the economic crisis with particular reference to the Spanish system. Since the normalization of the political action of the trade unions and social partners in its various manifestations, such as institutional participation and negotiated "legislation" in the search for consensus and the Bureau of exchanges in the political framework against the unilateral imposition. The frustration of the social agreement occurs when the Government interprets the democracy as something purely arithmetic of majorities that exercise without more power, in times of Union weakness, weakness of the State nation, of difficulties for redistributive policies, strengthening of neoliberal approaches. The search for legitimacy in the social pact is not on these occasions as necessary but that legitimacy is moved to the economic and technocratic, non-political speech. Turns to the search for legitimacy through the market and the exchange between individuals.

Keywords: Social consensus, institutional participation, political strike, negotiated law, social benefits, State intervention.

Sumario

1. Estado del Bienestar y concertación social
 2. La experiencia de la concertación en Seguridad Social en el caso español
 3. La crisis de la concertación en las reformas derivadas de la crisis económica
- Referencias bibliográficas

REFERENCIA NORMALIZADA

López Gandía, Juan (2014): “Concertación y seguridad social: de la legitimidad social a la legitimidad tecnocrática”. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 2, 109-116.

CONCERTACION Y SEGURIDAD SOCIAL: DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL A LA LEGITIMIDAD TECNOCRÁTICA

Juan López Gandía

1. Estado del Bienestar y concertación social

Si se realiza un balance de la posición de los sindicatos dentro del sistema político español desde la aprobación de la Constitución se observa como en estos treinta últimos años se ha asumido con normalidad la acción política de los sindicatos y agentes sociales en sus diversas manifestaciones desde la participación institucional, pasando por la huelga política (Romagnoli 2004), o de “imposición económico-social”, hasta la “legislación negociada” (Valdes dal Re 1997) fruto de la concertación social. Una muestra de ello es el proceso de institucionalización del papel de los interlocutores sociales en la creación, mantenimiento y evolución de los sistemas de Seguridad Social en el marco más amplio del Welfare State. La legislación negociada de las reformas de la Seguridad Social y el papel de los interlocutores sociales junto al Parlamento han supuesto la asunción de responsabilidad compartida y de legitimación mutua en una nueva

definición del interés general. El papel negocial de los sindicatos que se inicia con la negociación colectiva se extiende a otras manifestaciones del salario, a las políticas sociales y económicas, a causa del intervencionismo estatal y sus competencias en el salario social o salario diferido: política fiscal, servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales), prestaciones por desempleo y políticas de empleo y prestaciones sociales en general, entre ellas las de Seguridad Social. Con frecuencia se produce un *trad off* entre políticas de rentas, sacrificios salariales a cambio de mayor protección social. Todo ello dio lugar en la transición al estado social en los años setenta al debate sobre el neocorporativismo “democrático”, creando así las bases para la crítica neoliberal.

La concertación social adopta diversas formas que conciernen tanto a la elaboración de las políticas sociales como al propio gobierno de las relaciones laborales.

La concertación social en las prestaciones sociales juega un papel esencial en la búsqueda del consenso y el negociado de intercambios en el marco político frente a la imposición unilateral. Así, la concertación social puede utilizarse en épocas de fortaleza sindical en que el gobierno necesita el consenso para gobernar y gestionar los procesos de regulación, pero también para extender la responsabilidad en la adopción de decisiones que pueden ser impopulares en un negociado de intercambios de manera que la aceptación de las medidas por los agentes sociales lleve consigo contrapartidas o límites que puedan ser presentadas por las partes sociales como “mal menor”, una suavización de las duras medidas que unilateralmente se hubieran adoptado de todos modos dada la correlación de fuerzas, es decir, una concertación social “concesiva” o “paliativa” (Monereo 1999).

Para los sindicatos y organizaciones empresariales este tipo de negociaciones no son extrañas al estar acostumbrados a la dinámica temporal y posibilista de la propia negociación colectiva, cuyo modelo se acaba trasladando, con la incorporación del gobierno, a la propia negociación económico-social, a la concertación social y a la reordenación de los sistemas de protección social. Para este nuevo sujeto político es inevitable ir más allá de su territorio natural en una sociedad compleja donde el nivel de decisiones se aleja de la empresa e incluso del sector profesional, para alcanzar las políticas laborales y de protección social

especialmente en épocas de crisis y reestructuraciones del tejido productivo.

El papel de la legislación negociada, por otra parte, ha supuesto una nueva relación entre los acuerdos derivados de la concertación social y el papel del parlamento, del poder legislativo. Aunque la concertación social de las leyes, la legislación negociada, formalmente no cierra ni impide el debate parlamentario, sí lo puede vaciar de contenido y privar de cierta legitimidad a los planteamientos de la oposición, al presentarse como de menor valor legitimador y simbólico que el acuerdo ya alcanzado con los agentes sociales. Incluso puede dificultar la introducción de enmiendas al operar el acuerdo previo como una especie de convenio colectivo en bloque que no pudiera ser alterado en sus aspectos sustanciales, pues de otro modo tras su paso por la tramitación parlamentaria como ley ello supondría un peligroso cuestionamiento de la legislación negociada, la privaría de credibilidad para transformarla en mera consulta, no diferenciándose entonces de la participación institucional (como, por ejemplo, la que tiene lugar en el CES).

La concertación social plantea a su vez también problemas y delicados equilibrios para el propio funcionamiento interno de los sindicatos, la relación con sus afiliados, entre democracia sindical y burocratización, dada la institucionalización de la acción sindical que presupone. La negociación política lleva a una cierta mitificación del Estado, a privilegiar este terreno, la negociación en la cumbre, en un terreno global y abstracto por razones de economía y eficacia. Pero eso también otorga a las medidas, de ser regresivas o de sacrificios, un carácter general, una legitimación y una responsabilidad y compromiso sindical en su adopción que puede ser problemática y generar disensiones internas. Cuando el propio sistema político, además, se encuentra ante dificultades de legitimación, los sindicatos de este modo se ven también concernidos, se ven arrastrados por el cuestionamiento. Al actuar como sujeto político la concertación tiene más implicaciones que la negociación de un convenio.

La frustración de la concertación social se produce cuando el gobierno interpreta la democracia como algo puramente aritmético de mayorías que ejercen sin más el poder marginando a los sindicatos de tales procesos, sin buscar un consenso social y asume toda la

responsabilidad derivadas de la adopción las medidas muchas veces impopulares. Suele darse en épocas de debilidad sindical, de debilidad del estado nación, de dificultades para las políticas redistributivas, de reforzamiento de los planteamientos neoliberales que ponen en cuestión el propio papel del sindicato y de la negociación colectiva que debe someterse al juego y a las necesidades del mercado y la sostenibilidad económica. La búsqueda de legitimidad en el pacto social no se ve en estas ocasiones como necesaria sino que la legitimidad se traslada al discurso economicista y tecnocrático, no político, para que los ciudadanos acepten los cambios como inevitables, no fruto de determinadas políticas y con su consiguiente coste electoral, sino de necesidades económicas, de instancias externas que gobiernan la economía. Se vuelve a la búsqueda de una legitimidad a través del mercado y del intercambio entre particulares autónomos como instrumento de autogobierno intentado evitar que los conflictos de clase se exterioricen mediante rupturas del proceso de acumulación. Se quiere devolver el conflicto del área pública al área privada, al mercado, donde juegan cómodamente los poderes económicos sin mediación política estatal en épocas de crisis. O se trasladan los valores del mercado y de lo económico, ya hegemónicos, al área política, determinando y trazando las políticas laborales y de Seguridad Social derivadas de la crisis en la búsqueda de un reajuste de lo público y de una recuperación de la acumulación privada en ocasiones colonizando espacios de lo público.

2. La experiencia de la concertación en Seguridad Social en el caso español

La crisis económica y el cuestionamiento del *Welfare State* han afectado a la concertación social en las reformas de Seguridad Social. El horizonte de reformas ha sido trazado no por los acuerdos sindicales, la concertación social, sino por un acuerdo parlamentario, el pacto de Toledo de 1995 que ha reforzado el papel casi hegemónico del parlamento y el papel secundario y subalterno de los interlocutores sociales. Los sindicatos y las organizaciones empresariales han aceptado los objetivos de reordenación del sistema de protección social, de racionalización y consolidación de acuerdo con las líneas trazadas por el Pacto de Toledo. Este Pacto ya histórico, pero siempre renovado, siempre

presente, se ha configurado en relación con el texto constitucional como el único marco de referencia, como si hubiera ya trazado definitivamente la única posible definición y concreción, pese a ser solo un segundo escalón, del propio modelo constitucional.

La experiencia de la concertación social en las reformas de la Seguridad Social posteriores hasta la ley 27/2011 ha partido de estos condicionamientos. En efecto (CES 2013; López Gandía 1999; López Gandía y López Mora 2006), en las últimas tres décadas no han dejado de abordarse numerosas modificaciones sobre el complejo entramado protector del sistema de Seguridad Social, en un proceso continuo de adaptación y anticipación de las principales figuras de la protección social a los cambios sociales, demográficos y económicos que se han sucedido a lo largo de este tiempo. Este recorrido ha venido marcado por la búsqueda del equilibrio entre el reforzamiento de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y la necesidad de mantener, modernizar y mejorar su acción protectora, al mismo tiempo que se racionalizaba su gestión y se procuraba proporcionar una respuesta adecuada a las circunstancias económicas de cada momento.

Un rasgo distintivo en el caso español ha sido la búsqueda de la correlación de fuerzas políticas y sociales a la hora de abordar las principales reformas en esta materia, mediante la que se ha procurado ir forjando los objetivos comunes a través de acuerdos que, cuando se han conseguido, han reforzado la efectividad de las medidas adoptadas, a las que han conferido una mayor legitimación social. A partir de 1995, el proceso se institucionalizó a través del consenso alcanzado por las fuerzas parlamentarias en torno a las recomendaciones del Pacto de Toledo, que a partir de entonces orientarían las futuras reformas del sistema de pensiones con el fin de garantizar su viabilidad y mejora. A ello hay que añadir la decisiva participación de los agentes sociales, a través de los sucesivos acuerdos suscritos con el Gobierno en el marco del diálogo social, que han precedido a la mayor parte de las modificaciones sustanciales para el sistema.

Tras la adopción del Pacto de Toledo, de entre las reformas hay que recordar el Acuerdo suscrito el 9 de octubre de 1996 por el Gobierno y los sindicatos más representativos a nivel estatal daría lugar a la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social que, entre otras medidas, estableció la separación de fuentes de financiación, la

obligación de constitución de reservas con cargo a excedentes e introdujo en el texto de la Ley General de la Seguridad Social la revalorización automática de las pensiones con arreglo a la variación anual de los precios (López Gandía 2001).

Posteriormente, el contenido del Acuerdo del 16 de septiembre de 1999 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de ámbito estatal sobre mejora de las pensiones, que se dirigía prioritariamente al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, fue llevado a la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000. Más adelante se suscribió el Acuerdo para la mejora del sistema de protección social suscrito en abril de 2001 entre el Gobierno, CCOO, CEOE y CEPYME, que avanzaba en el cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo, a través de un amplio elenco de previsiones origen, entre otros desarrollos normativos, de la Ley 35/2002, de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Cabe mencionar también, por su trascendencia para las personas mayores, el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, suscrito por el gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME en diciembre de 2005, que daría lugar a la Ley 39/2006, de Promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia. El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, estuvo asimismo en el origen de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

Ya en 2011, en un contexto económico y de empleo muy desfavorable, tras la aprobación de las Recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los diputados el 25 de enero de 2011, se alcanzó el Acuerdo Social y Económico suscrito por el Gobierno y las Confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT) más representativas de ámbito estatal. Pieza sustancial del mismo fue el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones. El Acuerdo introdujo una serie de reformas de hondo calado para asegurar la sostenibilidad financiera y la viabilidad futura del sistema de Seguridad Social. Se acordaron cambios sustanciales en materia de edad de

jubilación, forma de cálculo de la pensión, e incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral. Además, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, se acordó que a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027 mediante el llamado factor de sostenibilidad. La mayor parte del contenido del Acuerdo, incluyendo la previsión a futuro del factor de sostenibilidad, fue recogido por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, la última gran reforma del sistema, que entraría en vigor en 2013.

Más recientemente, tras los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 22 de noviembre de 2012, y del Tribunal Constitucional en su Sentencia de 14 de marzo de 2013, se alcanzó el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, suscrito en julio de 2013 por el Gobierno y las Confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT), que ha precedido a la aprobación de las necesarias modificaciones de la normativa de Seguridad Social, incorporadas a través del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

Ello no significa que este proceso de reformas no iniciara una vía discutible en orden a situar el sistema de Seguridad Social en una deriva que probablemente la haya abocado a la situación actual. Las reformas se han montado sobre los sucesivos pactos políticos y sociales sin una preocupación real por el desarrollo directo de todas las previsiones constitucionales (Monereo Pérez 2004). En la práctica legislativa los arts. 41 y 50 de la Constitución no habrían supuesto un freno sustancialmente relevante para la implantación progresiva de un modelo que ha ido debilitando el nivel de las prestaciones en una especie de desconstrucción programada, continua, de la Seguridad Social preexistente y su reconducción progresiva a esquemas cada vez más reducidos para dejar a la iniciativa privada la consecución del ideal de cobertura (Monereo Pérez y

Fernández Bernat 2013). Además el reforzamiento del modelo contributivo de seguro se ha ido traduciendo, pese a los requisitos de apertura previstos en el Pacto de Toledo a otras vías posibles, en un asilamiento financiero, un alejamiento o separación de una visión global del gasto público y de la financiación final a cargo del Estado, más allá de las cotizaciones y del Fondo de Reserva. Todo ello ha contribuido a reforzar los orígenes asegurativos y contributivos preconstitucionales de la Seguridad Social y a que arraigaran ciertos prejuicios para admitir vías fiscales de financiación más allá de las que contemplaba la separación de fuentes del pacto de Toledo.

3. La crisis de la concertación en las reformas derivadas de la crisis económica

No obstante, en las reformas de 2013, que dan lugar a la ley 23/2013 se produce un giro. Por primera vez no se lleva a cabo una reforma de los parámetros e incluso del modelo de Seguridad Social, dado su alcance cualitativo, por la vía de la concertación social, sino que el gobierno ha optado por el recurso a la legitimación tecnocrática, el informe de una Comisión de Expertos, y a los documentos europeos frente al debate político y al papel de los interlocutores sociales, tanto a los consultivos (CES), como a los negociadores. Pero lo mismo ha ocurrido con las reformas laborales del periodo 2012-2014 en que se ha utilizado abundantemente el Real Decreto Ley, una legislación de emergencia, sin acudir a la figura de la legislación negociada, lo que ha recibido el visto bueno del Tribunal Constitucional.

La reforma de las pensiones, al menos, se ha llevado a cabo mediante una ley, la ley 23/2013 reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Es el punto culminante del proceso de reformas del PP en materia de protección social tras los recortes de otras prestaciones (desempleo, sanidad, dependencia) introducidos mediante normas de urgencia o emergencia. Debe valorarse cómo se ha llevado a cabo, si es necesaria, cuáles son sus objetivos, qué modelo de Seguridad Social se diseña y cuáles son los fundamentos en que se basa. En primer lugar, no se ha seguido un procedimiento verdaderamente democrático para

llevarla a cabo: no aparecía en el programa del PP ante las elecciones de 2011, salvo como programa oculto, sino justamente lo contrario: el PP en la oposición se había opuesto a la reforma de Zapatero con fines puramente electoralistas. Se adopta no con argumentos políticos, sino técnicos, como si fuera posible que una reforma de tal calado en sí misma no presuponga una visión política, se designa a una Comisión de Expertos, en realidad representantes de los lobbys privados con intereses propios, no coincidentes con los intereses generales de los ciudadanos, para que den cobertura “técnica” o “científica” a la reforma, no se ha negociado con los sindicatos ni con las organizaciones empresariales, no se ha atendido al informe del CES, no se ha aceptado enmienda alguna de ningún grupo parlamentario salvo dos enmiendas técnicas del grupo del gobierno.

El cuestionamiento frontal del Estado del bienestar lleva consigo también el de los propios sindicatos, si no se pliegan a los condicionamientos y exigencias de la crisis, pues en otro caso se le hace aparecer como un obstáculo “corporativo” a la implantación de una economía de mercado pura y hegemónica, sin interferencias externas. Estas nuevas tendencias tratan de devolver el conflicto al ámbito puramente privado, profesional, o individual. Y afectan por ello al papel de la concertación social al menos tal como se ha conocido históricamente, si además disminuyen el papel redistributivo del Estado social y el poder real del Estado-nación en una fase de internacionalización y globalización de la economía y sus centros de poder. Por esta razón la concertación ha iniciado ya un camino sin retorno hacia ámbitos comunitarios e internacionales. Aunque también es cierto que este nuevo ámbito de concertación social avanza muy lentamente y se encuentra con ciertos obstáculos, como la disgregación de los intereses de las capas trabajadoras entre los diversos países, cuando no la dificultad de configurar el propio concepto de clase trabajadora en mercados de trabajo cada vez más fragmentados, precarios, desregulados y con escasa presencia sindical.

Referencias bibliográficas

CES (2013): Dictamen 7/ 2013 Sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

LÓPEZ GANDÍA, J. (1999): “Las reformas pactadas de Seguridad Social. Balance de los acuerdos entre los sindicatos y el Gobierno sobre protección social”, *Revista de Derecho Social*. Num. 8, 227-232.

LOPEZ GANDIA; J. (2001):“El Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. La renovación del Pacto de Toledo” , *Revista de Derecho Social*, Num.14, 25 y ss.

LÓPEZ GANDÍA, J.; LÓPEZ MORA, F. (2006): “Legislación negociada y concertación social”, en AAVV *El régimen jurídico de la negociación colectiva en España*. Valencia: Tirant, pp.83-111.

MONEREO, J. L. (1999): *Concertación y diálogo social*. Valladolid: Lex Nova, p. 37.

MONEREO PEREZ, J.L. (2004): “El sistema de pensiones: principios inspiradores, desarrollos y renovación del Pacto de Toledo”, en J.L. Monereo Pérez y J.I. García Ninet *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*. Granada: Comares, p.27.

MONEREO PÉREZ, J.L.; FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. (2013): “El factor de sostenibilidad en España: ¿un nuevo paso para el cambio silencioso de modelo de pensiones públicas?”, *Revista de Derecho Social*, Num. 62, p. 209-238.

ROMAGNOLI, U. (2004): “La concertación social en Europa: luces y sombras”, *Revista de Derecho Social*, Num.26, 11-20.

VALDES DAL RE, F. (1997): ”Legislación negociada y concertación social: una aproximación”, *Relaciones laborales*, Num. 2.