

EL NEOCORPORATIVISMO ESPAÑOL: EL ACUERDO ECONOMICO Y SOCIAL (1985-86)

Por ANA RUBIO CASTRO

SUMARIO

1. POR UNA POLÍTICA ECONÓMICO-SOCIAL DE CONCERTACIÓN.—2. EL NEOCORPORATIVISMO.—3. VENTAJAS E INCONVENIENTES QUE COMPORTA LA POLÍTICA DE CONCERTACIÓN.—4. NATURALEZA DE LA POLÍTICA DE CONCERTACIÓN Y EL AES.—5. CRISIS FISCAL Y CRISIS DE LEGITIMACIÓN DEL ESTADO.—6. PARA UNA REDEFINICIÓN DEL ESTADO.

1. POR UNA POLITICA ECONOMICO-SOCIAL DE CONCERTACION

La tendencia neocorporativista en general y su manifestación más destacada en lo particular —la firma de acuerdos de contenido económico-social— cuenta ya con una cierta historia en España. En los siete años comprendidos entre la firma de los Pactos de la Moncloa (octubre de 1977) y la firma del AES (octubre de 1984) se han producido importantes transformaciones de la realidad socioeconómica española, transformaciones que —y ése es el empeño del presente artículo— pueden ser apreciadas con exactitud mediante el seguimiento y análisis tanto de los contenidos como de los sujetos de ambos acuerdos.

Los Pactos de la Moncloa se desarrollan en un momento clave de la historia de España. Se desea construir un Estado democrático partiendo de las estructuras de un Estado autoritario. Esta falta de ruptura con el régimen franquista hará de la transición española un ejemplo claro de malabarismo político. La peculiaridad de este fenómeno, que ha sido definido como un caso único en el mundo, aumenta en singularidad si pensamos que «su ini-

ciativa se ha debido, al menos en teoría, a un Rey en un mundo de Repúblicas, y a un presidente de Gobierno precedentemente secretario general de un partido único de origen fascista» (1). La transición orientada por la vía de la legalidad fue posible porque se logró que las Cortes fuesen un órgano constituyente. Ahora bien, esta opción contaba con un inconveniente: su larga duración. Durante este compás de espera hubo que luchar contra el miedo al involucionismo, frente a las desconfianzas mutuas entre derecha e izquierda, frente a la actitud de los sectores extremistas de uno u otro signo, que dejaron sentir su virulencia durante este período constituyente y especialmente en los momentos más trascendentales, y frente a la actuación de poderosos grupos de presión como la Iglesia, el mundo empresarial, las asociaciones de padres de familia, etc., que trataron por todos los medios a su alcance de influir para salvaguardar sus intereses e ideologías. Esta situación sociopolítica peculiar y difícil explica el sentido y la importancia que tienen los Pactos de la Moncloa. Como prueba de todo ello basta recordar las palabras que preceden a los Pactos:

«Las fuerzas políticas con representación parlamentaria eran conscientes de que la grave situación española requería un esfuerzo común construido a base del más auténtico patriotismo. Existía, por tanto, en la toma de conciencia de nuestra situación y existía esa coincidencia de anteponer los intereses comunes y de Estado a los intereses de partido. Sobre estas bases se desarrolló la colaboración, el entendimiento y el consenso» (2).

Del texto transcrito destacaríamos no sólo la declaración expresa de motivos e intenciones, sino también el hecho de que sean «las fuerzas políticas con representación parlamentaria» las que poseen el papel de protagonistas, conscientes y motivados, de un Pacto cuya responsabilidad asumen. Se estima, en estos momentos, que los representantes parlamentarios son los sujetos legitimados para establecer las bases del «entendimiento, la negociación y el consenso». Su preocupación era fundamentalmente consolidar la democra-

(1) JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1980, vol. I, pág. 9. Véase también N. M. LÓPEZ CALERA: «El uso alternativo de la legalidad franquista», *Contradogmática*, Facultades Integradas de Santa Cruz do Sul, 1983.

(2) Los errores sintácticos existentes en el texto copiado pueden tener sus razones en la redacción consensuada. La edición manejada es la publicada por el Servicio Central de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, segunda edición, noviembre 1977.

cia y esta consolidación pasaba también por el establecimiento de una serie de medidas que pusieran freno a la grave situación económica por la que atravesaba España.

Pero esta específica situación histórica no sólo determina los sujetos de la negociación, sino igualmente la amplitud de sus contenidos. Junto a medidas de política presupuestaria, seguridad social, empleo, precios y salarios..., *aparecen principios para llevar a cabo la reforma fiscal, educativa o urbanística*, así como una serie de objetivos de política legislativa a corto plazo, introduciendo reformas parciales y urgentes para adaptar el ordenamiento jurídico a las exigencias propias de la realidad democrática.

Parece claro que, una vez establecidos por la Constitución los cauces orgánicos y representativos para la toma de decisiones en estas materias, no tendrían sentido acuerdos de esta naturaleza, que sólo podrían justificarse por la concurrencia de una situación económica grave y una situación política de transición, con la consiguiente indeterminación de los cauces jurídicos y políticos aptos para el desarrollo de una política económica y social democrática. Efectivamente, la Constitución establece que al Gobierno corresponde la dirección de la política interior y la función ejecutiva (art. 97) en el marco de sus competencias y sin perjuicio de las atribuidas por sus respectivos Estatutos a las Comunidades Autónomas (título VIII). La Constitución determina que a las Cortes generales corresponde el ejercicio de la potestad legislativa del Estado y la función de control del Gobierno (art. 66.2). Los tribunales son los órganos encargados de controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. Finalmente, la CE señala también los límites individuales a la acción de los poderes públicos (título I) y establece cuáles han de ser los principios rectores de la política social y económica (cap. III, tít. I). Pues bien, una vez, en fin, que nada impide en pura lógica constitucional democrática el desarrollo de una política social y económica adecuada, parece que no se justificaría el recurso a pactos de la naturaleza aludida.

Sin embargo, tras la aprobación de la Constitución ha continuado la política de concertación en España para la consecución de objetivos de carácter económico. En julio de 1979, la Unión General de Trabajadores y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) firman el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), ratificado más adelante por la Unión Sindical Obrera (USO), y que abarca el período 1980-1981. El Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) es firmado por el Gobierno-CEOE-Sindicatos para su aplicación en 1982. El Acuerdo Interconfederal (AI), para 1983. El intento de firma de un Acuerdo Interconfederal para 1984 falla, lo que motiva que

el Gobierno tome la iniciativa en 1984 para la firma del Acuerdo Económico y Social (AES) (3).

Obsérvese que mientras en los Pactos preconstitucionales de la Moncloa la CEOE no tenía ningún tipo de participación directa, en todos los pactos posteriores a la aprobación de la Constitución participa decisivamente y consigue la modelación sindical y la instauración de un marco de negociación global, a través del cual trata de introducir sus propios criterios en la formulación de la política salarial, complementando de este modo el marco laboral inaugurado por el Estatuto de los Trabajadores.

La CEOE llevará a cabo esta tarea consciente de que la lógica de la transición hace preciso vertebrar unas estructuras de representación de intereses —las organizaciones obreras y patronales— que permitan pasar de una dominación directa a una intermediación del conflicto laboral. Para ello era preciso establecer una red institucional —inexistente en 1975— y, en concreto, una legislación que configure un nuevo modelo de relaciones laborales. Todo ello carece de eficacia sin unas organizaciones sindicales representativas con una pauta de negociación colectiva global. En definitiva, hay un intento de acabar con el viejo modelo corporativista del franquismo y de consolidar las organizaciones sindicales haciéndolas estables y representativas. Ahora bien, los empresarios quieren unos sindicatos fuertes y estables, pero también profesionalizados. En este sentido se expresa R. Termes:

«Falta un sindicalismo de tipo reivindicativo. El sindicalismo es ideológico, es marxista, y no quiere la reivindicación en cuanto tal sin cambiar el sistema» (4).

Estos niveles de exigencia hacen que la CEOE juegue un papel importante en la configuración del nuevo marco de relaciones laborales.

Mediante una hábil política que inicia en 1979 aborta una tendencia a la italianización del modelo sindical español, provoca el retroceso y la quiebra de Comisiones Obreras (CC.OO.) y el paralelo ascenso de la Unión General de Trabajadores (UGT); de este modo se elimina la tendencia a la formación de un bloque sindical. Esta política patronal es respaldada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), al que interesa hacerse con una base sindical fuerte que lo respalde en un futuro ascenso al poder, y es acentuada por Unión de Centro Democrático (UCD), que necesita crear un

(3) Con anterioridad al AMI, a finales de 1978 existen unos intentos fallidos de Acuerdo que concluyen con un Decreto-ley sobre medidas salariales expedido por F. Abril Martorell.

(4) *La Vanguardia*, 22 de febrero de 1978.

clima de distensión en las tan temidas relaciones laborales, así como acentuar la tendencia al bipartidismo político. Los problemas surgirán para UCD cuando la patronal le retire su apoyo y confianza (5). La victoria de toda esta operación queda patente en los resultados del AMI: descenso de la conflictividad en la negociación colectiva y la tendencia de UGT a tomar posiciones en la hegemonía sindical.

Partiendo de estos datos políticos constatables y añadiendo el hecho de que la fuerza sindical más representativa de aquel momento (CC.OO.) no es parte firmante del Acuerdo, tenemos el marco histórico-político que nos permite acercarnos a la comprensión de los términos jurídicos del AES, a la valoración de su verdadero alcance y sentido.

¿Qué se pretende por medio de la política de concertación? Si atendemos a las palabras del preámbulo del AES, el interés que mueve la política de concertación es «aunar esfuerzos para el mantenimiento y la creación de empleos desde el ejercicio de sus respectivas esferas de actuación». Sin embargo, una serie de cuestiones quedan por aclarar. ¿Quién estima que la vía de la concertación sea la idónea para el logro de estos objetivos? ¿Por qué la integración social es el medio apropiado? ¿Qué aporta que no aporte la decisión parlamentaria? ¿Obliga más a las partes la vía de la concertación y de este modo se garantizan más los logros de una política económico-social? ¿Qué principios y objetivos dominan, al final, en este tipo de acuerdos?

Estos y otros muchos interrogantes se nos presentan, máxime cuando recordamos las palabras emitidas por los firmantes del Acuerdo: «El AES está hecho a la medida de las necesidades del país» (presidente del Gobierno, Felipe González). «No hay vencedores ni vencidos, es el mejor posible» (presidente de la CEOE, José María Cuevas). «Es el Acuerdo más ambicioso y rico de los habidos hasta ahora... lo que los ciudadanos están esperando» (secretario general de UGT, Nicolás Redondo) (6).

Todas estas afirmaciones indican que todas esas fuerzas sociales están convencidas de que se ha encontrado en la vía de la concertación el instrumento político capaz de solucionar los graves problemas económicos existentes en España. Sin embargo, el optimismo que puede derivarse de estas palabras rápidamente desaparece si hacemos referencia a los logros de esa política de integración. Cuando está por finalizar media vida del AES, el presidente de la CEOE pronuncia ante la prensa las siguientes palabras: «El AES

(5) SALVADOR AGUILAR: «El asociacionismo empresarial en la transición posfranquista», en *Papers*, núm. 24, 1985, pág. 79.

(6) ASOCIACIÓN DE PERIODISTAS DE INFORMACIÓN LABORAL: «AES (1985-1986). Crónica de un Acuerdo anunciado», en *Relaciones Laborales*, núm. 0, noviembre 1984, pág. 203.

—y esto conviene recordarlo— tenía un objetivo fundamental que se centraba precisamente en el inicio de una serie de reformas estructurales que preparasen a nuestra economía para el ingreso en Europa. Hoy le puedo decir que no se han cumplido ninguno de esos compromisos... El problema, como puede usted comprender, no es sólo que se incumple el AES y se desacredita la concertación. El problema es que, en estas condiciones, las empresas españolas van a sufrir mucho en los primeros meses de 1986 y, por tanto, lo que pronostico es un mayor desempleo» (7). Con el mismo sentido, Nicolás Redondo afirma: «La situación del AES es tremendamente preocupante. Dudo mucho de su viabilidad» (8).

Estas palabras son un ejemplo de los ataques reiteradamente efectuados por las partes firmantes. Las tensiones y problemas se han trasladado también a las comisiones de seguimiento, donde más que un lugar de encuentro en el que se resuelven los problemas más prácticos de la política de concertación, se han convertido en centros de lucha y enfrentamiento verbal.

2. EL NEOCORPORATIVISMO

Entrar a valorar la política de concertación y más concretamente el AES exige necesariamente una serie de aclaraciones teóricas sobre el sentido del neocorporativismo y sus implicaciones jurídico-políticas.

La elección efectuada en España por la línea neocorporativista para resolver los graves problemas económicos hay que situarla en el contexto en que se realiza. Este contexto permite comprender la multiplicidad de sus implicaciones.

La sociedad española puede situarse dentro de los modelos de sociedad occidental, donde prima un Estado social de Derecho a nivel institucional y un capitalismo monopolista a nivel económico (9).

En los estadios del capitalismo competitivo, e incluso en las primeras fases del capitalismo monopolista, las funciones económicas del Estado es-

(7) Entrevista publicada por la revista *Epoca*, segunda semana de agosto de 1985, pág. 36.

(8) Estas palabras fueron pronunciadas por Nicolás Redondo en una conferencia de prensa en la que el líder del sindicato, acompañado de los miembros de la Ejecutiva Antón Saracibar y José María Zufiaur, confirmó que su organización no asumirá los Presupuestos del Estado para 1986 por considerarlos insolidarios y con los que «no se puede cumplir el objetivo fundamental del AES de crear empleo». *El País*, 20 de septiembre de 1985.

(9) La Constitución española de 1978 recoge estos caracteres en el artículo 1.1 y en el artículo 38.

taban subordinadas a sus funciones represivas e ideológicas, que eran en ese momento históricas las más importantes. Las principales disposiciones del Estado consistían en organizar materialmente el espacio político-social de la acumulación de capital. Las intervenciones económicas, pues, eran modulables según dichas necesidades. Ahora se produce una mayor necesidad de que el Estado intervenga en la economía. Las funciones económicas ocupan un lugar dominante en el seno del Estado. Este cambio en las funciones del Estado produce transformaciones institucionales que afectan al conjunto de los aparatos de Estado. El Estado ha adquirido la misión de regular el proceso de acumulación de capital. ¿Por qué necesita el capitalismo avanzado que el Estado ejerza el papel de árbitro de la economía?

Realmente no existen funciones económicas que por su compleja naturaleza sólo puedan ser realizadas por el Estado, excepto la fiscalidad. La historia del intervencionismo económico es una historia de desarrollo desigual en función de los caracteres concretos de cada formación social, lo que hace imposible su explicación atendiendo exclusivamente a elementos económicos.

La formación social capitalista se ha caracterizado por haber resuelto de forma notable el problema del crecimiento económico. Mediante la acumulación de capital el proceso de crecimiento económico se institucionalizó como algo espontáneo. Estos mecanismos de crecimiento necesitan de un incremento de la población (ampliación del mercado) y de un incremento de la producción (hoy incremento tecnológico). Sin embargo, es un hecho aceptado por todos, en este momento, que existen límites insuperables a estas exigencias: recursos finitos, limitación de los mercados y sistemas ecológicos no reemplazables.

Esta nueva situación conduce a una reducción de los beneficios empresariales. El mito del crecimiento infinito se ha destruido. Para seguir manteniendo los porcentajes de beneficio, los empresarios necesitan de la ayuda del Estado socializando costes. La valoración que cabe realizar de este fenómeno, de acuerdo con F. Galgano, es la evolución del Estado hacia fórmulas de neocapitalismo.

«El modelo ideal de Estado neocapitalista es aquel del Estado que no se convierte en instrumento de ningún interés particular de determinados capitalistas o de determinados estratos capitalistas, sino que opera como instrumento para la realización de los intereses generales de la clase capitalista» (10).

(10) F. GALGANO: *Las instituciones de la economía capitalista*, F. Torres, Valencia, 1980, pág. 67.

Esta función de reproducción del sistema capitalista es necesario que se efectúe desde el Estado, porque dada la división existente en el seno del capital, motivada por la propia evolución del capitalismo monopolista, no existe en el seno del capital instancia capaz, con fuerza suficiente, para decidir quién debe sacrificarse. Son éstas, pues, medidas que se inscriben en la trama general de las relaciones políticas de fuerza entre fracciones de capital.

Ahora bien, este protagonismo económico y las nuevas configuraciones que adoptan las funciones tradicionales del Estado han introducido en el nivel institucional alteraciones importantes. El Parlamento se está transformando de órgano de decisión en órgano de ratificación y propaganda. El despotenciamiento del Parlamento no limita sólo su capacidad de orientación y de control, sino también y fundamentalmente su capacidad legislativa. La ley se considera una estructura demasiado estrecha para las multiformes y complejas actuaciones del Estado. Por ello se intenta desplazar su actuación hacia nuevas estructuras burocráticas y tecnocráticas que otorguen mayor poder de decisión al Ejecutivo.

Aún más, las leyes aprobadas en el Parlamento se han convertido a menudo en leyes marco, cuya aplicación sólo es posible mediante una operación de concreción y particularización que lleva a cabo el Ejecutivo. Esta pérdida de autoridad de la ley no debe entenderse exclusivamente como resultado del intervencionismo estatal, sino que la ley se articula según la naturaleza de los intereses hegemónicos, en favor de los cuales generalidad y universalidad de la ley ceden el sitio a una reglamentación particularista. Sólo cuando existe en la sociedad una relación de fuerzas estable, se regula jurídicamente bajo la forma de un sistema de normas universales y generales:

«cuando con el sufragio universal las masas hicieron, como suele decirse, acto de presencia en la escena política, las instituciones parlamentarias, donde no cayeron con toda la envoltura del viejo Estado liberal bajo los golpes de los regímenes fascistas, se hicieron democráticas en cuanto al sistema de reclutamiento de los representantes, pero, por una parte, dejando de ser orgánicamente representativas y autonomizándose por completo de sus bases sociales, y por otra, perdiendo toda función real de poder en el ámbito mismo del Estado. Se ha producido así una disociación entre instituciones democrático-parlamentarias y aparatos burocrático-administrativos: las primeras, dotadas de funciones prevalentemente simbólicas, han acentuado su carácter separado y político-abstracto; los segundos, investidos de funciones reales de tipo económico y social...» (11).

(11) L. FERRAJOLI: «¿Existe una democracia representativa?», en *Democracia auto-*

Estos hechos permiten hablar de un desplazamiento en el sistema de legitimación (12). La legitimación encarnada en el Parlamento, cuyo marco referencial era una racionalidad universal, se transforma en una legitimación de otro tipo: la racionalidad instrumental de la eficacia (13).

La creciente burocratización e intervencionismo estatal en las relaciones privadas publica la vida social, pero también extiende la autoridad pública a sectores privados. En otras palabras: con la extensión de la autoridad pública a sectores privados tiene también que ver el «proceso contrario de sustitución del poder estatal por el social» (14). Esta nueva realidad hace surgir una serie de cuerpos sociales intermedios, organizaciones sociales, que están poco a poco tomando posiciones de poder.

De este modo se configura un entramado de relaciones imposibles de explicar desde las categorías tradicionales de lo público y lo privado, porque en ellas confluyen ambos elementos. Este ensamblamiento entre lo público y lo privado rompe la separación entre esfera civil y esfera política. Factor que incide en las estructuras del Parlamento, a las que imprime un giro que tiende a hacerlas salir de su marco constitucional primitivo y otorga capaci-

ritaria y capitalismo maduro, Ed. El Viejo Topo, Barcelona 1980, pág. 29; N. POULANTZAS: *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, Madrid, 1979, pág. 268.

(12) Véase J. HABERMAS: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

(13) Un ejemplo de este cambio de orientación lo encontramos en la importancia que está adquiriendo el análisis económico del Derecho. Este movimiento se sitúa en la perspectiva de la célebre proposición de Keynes según la cual la teoría económica es un método más que una doctrina, un instrumento mental, una técnica de pensamiento que permite a su poseedor alcanzar las conclusiones correctas. Desde esta óptica de la economía como ciencia general de la sociedad, se propone aplicar el análisis microeconómico a la investigación de las realidades más dispares. El resultado es la aparición de nuevos valores jurídicos:

El análisis económico del Derecho «n'est finalement qu'un instrument mis la disposition du juriste, quand ce dernier se fixe, implicitement ou explicitement, un objectif d'efficacité, que celle-ci soit d'ordre strictement économique ou non. Et comme on vient de le noter, que certains considèrent cet instrument comme sous-utilisé ne prend bien sûr son sens que, par reprendre la terminologie de Ost (1984), dans le cadre d'un système juridique multi-critères, de type normatif-technocratique, privilégiant une rationalité instrumentale et où la performativité est la source de la légitimité. Ce jugement serait en effet incompatible avec une conception légaliste-libérale du système juridique, privilégiant la rationalité formelle et la cohérence interne, où la légitimité a sa source dans la stricte légalité» (LAURENT D'URSEL: «L'analyse économique du droit des contrats», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 14, 1985, pág. 49).

(14) J. HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública*, G. G., Barcelona, 1981, pág. 173.

dad de decisión política a instancias tradicionalmente consideradas defensoras de intereses privados.

Esto explica el protagonismo de las organizaciones sociales en los asuntos públicos, pero queda sin resolver el problema de si estas organizaciones sociales están legitimadas para decidir la política económica y la vía de concertación. La existencia, la presencia de este neocorporativismo en el seno del Estado plantea además una inevitable pregunta: ¿corporativismo o parlamentarismo? Hasta el momento se habían entendido como dos conceptos opuestos. Sin embargo, hoy parecen convivir sin aparentemente graves conflictos. Esta coexistencia exenta de conflictividad se encuentra expresada en el propio AES. En el preámbulo se afirma:

«Con objeto de contribuir desde las partes sociales y desde el Gobierno a la consecución de estos objetivos afrontando, por vía de la concertación, las repercusiones de la crisis económica en nuestro país —conocidos los objetivos económicos del Gobierno recogidos en su declaración—, las partes firmantes de este Acuerdo han llegado a los compromisos que se reseñan en los títulos siguientes. Los firmantes del Acuerdo, aun siendo obvio, han de manifestar su pleno respeto a la potestad que la Constitución confiere a las Cortes Generales en aquellas materias de las que se deriven compromisos legislativos.»

A pesar de ser obvia la aclaración sobre la potestad parlamentaria, se hace alusión a ella, lo cual significa que se consideraba necesaria en cierta medida su reafirmación por los firmantes del Acuerdo y pone de relieve el debate de fondo al que hacíamos referencia. Pero de estas palabras puede deducirse que existen materias sobre las que el Ejecutivo y las organizaciones sociales pueden decidir escapando al control parlamentario, lo que es tanto como decir al control social, puesto que no estimamos suficiente la representación de esas organizaciones sociales como garantía de dicho control.

Sin embargo, el neocorporativismo se presenta a sí mismo como la síntesis entre la representación ideológica (partidos políticos) del liberalismo pluralista y la representación orgánica o funcional (estamentos profesionales o clases). Esta nueva estructuración política se muestra frecuentemente como la solución ideal al debate abierto sobre la ingobernabilidad de la sociedad capitalista occidental. Así, Winkler o Ulrich von Alemann y Rolf G. Heinze afirman que el neocorporativismo no es sólo un concepto, es algo más, un nuevo paradigma que pretende clarificar los puntos oscuros del modelo tradicional de análisis.

«El corporativismo está en camino de convertirse en algo más que un concepto: se está convirtiendo en un paradigma del análisis de las sociedades industriales capitalistas y democrático-liberales; puede admitir y diluir categorías que hasta ahora habían determinado el debate, pero que no eran satisfactorias en su totalidad» (15).

Otros, en cambio, como L. Panitch, sostienen que el neocorporativismo es una estructura política dentro del capitalismo avanzado (16). Lehbruch y Lang estiman que el proceso neocorporativo nace ante la pérdida de legitimidad de las estructuras parlamentarias y que su función es realizar y cubrir dicho proceso de legitimación (17).

Puede decirse que el neocorporativismo se caracteriza por un elevado nivel de cooperación entre las grandes organizaciones de intereses y el Estado en la formación y gestión de la política económica. El deseo de cooperación es un elemento presente en toda relación contractual, incluso en relaciones conflictivas, pero en el neocorporativismo existe además la finalidad de lograr un objetivo común, de conseguir un interés general, más que dar satisfacción al interés de las partes. En este aspecto se centra la diferencia entre el neocorporativismo y la cooperación parlamentaria, al margen, claro está, de la distinta naturaleza de sus sujetos.

«Possiamo però ritenere che prevalga la cooperazione quando lo sforzo di definire e di perseguire un obiettivo ritenuto di comune interesse per le parti (o addirittura "di interesse generale") prevale sul tentativo di massimizzare el proprio interesse di parte a scapito di quello dell'avversario» (18).

El deseo de cooperación que mueve al neocorporativismo por el logro de un interés general aparece con claridad recogido en el AES:

«Todas las partes firmantes de este Acuerdo, *creyendo interpretar el sentir del conjunto de la sociedad española*, están convencidas

(15) ULRICH VON ALEMANN y ROLF G. HEINZE: «¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 5, septiembre-octubre 1978, pág. 148.

(16) Véase L. PANITCH: «The Development of Capitalism in Liberal Democracies», *Comparative Political Studies*, 10 (1977).

(17) Véase LEHBRUCH W. LANG: «Die Konzertierte Aktion. Ansätze su cinem neuen Korporatismus in der Bundesrepublik», *Der Bürger im Staat*, 12 (1977).

(18) M. REGINI: «Stato e sindacati nel sistema economico», *Diritto del lavoro e di Relazioni industriali*, año 1, núm. 1, 1979, pág. 58.

de la necesidad de aunar esfuerzos para el mantenimiento y la creación de empleos» (19).

Las organizaciones llamadas a cooperar para realizar la integración social no son todos los grupos de intereses que influyen de algún modo en las decisiones políticas, sino las grandes organizaciones que representan los elementos productores: trabajadores y empresarios.

A pesar de la generalidad que impregna la política de concertación, los resultados obtenidos en España a través de ella están bastante claros. Sin embargo, de todos los objetivos previstos el único conseguido es el freno a los costes salariales.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Incremento de los salarios pactados en convenios (índice publicado por el Ministerio de Trabajo)	20,5	14,1	15,3	13,2	11,9	11,5
Norma salarial de referencia en los Acuerdos	20-22	11-14	13-16	11-15	9-11	9,5-12,5
	Pactos de la Moncloa	Decreto-Ley	AMI	AMI	ANE	AI
Índice de inflación (índice publicado por el Banco de España)	19,5	15,7	15,5	14,6	14,4	12,2

Si se comparan los incrementos salariales con el índice de inflación se comprueba la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores, al situarse el incremento salarial por debajo del índice de inflación, salvo en 1978. Lo más significativo en este cuadro es que todas las subidas salariales desde 1978 hasta 1983 se sitúan dentro de la norma salarial de referencia establecida en los Acuerdos.

Esto nos lleva a afirmar, de acuerdo con J. Roca Jusmet:

«El neocorporativisme a l'Estat espanyol s'ha reduït pràcticament a la renúncia sindical a contrarestar els punts centrals de l'anàlisi ofi-

(19) Preámbulo del AES.

cial de la crisi econòmica, i a una discussió sobre bandes salarials que afecten a una part cada cop més petita dels treballadors, els legalment ocupats, molts dels quals estan lògicament molt més preocupats per la seguretat del seu lloc de treball que per si el seu salari creixerà un mig per cent més o un mig per cent menys. Els termes en què s'han establert els acords neocorporativistes han estat particularment desfavorables als treballadors, ja que la moderació salarial no ha anat acompanyada de mesures contra l'atur o, almenys, per millorar la situació dels aturats» (20).

A pesar de este fracaso, al menos en apariencia, se siguen afirmando las virtudes de la política de concertación, lo que nos induce a creer que se han conseguido otros objetivos ocultos bajo la letra de los Acuerdos.

3. VENTAJAS E INCONVENIENTES QUE COMPORTA LA POLITICA DE CONCERTACION

El neocorporativismo en una sociedad capitalista oferta a los sindicatos y organizaciones patronales la posibilidad de controlar el sistema económico a través de la participación en la configuración de las líneas generales de la política económica. El interés que este modelo de cooperación ofrece al Estado es el logro de cierto grado de estabilidad social. Se vence la resistencia política de aquellas organizaciones que pueden ejercer vetos o radicalizaciones graves frente a su política. El poder ejecutivo obtiene una mayor independencia de actuación al hacer inoperativos los actuales sistemas de control jurídico sobre las actuaciones públicas, al tiempo que consigue, de cara a la opinión pública, legitimar su propia actuación como resultado de hacer partícipe de la misma a las organizaciones sociales que han de sufrirla.

El sindicato participa en estos pactos sociales con el deseo de lograr objetivos a largo plazo (influencia y control en la política económica), ante la difícil situación en que se encuentran como resultado de la crisis económica. Los peligros de esta cooperación para los sindicatos son muchos, pero destacaríamos la institucionalización de esas organizaciones, que son por definición organizaciones de lucha, y la centralización de la acción sindical, lo cual potencia el actual poder de los dirigentes sindicales y puede conducir a los sindicatos a la vía muerta en que han caído los partidos como consecuencia del proceso de burocratización que impregna toda la sociedad.

(20) J. ROCA JUSMET: «Neocorporativisme a l'Estat espanyol postfranquista (1977-1983)», *Papers*, núm. 24, 1985, pág. 111.

La existencia de estos peligros se evidencia en el replanteamiento teórico a que se ha visto sometida la propia actuación sindical. Se afirma: la clave de la actuación sindical no está ya únicamente en la empresa.

«El sindicalismo (el asociacionismo patronal también, en su mayor parte), en las sociedades industrializadas occidentales, aparte de ser un factor esencial en la operatividad del modelo de relaciones laborales, cumple la triple función de reequilibrar los poderes laborales, negociar contrapartidas a la flexibilidad del posibilismo laboral y participar como portador institucionalizado de los intereses de los trabajadores (o empresarios) en el despliegue de la política referente al empleo y a la lucha contra la inflación» (21).

Estas nuevas funciones asignadas al sindicato y a las organizaciones empresariales parten de un modelo de sociedad neocapitalista, donde es necesario corregir el descontrol social mediante la programación y el plan (22), solución que pasa por la negociación entre el Estado y las fuerzas sociales, pues sólo de esta forma se considera posible devolver a las instituciones democráticas (desde el Parlamento a los entes autónomos) la capacidad de incidir efectivamente en la sociedad, una vez que los acuerdos establecidos se revisten de forma normativa. Las organizaciones sociales se otorgan, de este modo, un protagonismo político previo a las actuaciones de las instituciones democráticas.

Este replanteamiento teórico respecto al ámbito de acción y rol del sindicato afecta también a sus relaciones con el partido. Tradicionalmente, el partido se ha considerado la vanguardia teórica del sindicato, la guía capaz de eliminar los peligros de una posible derechización y la base teórica que ofertaba el modelo social a configurar. Este tipo de relación es hoy rechazado.

«el partido (confinado al Parlamento) no puede por sí solo —y aquí la diferencia entre un sindicato autónomo y el autonomismo obrero— efectuar un eficaz control ni señalar virtualmente los cauces por los que deba discurrir la acción del sindicato, implica la penetración sindical en la esfera reservada a la acción política o del partido político, produciéndose una nueva dialéctica entre los contenidos de la actividad de ambos. El partido asume así las luchas

(21) JUAN A. SAGARDOY: *Relaciones de trabajo y estructuras políticas*, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Madrid, 1984, pág. 52.

(22) La planificación económica está recogida en la Constitución de 1978 en el artículo 38 y en el artículo 131.2.

sociales como la base sobre la cual edificar su diseño político, mientras que el sindicato, advertido del nexo existente entre fábrica, sociedad y Estado, plantea su actividad en esos tres niveles y se dota de un proyecto político propio, llave de su autonomía» (23).

Esta independencia teórica y la ampliación del ámbito de actuación son los elementos clave que permiten al sindicato y las organizaciones empresariales configurarse como sujetos sociopolíticos, legitimándose de esta forma para decidir sobre las cuestiones económico-sociales. Con este modo de actuar, existe el riesgo de que, utilizando los propios mecanismos democráticos —derecho de asociación—, se ataque la esencia de la democracia, si se vacía de contenido su institución fundamental, el Parlamento. No podemos olvidar que en los regímenes democráticos el Parlamento es una institución clave, porque ella representa a la sociedad y como tal está legitimada constitucionalmente para ejercer el control de la actuación del Ejecutivo, función de enorme importancia en un momento histórico como el actual, donde el predominio del Ejecutivo es un hecho constatable cada día.

Indudablemente, delinear el sindicato tal y como hemos expuesto supone una remodelación de la estructura organizativa clásica, más apropiada para resolver problemas parciales y sectoriales que aquellos relativos al desarrollo económico, la ocupación o la presión fiscal. Consecuentemente, se exige al sindicato, de acuerdo con este nuevo modelo de relaciones, una estructura centralizada y jerarquizada, que desconecta al sindicato de su base social. Por otra parte, a cambio de esta renuncia sindical al activismo revolucionario, adoptando posturas reformistas, el Estado aparece como defensor de los intereses económicos de las clases a las que el sindicato representa.

El protagonismo que la doctrina española intenta asignar a los sindicatos para otorgarles legitimidad como sujetos sociopolíticos no se corresponde con la realidad. En España existe aún una clara y total dependencia del sindicato respecto al partido (24), hecho observable analizando los inicios del AES.

Ante la imposibilidad de lograr el Acuerdo Interconfederal para 1984, el PSOE convoca a una ronda de reuniones a los partidos parlamentarios con el deseo de conocer la predisposición de estos grupos al Pacto. En el mes de septiembre de 1984 se consiguió fijar un índice de temas a discutir,

(23) G. GARCÍA BECEDAS: *Democracia y relaciones laborales*, Akal, Madrid, 1982, pág. 95.

(24) Esta afirmación quizá habría que matizarla, en estos momentos, respecto a CC.OO. La crisis interna del PCE ha obligado a CC.OO. a distanciarse del Partido Comunista con el objetivo de evitar su implicación en dicha crisis.

del que quedaron excluidos todos los temas propuestos por CC.OO.: reforma agraria, pesca, incidencia de la integración en la CEE, reconversión industrial. Se decidió como método para hacer avanzar las negociaciones la celebración de acuerdos bilaterales o trilaterales, para evitar los inconvenientes de las reuniones masivas. CC.OO. se opuso a este método de trabajo deseando dar luz pública a los distintos aspectos de la negociación. Es interesante señalar que fue la CEOE la inspiradora de estas reuniones secretas (25).

Para sentarse a negociar UGT no puso ni techo ni condiciones, aunque señaló la generación de empleo como meta prioritaria a seguir. La CEOE, por el contrario, exige como presupuesto para entrar a negociar que se reduzca el gasto público, se implante la flexibilidad laboral y la reducción de costes empresariales, dejando claro de entrada que la firma del Acuerdo no supone, en ningún momento, un aval a la política económica del Gobierno. Los representantes empresariales presionan, una y otra vez, para que sus pretensiones iniciales queden todas contenidas aunque con recortes. Frente a esta postura de fuerza por parte de la patronal los sindicatos se encuentran enfrentados ante estrategias diferentes, lo que debilita su fuerza real en la negociación. Esta situación hace que el Acuerdo se traduzca en una serie de ventajas fiscales y laborales para el empresario. El argumento utilizado por el Gobierno para justificar estas medidas de favor es la descarga de responsabilidad hacia el empresario en el supuesto de no lograr incentivar la inversión y el empleo (26).

A la luz de lo expuesto es posible señalar que las organizaciones empresariales encuentran en la vía de la concertación un instrumento útil y más directo para configurar las relaciones laborales, de acuerdo con sus propias necesidades e intereses. Esta utilidad se extiende además a la posibilidad de ofrecer una imagen de unidad social, donde el antagonismo y el conflicto de intereses se repliega ante el bien de la comunidad. Esta imagen crea un clima de opinión, en el que el empresariado aparece legitimado para pedir ajustes salariales y flexibilidad laboral.

El AES se configura en torno a la ficción de considerar la socialización de costes empresariales como el único medio capaz, en estos momentos de crisis, de incrementar la competitividad de las empresas españolas. Si las empresas no obtienen beneficios, no invierten y no se consigue, por tanto, el desarrollo económico, lo que es tanto como decir que no se logra el interés común de todos los españoles. Se eleva a categoría general los intereses de un sector de la sociedad.

(25) AGRUPACIÓN DE PERIODISTAS DE INFORMACIÓN LABORAL (APIL): *Op. cit.*, pág. 196.

(26) *Ibidem*, pág. 197.

4. NATURALEZA DE LA POLITICA DE CONCERTACION Y EL AES

Creemos que la naturaleza de la concertación es esencialmente política, aunque de ella puedan derivar importantes consecuencias jurídicas, porque su objetivo prioritario es conseguir un relajamiento de las tensiones y enfrentamientos a favor de una línea común de actuación económica. La concertación excede los límites, a nuestro modo de entender, de la simple transacción de intereses. Se desea conseguir el Acuerdo sobre la base de un interés general, al tiempo que se pretende eliminar tensiones dentro de un sector fundamental para el orden social: el orden económico. Por consiguiente, la concertación no es una categoría ajena al conflicto, sino expresión del conflicto mismo, dado que lo presupone. La concertación ni regula ni elimina el antagonismo de intereses existentes en el orden económico, lo que le preocupa es mantenerlo en ciertos límites, estableciendo para ello determinados mecanismos de relación.

El procedimiento que se sigue para la obtención de la cooperación, base sobre la que se estructura la concertación, es el consenso. La categoría del consenso posee una naturaleza particular, por su doble significado técnico y material. Esta doble dimensión hace del consenso un instrumento útil para comprender la naturaleza específica de la concertación. La propia utilización del consenso permite distinguir en el seno de la concertación un doble aspecto, formal y material, que puede ayudar a una más correcta y real comprensión del fenómeno objeto de análisis.

El consenso puede ser entendido así en un doble sentido: como procedimiento de adopción de decisiones y como decisión misma (27). Sin abandonar la segunda acepción, nos interesa destacar la primera, que resalta la naturaleza instrumental del consenso. Esta acepción encierra a su vez dos dimensiones: una técnica y otra material, que están en función de que el medio en que se desenvuelve el consenso sea institucional o no.

Al realizarse la política de concertación en España en un medio institucional, el consenso se configura como una técnica de decisión diferente u opuesta a la de la mayoría y, en cierto modo, a la de la unanimidad. Se excluye en el consenso el voto afirmativo de todos y cada uno de los componentes de la negociación, lo que aporta un grado de flexibilidad respecto a los contenidos del Acuerdo difícil de lograr mediante otro procedimiento.

(27) G. LADREIT DE LACHARRIÈRE: «Tendances contradictoires en matière de consentement des Etats», *L'élaboration du droit international public* (Coloquio de Toulouse de la Société Française pour le Droit International), París, 1975, págs. 183 y sigs. También su trabajo «Le consensus: Essais de définition», *Pouvoirs*, núm. 5, 1978.

Esto hace posible que el apoyo a la negociación pueda ir acompañado de reservas, obviándose el efecto paralizador que podría producirse con una consideración dogmática sobre los contenidos o con el método de las votaciones. En esta inicial carencia de dogmatismo radica la utilidad y la ambigüedad que encierra toda negociación consensuada.

Estos caracteres permiten la adhesión, desde posiciones antagónicas, a un conjunto de valores relativos a las modalidades de la vida social, lo que hace del consenso la categoría adecuada para realidades de carácter conflictual, en tanto que instrumento legitimador para realidades dinámicas.

«El acuerdo general como incentivo a la negociación y el compromiso. Sólo así puede constituir dicho método el procedimiento más adecuado para proceder al desarrollo progresivo del Derecho internacional, su adaptación a las transformaciones experimentadas en la sociedad internacional a las nuevas exigencias de la vida internacional; este es el modo más idóneo de proporcionar una respuesta adecuada al delicado y grave problema de la dinámica del orden internacional» (28).

Sin perjuicio de lo expuesto, el consenso tiene fundamentalmente una naturaleza instrumental que hace depender su contenido de la función que se le atribuye en cada momento concreto. De ahí la necesidad de referirnos a la función que éste asume en el AES.

El Acuerdo Económico y Social para 1985-86 posee dentro de su unidad un contenido plural, formado por distintos institutos político-jurídicos:

— La declaración del Gobierno, que firma su presidente.

— El Acuerdo Económico y Social, en sentido estricto, que firman las tres partes negociadoras: el Gobierno, la representación patronal (CEOE-CEPYME) y la representación obrera (UGT).

— El Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 1985-86, que suscriben las representaciones patronal y obrera convocadas por el Gobierno.

El significado y naturaleza de cada uno de estos apartados es diferente. Si bien desde un punto de vista jurídico el máximo interés está en el Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva, por tener lo acordado naturaleza contractual y, por tanto, ser fuente de obligaciones y compromisos

(28) J. A. CARRILLO SALCEDO: «Mayoría y acuerdo general en el desarrollo progresivo del Derecho internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XX, núm. 1, enero-marzo 1967, pág. 15; P. FABRE: «Le consensus: Essais de definition», *Pouvoirs*, núm. 5, 1978, pág. 30.

para ambas partes (título II, art. 1 AES) (29). A nosotros nos interesa centrarnos en el acuerdo tripartito por la naturaleza neocorporativa del mismo. Si analizamos el contenido de este acuerdo observamos en primer lugar una notable diferencia de contenido entre sus propios artículos:

— Por un lado, los artículos 3.º, 4.º, 6.º, 7.º, 9.º..., relativos a los incentivos fiscales a la inversión, el tratamiento fiscal de las rentas más bajas, inversión pública, conciertos para la realización de obras y servicios públicos y retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas, presentan un alto grado de detalle y concreción. Las normas concretas evidencian simples medidas a realizar por el Ejecutivo.

— Por otro lado, sin embargo, aparecen una serie de artículos de carácter programático redactados de manera más general. Así el artículo 13, donde se afirma la necesidad de afrontar «cuanto antes un proceso de reformas en el actual sistema de la Seguridad Social, de modo que puedan eliminarse las incertidumbres surgidas, y se definan bases firmes sobre las que asentar el futuro»; o el artículo 14, sobre seguridad e higiene en el trabajo, donde se expresa «la necesidad de potenciar las acciones técnico-preventivas en favor de la salud de los trabajadores», etc. En estos artículos existe más un acuerdo de necesidades que un acuerdo de contenidos. La negociación no entra en la discusión puntual de estos temas y presenta tan sólo exigencias genéricas y establece cauces para su estudio.

Se puede apuntar como hipótesis explicativas de la presencia de estas normas de carácter programático en el AES las dos siguientes:

a) La necesidad de impedir el conflicto de intereses entre las partes que implicaría someter a discusión las bases de la política general de higiene y seguridad en el trabajo, el establecimiento de medidas preventivas o cualquier otro tema que conllevara un posicionamiento claro ante la contradicción social. La concertación social, por tanto, puede moverse únicamente en el espacio que su propia dinámica delimita sin alterar la base conflictual sobre la que se asienta.

b) Las normas programáticas se incorporan a los textos para legitimar contenidos, para dar altura y profundidad a lo acordado y para tanteo social de futuras reformas o series legislativas.

(29) Véase E. BORRAJO DACRUZ: «Eficacia jurídica del AES», *Actualidad Laboral*, núm. 14, semana 4 al 11 de febrero de 1985, págs. 383 y sigs.

5. CRISIS FISCAL Y CRISIS DE LEGITIMACION DEL ESTADO

Ahora bien, del articulado diverso y distinto del AES se desprende una pregunta obvia: ¿en qué medida se comprometen realmente las partes?, ¿a qué se comprometen concretamente?, ¿para qué la concertación?

Las razones que se aportan para desplazar los temas económico-sociales de la esfera parlamentaria a la esfera concertada se sitúan dentro de lo que se ha dado en llamar la «ideología de la crisis». Una política de integración social sólo se justifica si es necesario adoptar medidas urgentes y necesarias que demanden un respaldo social. En el fondo se trata de un planteamiento ideológico, porque enmascara la realidad, o al menos no la presenta en su totalidad. En modo alguno se trata aquí de negar la existencia de una crisis económica, lo que negamos es que sea posible salir de ella o reducirla a través de una política de concertación.

La crisis económica existente es connatural al propio sistema capitalista. La acumulación de capital necesaria en esta etapa del capitalismo maduro obliga al Estado a apropiarse del capital de las pequeñas empresas y de la clase trabajadora, con el fin de hacer frente a los costes del capital social, que comprende la inversión social en forma de capital físico y humano, más los del consumo o gasto social, que abarca los bienes y servicios que ha de ofrecer el sector público y la seguridad social. Con ello se limita cada vez más la capacidad de ahorro, con lo que se obliga al trabajador a seguir siéndolo y se le hace depender cada vez en mayor medida del capital y del Estado. Los trabajadores son, pues, los que sostienen fundamentalmente la presión de los impuestos y a su vez son los que en mayor medida necesitan del gasto público para cubrir sus necesidades de salud, educación, vivienda, transporte, etc. Esta situación conduce a un desajuste estructural entre los gastos y los ingresos. Este desajuste motiva la existencia en los presupuestos actuales del déficit público.

El gran capital necesita también, cada vez en mayor grado, de la ayuda del Estado para mantener sus coeficientes de beneficios mediante la socialización de costes y los trabajadores necesitan cada vez más del Estado para poder cubrir sus necesidades primarias. Esta situación desemboca en lo que O'Connor denomina la «crisis fiscal del Estado» (30).

Esta crisis posee extraordinaria importancia, porque erosiona los pilares básicos del Estado moderno. Por un lado, muestra la bancarrota hacia la que se dirige el Estado conducido por su propia lógica interna, que puede hacer-

(30) J. O'CONNOR: *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981.

le incapaz de afrontar los gastos crecientes a que le conduce su vocación intervencionista (protección de los mercados) y su carrera armamentista. Por otro lado, el creciente déficit público obliga al Estado a limitar o recortar las funciones asistenciales existentes, lo que es tanto como proclamar el cierto fracaso del *Welfare State*, fracaso que mina la más importante base de legitimación del Estado contemporáneo (31).

Ante la complejidad e importancia de estos hechos es difícil pensar que la vía de la concertación, que la negociación consensuada sobre una serie de principios generales de política económica sea el arma capaz y suficiente para poner freno o solución a tan graves desajustes del sistema económico. Hoy es imposible seguir encubriendo la contradicción inherente que encierra una producción socializada que se realiza en favor de intereses no generalizables. Esta contradicción sitúa al Estado ante una importante crisis de racionalidad, máxime en un Estado que se presenta a sí mismo como el representante del bien común y del interés general.

En la medida en que el Estado compensa las fallas de un sistema económico que se bloquea a sí mismo y emprende tareas de complementación y armonización del mercado, por la lógica misma del sistema democrático está obligado a admitir elementos nuevos en el sistema que cubran los déficits de racionalidad que los cauces tradicionales no puedan asumir.

«Es imposible, sin reforzar las orientaciones extrañas a las estructuras sistémicas, asumir y elaborar dentro del ámbito timoneado administrativamente los problemas del sistema económico timoneado por los imperativos de la valorización» (32).

Los déficits de racionalidad y la situación de crisis son reconocidos y asumidos por los propios teóricos del capitalismo, lo que ocurre es que determinan su naturaleza de un modo distinto. Ellos parten de que el capitalismo monopolista ha quebrantado la estructura espontánea de las leyes económicas, reemplazándolas por una planificación monopolista del Estado. Me-

(31) El problema del Estado capitalista ya fue exhaustivamente tratado en los años sesenta por Miliband, Poulantzas y los derivacionistas del Estado. Sin embargo, en los últimos años las mismas cuestiones subyacentes a estas posiciones han sido objeto de una discusión mucho más amplia y, en términos de la tradición marxista, más heterodoxa, sobre la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En esta nueva línea es importante señalar las aportaciones de Claus Offe. Véase C. OFFE: *Contradictions of the Welfare State*, Londres, 1984. Para seguir los términos de este debate, véase *Debats*, núm. 11, marzo 1985.

(32) J. HABERMAS: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, cit., páginas 65-66.

diante esta explicación, la crisis económica y de racionalidad cobran ahora una forma política; de este modo se centra la atención en un pseudoproblema (33). Se dirige la atención hacia la esfera política cuando la solución, si existe, está en la esfera económica. Es el capitalismo tardío. Las contradicciones económicas de la acumulación de capital se expresan en forma de:

1) La crisis fiscal del *Welfare State*. El presupuesto estatal necesario para mantener estrategias intervencionistas tiende a crecer de manera incontrolable y a producir continuos desajustes.

2) Déficit administrativo. El Estado social a menudo no es capaz de corresponder a sus exigencias programático-administrativas.

3) Déficit de legitimación. En estas circunstancias la intervención del Estado se considera crecientemente particularista y *ad hoc* y ello socava la norma política de «igualdad ante la ley», conduciendo a un déficit de lealtad-legitimidad.

6. PARA UNA REDEFINICION DEL ESTADO

Al margen de las soluciones que se aporten frente a estos desajustes —reprivatización, corporativismo, revolución...—, existe en todos los planteamientos la necesidad de redefinir qué es el Estado y la sociedad civil y cuáles deben ser las relaciones entre ambos.

La opción española a favor del neocorporativismo se justifica jurídicamente por la propia naturaleza social del Estado español:

«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho» (art. 1.1 Constitución española de 1978).

El sentido y contenido de este carácter social ha sido explicado por el Tribunal Constitucional en la sentencia 18/1984, de 7 de febrero, donde se afirma la «interacción entre el Estado y sociedad», de la que es posible traducir la «participación de los ciudadanos en la organización del Estado». Estas afirmaciones proporcionan al Gobierno fundamentación suficiente para situarse en un plano de igualdad con los interlocutores sociales en el establecimiento de unos principios generales de política económica.

Pero si esto no fuese suficiente, la propia Constitución declara y ampara en varios de sus artículos la tendencia neocorporativista. En este sentido, el artículo 7 dice:

(33) Véase R. GÜNDEL, H. HEININGER, P. HESS y K. ZIESCHANG: *Zur Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus*, Berlín, 1967.

«Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.»

A través de estas palabras la Constitución transforma los sindicatos y asociaciones empresariales en organizaciones sociales, no privadas, con lo cual les otorga capacidad para representar los intereses de la sociedad.

Así, el artículo 131.2:

«El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas.»

Esta consideración, si bien es importante, puede tener el peligro de reducir los intereses sociales a intereses económicos. De ahí la opción que realizamos a favor de la vía parlamentaria como instancia idónea para la legitimación de decisiones. En el Parlamento se encuentran representados, con más amplitud, los intereses sociales. Y además sobre los grupos políticos, que representan estos intereses, existe el control social de las elecciones.

Recogiendo y desarrollando esta consideración del sindicato como organización social hay que hacer alusión a la reciente Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, sobre la libertad sindical.

En el título III, artículo 6.1, de la Ley Orgánica sobre libertad sindical se afirma:

«La mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos tanto de participación institucional como de acción sindical.»

En el apartado tercero de dicho artículo se continúa diciendo:

«Las organizaciones que tengan la consideración de sindicato más representativo según el número anterior, gozarán de capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales para:

a) Ostentar *representación institucional* ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista...

c) Participar como *interlocutores* en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación...

g) Cualquier otra *función representativa* que se establezca.»

Aunque el contenido de esta Ley se fundamenta en la exposición de motivos del siguiente modo:

«El derecho a la libertad sindical, genéricamente expresado para todos los españoles, tanto en su aspecto positivo —derecho a la libre sindicación— como negativo —derecho a la no sindicación—, aquí como el expreso reconocimiento constitucional que de las organizaciones sindicales efectúa el artículo 7, exige un desarrollo legal y tiene su justificación y acogida en el artículo 9.2 de la Constitución, que establece que 'corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social'.»

Estimamos que, a pesar de haberse convertido el artículo 9.2 en una especie de cajón de sastre en el que es posible encontrar fundamentación para las cuestiones más dispares, el artículo 6 del título III de la Ley Orgánica sobre libertad sindical se enfrenta al sentido del artículo 9.2 al limitar la capacidad de participación exclusivamente a los sindicatos más representativos, es decir, a aquellos que acrediten «una especial audiencia expresada en la obtención de, al menos, el 15 por 100 de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa y en los órganos correspondientes de las Administraciones públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal» (art. 7.1 de la Ley Orgánica sobre la libertad sindical). Esta reducción del carácter institucional de los sindicatos sólo tiene sentido desde una óptica neocorporativista.

Para valorar el neocorporativismo español es importante recordar el artículo 6 de la Constitución:

«Los partidos políticos expresan el pluralismo político, *concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular* y son instrumento fundamental para la participación política.»

Si relacionamos el artículo 6 de la Constitución con todo lo expuesto resulta, al menos, complicado entender cómo siendo los partidos políticos los configuradores de la voluntad popular, los únicos representantes legítimos de la sociedad, vean cercenadas sus funciones de decisión mediante la yuxtaposición de unos cuerpos intermedios como son las organizaciones sociales.

El desplazamiento en los cauces de legitimidad que realiza el neocorporativismo desde el Parlamento hacia la concertación resulta aún más significativo si recordamos el valor real que han tenido los pactos en España. A pesar de declarar el preámbulo del AES de forma explícita que «las estipulaciones contenidas en este Acuerdo constituyen un todo unitariamente concatenado, sin perjuicio de que su carácter global de pacto admita naturalezas jurídicas diferentes...», Nicolás Redondo ha expresado recientemente que

«... si la primera parte del AES no se puede cumplir, debe haber voluntad para cumplir la parte del Acuerdo Interconfederal.»

Estas palabras muestran claramente la poca confianza que se tiene en el cumplimiento del Acuerdo Económico y Social. Sin embargo, desconcierta que, a pesar de estas palabras, se reitere la «disponibilidad de UGT para continuar con una política de concertación» (34).

La falta de eficacia que hemos probado existe en la política de concertación, en relación con los objetivos que se propone realizar, permite señalar que las tendencias neocorporativistas son un cauce más a través del cual se desenvuelve el poder y que le es útil para neutralizar los controles jurídicos que sobre su actuación existirían de haberse seguido la vía parlamentaria. Al mismo tiempo producen una integración social que cubre los déficits de legitimación.

Pero para cubrir estos objetivos es necesario dotar de protagonismo político a las organizaciones sociales más representativas, es necesario disponer de unos sujetos negociadores con fuerza suficiente para exigir a sus representados un grado de obediencia estimable. Sin embargo, el mayor poder institucional concedido a las organizaciones sociales hacia fuera debe ir acompañado de la obligación de ejercer un mayor control hacia dentro, entre sus bases, para evitar disfunciones y fugas. La estabilidad del sistema neocorporativo se basa fundamentalmente en el grado de implicación, de complicidad, de las decisiones adoptadas. De este modo se pretende salvar hoy el gran escollo de la teoría jurídico-política burguesa: el paso de los intereses particulares (voluntad individual) a intereses generales (voluntad general). El juego democrático no es suficiente para conseguir esta transformación. Del libre desenvolvimiento de los intereses individuales no puede surgir el interés general, que al final es siempre una imposición del Estado y cuya autenticidad y mecanismo de constitución son muy discutibles e incluso negados

(34) Discurso pronunciado en Madrid durante las jornadas de organización de UGT-Construcción el 28 de septiembre de 1985.

por determinados sectores y doctrinas (marxistas). Precisamente por esa imposibilidad de construir el interés general desde lo individual, se legitima el Estado. El Estado, tradicionalmente, ha representado la instancia en que se generalizaban los egoísmos particulares. En él aparece lo «público» frente a lo «privado». Ahora bien, ¿cómo defender y mantener la indiferencia política si el Estado participa como un agente social más en el mundo de la economía, mundo que, por definición, es interesado, y cómo es posible coordinar este privatismo estatal con las exigencias del Estado de bienestar que conducen a una publicación de lo privado? Estos son en la actualidad los dos grandes retos teóricos con los que se enfrenta la teoría jurídico-política.

La participación del ciudadano en los procesos de formación de la voluntad política llevaría a su conciencia la contradicción entre una producción administrativamente socializada y un modo de apropiación y de empleo de la plusvalía que sigue siendo privado. Para que esta contradicción no sea tematizada, el Ejecutivo ha de tener suficiente autonomía de decisión. Tradicionalmente esta autonomía venía proporcionada por el carácter formal del sistema democrático, pero en este momento no es suficiente. La crisis económica demanda cada vez mayores sacrificios a una parte del capital y a los trabajadores, para mantener el sistema, lo que obliga al Ejecutivo a buscar apoyo en las organizaciones sociales para legitimar sus decisiones. Esto produce la decadencia del presupuesto fundamental de la anterior estructura político-jurídica, la decadencia, en definitiva, del carácter privado de la vida civil.

Podemos señalar, por último, que esta publicación de la vida social no se ha traducido en una progresiva socialización del poder político, sino en la creciente intervención social de los poderes públicos. En la medida en que el Estado neocapitalista desmiente la tesis liberal clásica de la separación entre Estado y sociedad —público y privado—, lo hace aumentando las formas de intervención externa sobre la sociedad.

«La exigencia de publicación de la vida social se va multiplicando de día en día a medida que desaparece la vieja concepción del Estado como 'guardián nocturno', pero esta publicación, en vez de traducirse en una progresiva socialización del poder público, tiende a resolverse en una creciente intervención social de un poder público fundamentalmente elitista» (35).

(35) U. CERRONI: *La libertad de los modernos*, M. Roca, Barcelona, 1972, pág. 215. En el mismo sentido se pronuncia J. HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública*, cit.

La política de concertación, como ejemplo de neocorporativismo en España, puede decirse ejerce la función primordial de complementar el nivel institucional con el fin de superar los déficits de legitimidad. No rompe ni plantea en modo alguno la ruptura de los valores jurídicos que se condensan en el Estado de Derecho. La construcción del Estado de Derecho y la privatización del poder público se plantean como fenómenos que se producen en ámbitos diferentes. Hasta cuándo la coexistencia corporativismo-parlamentarismo se podrá mantener sin graves fricciones, es algo que está por ver.