Sobre las paradojas de la eficacia democrática

Posted on 1 de septiembre de 2005 by Manuel Arias Maldonado

Es paradójico que la paulatina sustitución de la vieja salmodia de la excepcionalidad española,en la historiografía y las ciencias sociales, y aun en el así llamado imaginario social, por una forma más ecuánime y optimista de autocontemplación colectiva, traiga causa del inesperado éxito de un período democrático y constitucional para el que se reclama una condición peculiar. España ya no es diferente, pero es que nunca lo ha sido: tal es la convicción que la acelerada transformación social vivida por nuestro país en los últimos treinta años está empezando a asentar. Pero nuestro proceso de normalización nacional, que opera también retrospectivamente al liberarnos de complejos seculares y del mito de la decadencia perpetua, no es en absoluto normal: reproduce en muchos aspectos la excepción de la que finalmente nos libera.Este rasgo es especialmente predicable del sistema político español y de su funcionamiento, en tantos aspectos condicionado por la herencia de cuatro décadas de autoritarismo. Sucede que sólo lentamente van apareciendo estudios monográficos empeñados en análisis parciales y temáticamente acotados, no tanto de la transición misma, como de los primeros gobiernos democráticos; y ciertamente es ahora cuando el distanciamiento histórico que el juicio exige comienza a hacer posible su aparición. Es el caso de la concertación social entre gobierno y sindicatos, objeto de la obra aquí comentada, donde aquella peculiaridad queda de manifiesto de distintas maneras. Estructurada en forma de crónica, esta investigación reclama una inspiración durkheimiana por su propósito de reconstruir *ex post* una realidad social concreta a partir de la búsqueda de explicaciones causales, tratando de combinar, en consecuencia, el relato de los hechos y su explicación teórica. Esa realidad social no es otra que la relación de intercambio entre el Gobierno y los sindicatos mayoritarios, UGT y CC.OO., en el marco del proceso de concertación social, en tres períodos sucesivos: desde la transición hasta el fracaso del pacto interconfederal en 1987; desde entonces hasta el final del período socialista; y durante los primeros cuatro años de gobierno popular. En el resultado desigual de ese intercambio reside una primera y llamativa peculiaridad: la concertación social en España funciona con gobiernos no socialistas y fracasa con los socialistas en el poder.Al relato detallado de los procesos de negociación, la descripción de su contexto sociopolítico y económico, y una evaluación de sus resultados dedica el autor un notable esfuerzo de documentación y sistematización. Sin embargo, tal despliegue está fundamentado en una hipótesis central que no sólo ilumina la singularidad de la concertación social en España y contribuye a explicar el

desencuentro entre socialistas y sindicatos, sino que proporciona al libro un más largo aliento explicativo.

Es sabido que las organizaciones tienen una lógica propia *en cuanto* organizaciones, y los sindicatos no son una excepción. La racionalidad teleológica de que hablaba Weber se combina aquí con la descripción schmittiana de su naturaleza: las asociaciones, en sus distintas formas, tienen intereses propios que van más allá de la defensa de los intereses colectivos de sus miembros y de la mera formulación de demandas sociales y su transmisión al interior del sistema político: el incremento de su poder y capacidad de acción constituye un fin sustantivo de su acción. Esta condición reflexiva de la acción institucional no puede dejarse de lado en un análisis de procesos de negociación y decisión cuyo resultado afecta directamente a la posición de la organización dentro del sistema político y a su fortaleza y supervivencia. De modo que los contenidos concretos de la concertación social apenas pueden ocultar el juego de poder que subyace en ellos: la concertación social es también y forzosamente negociación política. Aquí es donde entra en juego la tesis subrayada por el autor: en el intercambio entre gobierno, patronal y sindicatos, el primero va a usar como contraprestación negociable temas que afectan al sindicato como organización: financiación del sindicato; afiliación obligada, inducida o promocionada estatal o administrativamente; prescripciones legales que favorecen a unos sindicatos en detrimento de otros; intervencionismo legal orientado a la institucionalización de los sindicatos más representativos; gestos simbólicos en su favor. En términos empíricos,la concertación social aparece como variable dependiente, mientras las compensaciones organizativas constituyen la variable independiente. Se trata, en consecuencia, de atender a la incidencia en la negociación de las concesiones otorgadas por el Estado a los sindicatos mayoritarios, cuyo objeto es fortalecer sus organizaciones y privilegiar su institucionalización. Naturalmente, la danza de los agentes sociales sobre el escenario institucional, su buscarse y encontrarse y perderse de nuevo, aparece así bajo una luz muy distinta, que ilumina antes la tramoya que los movimientos de los bailarines.

En España, además, la influencia sobre el proceso de concertación social de esta variable tiene especial importancia. La razón es sencilla: a diferencia de los países nórdicos y centroeuropeos, y debido a la herencia del franquismo y de una sociedad civil agostada por décadas de inmovilismo, en nuestro país la tendencia a la corporativización estructural de la representación de intereses no depende de una realidad social previa y espontánea, sino en mucha mayor medida de la inducción estatal: el Estado se ve obligado a crear su propio antagonista mediante el fortalecimiento organizativo e institucional de los así llamados sindicatos más representativos. La documentada exposición de un proceso de concertación social fuertemente condicionado por esta circunstancia constituye el grueso de la obra, una

vez asentados unos fundamentos teóricos cuya solidez viene a confirmar la crónica histórica subsiguiente. Se halla aquí explicación, por tanto, a la extraña coincidencia de gobernación socialista y fracaso de la concertación. Precisamente, la excepción a este patrón la proporciona cierta continuidad del pactismo alumbrado por una transición cuya precariedad es coincidente con la de los propios sindicatos, que condiciona un modelo de intercambio basado en el uso de la contraprestación estatal en beneficio de la organización sindical, del que por cierto deriva la tendencia a la burocratización de aquéllos. Posteriormente, la quiebra del entendimiento entre los gobiernos socialistas y los sindicatos puede entenderse a partir de la extrema debilidad de éstos y sus consiguientes demandas organizativas, cuya insatisfacción está en el origen de la huelga general de diciembre de 1988; el reconocimiento de esta debilidad institucional,y el reconocimiento de los propios límites en aras de la supervivencia de la organización explicarían, para el autor, la recuperación del consenso con los gobiernos populares. Sucede así que la concertación social española se ha sostenido sobre la ficción de unos sindicatos socialmente representativos, cuya estrategia ha sido un fortalecimiento que sustituye el apoyo social por el apoyo estatal, utilizando las demandas sociales de las que serían legítimos depositarios para satisfacer intereses organizativos propios. He aquí otra singular paradoja de la democracia española, entonces: todos sus gobiernos, para no poner en peligro la estabilidad económica y social, se han visto obligados a otorgar un alto nivel de poder institucional a sindicatos de pobre base asociativa, pero constante presencia simbólica y en los medios de comunicación: a la legitimidad por la legalidad.

Pero esta notable constatación plantea problemas que van más allá de lo doméstico para afectar al núcleo mismo de funcionamiento de los sistemas políticos democráticos. Es conocida la formulación pionera de Weber: aunque la democracia culmina el proceso de modernización, corre en paralelo con una burocratización que la dificulta. Partidos políticos y sindicatos son ejemplos clásicos de organizaciones que experimentan un inevitable proceso de jerarquización: la democracia acaba paradójicamente funcionando por la eficiencia de organizaciones cuyo propio funcionamiento *no* es democrático. Esta burocratización no es casual: un aumento del grado de democratización interna iría contra la racionalidad y la cohesión de las organizaciones como tales, así como contra la eficacia que las legitima; a su vez, el procedimiento corporativo de toma de decisiones favorece esa tendencia. No rige aquí, en consecuencia, ninguna forma de legitimidad procedimental *democrática*, sino más bien su variante consecuencialista: es el resultado final y su relación con la estabilidad del sistema en su conjunto lo que autoriza todo el proceso de toma de decisiones y a los agentes que participan en él. No es la cualidad democrática de los mecanismos de decisión la fuente de la legitimidad, sino su funcionalidad misma. Esta lógica institucional hace palidecer los buenos propósitos de aquellas teorías normativas de la democracia que propugnan

fundamentar los procesos de decisión en una deliberación orientada hacia el bien público y basadas en la argumentación racional y la fuerza del mejor argumento. Su naturaleza contrafáctica y condición ideal no empecen su voluntad de proyectarse sobre el cuerpo político e institucional, para fortalecer su legitimidad democrática sin merma de su correcto funcionamiento; pero realidades como la descrita con acierto en este libro ponen en cuestión los límites de la reflexión normativa, aunque también los de nuestra tolerancia con una realidad política que, en algunos de sus aspectos, exhibe tan poca concordancia con los sueños del racionalismo ilustrado de corte rousseauniano.Y si es cierto que ilustran también las insuficiencias democráticas del liberalismo que ha dado forma a nuestros sistemas políticos, no lo hacen en medida distinta a las enseñanzas liberales acerca de los peligros, normativos y prácticos, de una democracia irracionalmente extendida en el interior del Estado.

Autor: Alberto Oliet Palá

Edicion: Tirant lo Blanc, Valencia

Paginas: 536 pp. 45,56

Titulo: LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA: CRÓNICA DE UN INTERCAMBIO