

El pacto social

FÁTIMA BÁÑEZ GARCÍA

Economista, jurista y política, fue ministra de Empleo y Seguridad Social entre 2011 y 2018, bajo el gobierno de Mariano Rajoy. En la actualidad es presidenta de la Fundación CEOE.

AVANCE

«Nuestro modelo político, económico y social se sustenta en el pacto. Debemos ser conscientes de ello y ponerlo en valor», recuerda la exministra Fátima Báñez que en este artículo hace un ejercicio de memoria destinado justo a eso, a valorar los logros que los pactos en sí y, sobre todo, la capacidad de pactar, han traído a la sociedad española en las últimas décadas. Lo refrendan ejemplos como el Pacto de Toledo, que abordaba la sostenibilidad del sistema de pensiones, «desde un debate sosegado, compartido y alejado de la contienda partidista».

Más allá de los necesarios acuerdos entre agrupaciones políticas, Báñez hace hincapié también en la contribución de los interlocutores sociales en los grandes pactos bipartitos o tripartitos de contenido socioeconómico. Una aportación de gran relevancia, pues «a través de ella, la dimensión social del Estado se conecta también con su propia configuración democrática. Aquí los interlocutores sociales, hacen llegar su voz y propuestas y en no pocas ocasiones, contribuyen a una concepción más pluralista y rica de la democracia».

En la parte final de su exposición Fátima Báñez recuerda que «una moderación que no siempre encuentra suficientes seguidores» es el mejor entorno para favorecer la cultura del



Los pactos sociales garantizan la convivencia

Foto: © Pixabay

pacto. Es esta la que ha hecho posible que «distintos gobiernos en España y de la UE, tanto de centro-izquierda como de centro-derecha, hayan contribuido a transformar la realidad de la economía, el empleo y la protección social siempre junto a los interlocutores sociales, organizaciones del tercer sector y administraciones regionales y locales. Siempre he defendido –prosigue la exministra– que todo éxito social es, y siempre será, resultado de la suma de esfuerzos conjuntos de sus protagonistas». Y concluye: «Los pactos sociales son una garantía para la convivencia y un gran antídoto contra la polarización».

Leer el artículo completo →

«La integración política, de la que la Constitución es instrumento, sólo es posible en democracia mediante la negociación permanente, el consenso sobre lo fundamental y el pacto frecuente. La vía del diálogo es la única vía 'leal' a la Constitución».

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón

Parafraseando a Murakami y a Raymond Carver conviene que nos vayamos haciendo la pregunta, aclarando los conceptos, buscando los antecedentes remotos y los próximos¹. Es conveniente que ahondemos, busquemos ejemplos. Porque, según se afirma, puede que estemos, no en una época de cambios, sino en un cambio de época.

El mundo se hace más complejo en cantidad y calidad de las cuestiones relacionadas. Pues son los tiempos de una humanidad poblada, con intereses diversos y a menudo enfrentados. Como he tenido la oportunidad de contrastar con Marcos Peña en numerosas conversaciones, armonizar esta diversidad de aspiraciones, carencias y desequilibrios no es cosa fácil². O como prefiere decir Víctor Pérez-Díaz pertenecemos a una sociedad española «alerta y desconfiada»³ en relación con las dificultades de comprender técnicamente lo que pasa a nuestro

1 El relato de Raymon Carver, *¿De qué hablamos cuando hablamos de amor?* inspiró a su vez la obra de Haruki Murakami *¿De qué hablo cuando hablo de correr?* empleada para abordar temas complejos sobre los que existen innumerables formas de abordaje.

2 Presidente del Consejo Económico y Social del Reino de España entre 2006 y 2019.

3 Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez, *Alerta y desconfiada: la sociedad española ante la crisis* (2011).

alrededor y a partir de ahí apoyar reformas profundas en el plano socio económico que afectan de modo desigual a los miembros de una misma familia en la que «*insiders* y *outsiders* cenan juntos todas las noches»⁴.

La materialización de los derechos sociales es un compromiso político compartido: todos tenemos una función que cumplir

Da la impresión de que, en algún momento, en la última década, el carácter previsible o lineal de las cosas ha parecido romperse. Todo ello coincide además con una significativa desafección política y una fragmentación del poder inauditas en treinta años. Y en este contexto anímico, se alude de forma reiterada a la necesidad de alcanzar pactos de Estado para abordar los problemas estructurales.

Lo cierto es que nuestro modelo político, económico y social se sustenta en el pacto. Debemos ser conscientes de ello y ponerlo en valor. El pacto social, entendido como el método de implementación de políticas económicas y sociales basadas en la concertación entre actores sociales, es un elemento esencial de la democracia. Además, forma parte de nuestra manera de vivir gracias a herramientas como el diálogo social, que impregna las reglas de juego de las relaciones económicas y sociales de todos los sectores y todos los territorios⁵.

4 Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez: *Entre desequilibrios y reformas. Economía política, sociedad y cultura entre dos siglos* (2014).

5 Desde el punto de vista de la filosofía abundan quienes encuentran sus orígenes en la obra de Rousseau *El contrato social* o antes de él en los trabajos de otros grandes pensadores desde Hobbes a Locke. En ese sentido, también resulta interesante la idea más contemporánea de contrato social o consenso social propuesta por John Rawls, que en su teoría de la Justicia Social busca el equilibrio moral de fuerzas entre los conceptos de igualdad y libertad que tradicionalmente han aparecido en oposición y que encuentran en el pacto un *in medio virtus* equilibrado.

EL DIÁLOGO SOCIAL

El diálogo social abarca todo tipo de negociación, consulta o concertación entre el Gobierno y las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios para la formulación de la política social y económica. Además, entendido como intercambio político entre los agentes sociales y el Gobierno, se ha mostrado como un método idóneo para hacer frente a los problemas económicos y sociales y tiene atribuida una función estructural en el ordenamiento jurídico español⁶. El diálogo social ha sido una vía adecuada para aunar consensos a lo largo de la historia reciente de España, y ha jugado un papel fundamental en las estrategias de recuperación económica, como ha ocurrido más recientemente tras la pandemia.

La relevancia política del diálogo social se pone de manifiesto tanto en el plano internacional y comunitario como en el nacional. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha manifestado de forma reiterada la necesidad del tripartismo y del diálogo social ante los desafíos que hoy plantea el mundo globalizado, con el objetivo de conciliar los imperativos de la justicia social con la competitividad de las empresas y el desarrollo económico. La Unión Europea también pone el acento en el diálogo social, situándolo en el marco de los nuevos modelos de gestión del poder o la gobernanza europea.

6 Así, en el periodo 2011-2018 se mantuvo vivo el diálogo social, a través de diferentes mesas de trabajo en torno a la calidad en el empleo, la garantía juvenil, los autónomos y la economía social, la formación profesional, el SMI, pensiones y protección social. A pesar de las dificultades, dada la grave crisis económica y social que atravesaba nuestro país, se alcanzaron importantes acuerdos sociales.

Europa apuesta por un modelo de gestión del poder basado en la toma de decisiones colectivas, en el cual encajan fundamentalmente las políticas de diálogo y concertación social, en cuanto modo singular de diseño y ejecución de las políticas públicas en virtud del cual las grandes organizaciones representativas de intereses legítimos intervienen en el proceso de adopción de decisiones. De hecho, los principios que dan cuerpo a la cultura del pacto social en nuestras sociedades impregnan el derecho internacional y el propio espíritu de las normas.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, ratificada en 1948, es el documento internacional de referencia para sentar las bases de los derechos sociales. Con posterioridad, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entra en vigor en 1976, recoge en su preámbulo que los principios de libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el *reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables*. En este sentido, corresponde a los poderes públicos crear las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos y sociales. La mayoría de los países del mundo forman parte de este gran pacto internacional y apenas una veintena de Estados ha optado por mantenerse fuera de él.

El Pacto Social Europeo de 1961 y la Carta Social revisada de 1996, considerada la «Constitución Social Europea», marcaron un avance sustancial en la materia. Precisamente, uno de los hitos de nuestra etapa de Gobierno tuvo lugar en 2017 en la ciudad sueca de Gotemburgo, que reunió a jefes de Estado y de Gobierno, agentes sociales y *stakeholders* para debatir la manera de hacer compatible dos objetivos esen-

ciales: trabajo justo y crecimiento económico. Allí quedó recogido el compromiso del Gobierno de España manifestado por el presidente Rajoy con los grandes retos que afrontaba el acceso al mercado de trabajo: facilitar el acceso al empleo de los jóvenes y las personas que llevaban largo tiempo en el desempleo, modernizar las políticas activas de empleo y sus sistemas de gestión, la formación como herramienta al servicio de la empleabilidad y el talento o priorizar la digitalización de empresas y administraciones. Todos eran temas que deberían seguir siendo abordados en convergencia con los estándares europeos. Posteriormente el Gobierno, tras la cumbre de Lisboa de 2021, ratificó ese compromiso en el Plan de Acción de Derechos Sociales. Europa seguía el proceso de desplegar un código normativo destinado a garantizar la solidaridad entre generaciones, centrado en el empleo y las oportunidades, con la mirada puesta en la innovación y la protección social.

La materialización de los objetivos en materia de derechos sociales es, por tanto, un compromiso político compartido por las instituciones de la UE, por las autoridades nacionales, regionales y locales de todo signo, de los interlocutores sociales y la sociedad civil en su conjunto. Esto quiere decir que todos tenemos una función que cumplir acorde a las competencias concretas, y que el mandato se extiende por igual a los distintos gobiernos a lo largo de los años.

LOS PACTOS SOCIALES EN ESPAÑA

La Constitución española, tras definir en su art. 6 a los partidos políticos como vehículos de la expresión del pluralismo político e instrumentos fundamentales para la participación política, establece en su artículo 7 que «los sindicatos de trabajadores

y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios». Los interlocutores sociales, por lo tanto, forman parte, cada uno desde su lugar, de

El diálogo social ha estado presente en nuestra cultura política sin interrupciones, con independencia del signo político de los gobiernos

la arquitectura participativa de nuestras sociedades abiertas y plurales. Los grupos políticos articulando posicionamientos políticos en las Cámaras; los interlocutores sociales en la negociación colectiva y a menudo haciendo aportaciones significativas, a través del diálogo social, en multitud de disposiciones de carácter normativo. Una de las formas más clara de contribución de los interlocutores sociales es su participación en los grandes pactos bipartitos o tripartitos de contenido socioeconómico con los que asegurar la paz social y que tocan cuestiones fundamentales para la competitividad de nuestro país.

El encaje constitucional elegido dota a los sindicatos y asociaciones empresariales de una especial relevancia en un doble papel de defensa y de promoción de sus intereses. Defensa y promoción como dos caras de una misma moneda. Defensa de derechos e intereses con frecuencia confrontados en la negociación colectiva que pone límites, que garantiza que ninguna de las partes impedirá a la otra llevar a cabo su actividad con garantías. Y, por otro lado, la promoción en un sentido positivo de poner en valor sus planteamientos desde la autonomía. Nos encontramos, por tanto, con una doble función o una doble dimensión de los interlocutores sociales que nos recuerda a las dos dimensiones de la libertad, que apuntaba Isaiah Berlin en sus *Dos ensayos sobre la Libertad*.

Siguiendo ese silogismo nos encontramos, en un sentido, con la dimensión de defensa de los intereses en conflicto que nos conducen a su vez a otros conceptos constitucionales como el de la libertad sindical, el derecho de huelga, la adopción de medidas de conflicto o el derecho de negociación colectiva. A través de estas instituciones los interlocutores establecen límites, defienden y preservan los aspectos tuitivos del derecho laboral o plantean los requisitos para la competitividad de las empresas.

Pero hay otra dimensión que tiene que ver con esa participación en las decisiones de tipo político que también es constitucional y tremendamente relevante porque, a través de ella, la dimensión social del Estado se conecta también con su propia configuración democrática. Aquí los interlocutores sociales hacen llegar su voz y propuestas y, en no pocas ocasiones, contribuyen a una concepción más pluralista y rica de la democracia.

En la perspectiva de las últimas cuatro décadas, la práctica continuada del diálogo social es un excelente ejemplo de cómo los interlocutores sociales han asumido su papel constitucional, dando respuesta positiva a esa oferta de actuación que la Constitución les planteaba. Y a la vez, la fuerza de ley de la negociación colectiva y la eficacia general de los convenios han propiciado un espacio normativo que da amplia cobertura a las relaciones laborales.

Sin duda, la práctica de la negociación colectiva, podríamos decir que ha servido, además de para actuar como marco normativo, como un valioso entrenamiento de sus protagonistas de cara a la suscripción de otros acuerdos sociales en importantes aspectos de las relaciones laborales, el modelo de protección social o las pensiones. Quizás

porque se desarrolla la escucha del otro y se adquieren conocimientos y perspectivas de la contraparte, se termina, a través de esta suma, construyendo una fotografía más completa de los intereses en juego y una visión más clara de la manera en que las variables socioeconómicas se relacionan unas con otras.

Sea como fuere, la apuesta de las organizaciones sindicales y empresariales por desarrollar sus facultades constitucionales a través de la concertación social ha sido clara. Con mayor o menor intensidad, con una retórica más o menos amistosa, pero de forma sostenida en el tiempo, y a través de una diversidad de modalidades, los agentes sociales han negociado y han acordado en multitud de ámbitos para conciliar eficiencia económica y cohesión social y han contribuido así, de forma decisiva, a las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales de España.

Desde el acuerdo Básico Interconfederal (ABI)⁷ pactado por CEOE y UGT en diciembre de 1979 hasta el último acuerdo de rentas de 2023, ha habido una pluralidad de grandes pactos de concertación. Estos son algunos:

- Acuerdos para la Negociación Colectiva de 1997, 2002, 2003, 2005 y 2007.
- Compromiso de Actuación entre CEOE y CEPYME, y CC.OO. y UGT, sobre la Negociación Colectiva pendiente 2009 y 2011.

7 El Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) contenía las bases de la negociación colectiva, y pasaría a convertirse finalmente en el Título III de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

- I Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012.
- II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014.
- V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales 2012-2016.
- III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017, suscrito el 8/6/15 (BOE de 20 de junio)
- IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2018, 2019 y 2020.
- V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2023, 2024 y 2025.

Esta relación de acuerdos, tanto en las etapas de los gobiernos socialistas como de los gobiernos populares, ya fueran estos bipartitos o tripartitos, han cumplido esa doble función antes aludida de afrontar con éxito los problemas socioeconómicos y equilibrar las dimensiones de interés que son propias de trabajadores y empresarios, aumentando así la confianza y la competitividad económica y garantizando, a la vez, la paz social.

Otro ejemplo que merece ser mencionado es el Pacto de Toledo. En 1995, los distintos partidos del Congreso de los Diputados acordaron abordar juntos los retos de sostenibilidad y suficiencia del sistema de pensiones, desde un debate sosegado, compartido y alejado de la contienda partidista. Ese mismo año los diputados elaboraron un informe con quince recomendaciones iniciales y comenzaron las reuniones de una comisión no permanente para hacerle seguimiento y evaluación a los acuerdos alcanzados en su seno. Fruto

de sus trabajos podemos destacar la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y gran parte de las reformas posteriores en materia de sostenibilidad y garantía del sistema público de pensiones de nuestro país.

EL VALOR DEL PACTO SOCIAL

De todo lo anterior, debemos deducir que el diálogo social ha estado presente en nuestra cultura política sin interrupciones, con independencia del signo político de los gobiernos. Así, a lo largo de los años sindicatos y patronales han colaborado, a través de los pactos sociales, con el Estado en la toma de decisiones de políticas sociales y económicas con el fin de garantizar la efectividad de la democracia, la cohesión social y la distribución equitativa.

La experiencia, en fin, nos muestra que cuanto más compleja y estructural es la tarea más necesarios son los pactos, pues estos servirán para orientar el futuro de varias generaciones. No podemos sino creer en las virtudes del pacto social, tanto en lo que tiene que ver con la regulación de las relaciones laborales como con el diseño de las políticas públicas y los marcos de previsión social y las pensiones. La experiencia nos dice que, con todas las dificultades que estas prácticas puedan conllevar, el resultado merece la pena. Por eso, me congratula participar en una obra como esta en la que se compendian reflexiones en torno a los diferentes pactos que han formado parte de nuestra historia democrática.

Contrario sensu, la polarización ideológica y una excesiva fragmentación del sistema de partidos pueden ser elementos que compliquen la estabilidad del sistema de pactos que

llevan décadas sirviendo a la paz social y la convivencia en España. Pues el pacto social requiere una moderación que no siempre encuentra suficientes seguidores pero que es, precisamente, la tendencia más estable y paradigmática de la sociedad española desde la democracia.

Apostemos, entonces, por la moderación, que ha servido tan adecuadamente a nuestro modelo a lo largo de las últimas décadas. Las relaciones laborales sobre las que descansa nuestro sistema de protección no puede ser un juego de suma cero en la que unos pierden y otros ganen y viceversa. Más bien debe ser una suma en positivo y en equilibrio inspirada en la buena fe negocial. Y como baluarte de una moderación necesaria, los pactos sociales son una garantía para la convivencia y un gran antídoto contra la polarización.

Apoyemos, por todo ello, en línea con las reflexiones planteadas, iniciativas de búsqueda de consensos, como la que representa el Pacto de Toledo en relación con sus recomendaciones sobre el presente y futuro de las pensiones. Dejemos que siga haciendo su trabajo con independencia y rigor al margen de las discrepancias electorales. Dejemos que avance en su trabajo a través de recomendaciones unánimes que cada gobierno pueda llevar a cabo después con las reformas que estime oportunas.

La cultura del pacto ha hecho posible que, durante las últimas décadas, distintos gobiernos en España y de la UE, tanto de centro-izquierda como de centro-derecha, hayan contribuido a transformar la realidad de la economía, el empleo y la protección social siempre junto a los interlocutores sociales, organizaciones del tercer sector y administraciones regionales y locales. Siempre he defen-

dido que todo éxito social es, y siempre será, resultado de la suma de esfuerzos conjuntos de sus protagonistas.

Sigamos esa senda de compartir lo esencial. Tratemos a la sociedad española como la sociedad madura que es y ofrezcamos información y consensos del más amplio alcance. Sólo así seremos capaces de cumplir con los compromisos de la Europa social a través del empleo. Son veinte objetivos que se agrupan en tres principales a alcanzar para 2030, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas:

- Que, como mínimo, el 78 % de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años debe tener empleo.
- Que al menos el 60 % de los adultos participen en actividades de formación todos los años.
- Que reduzcamos en al menos quince millones, las personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Para lograr lo anterior tenemos una larga trayectoria en España de trabajo compartido, ejemplificada en cada rincón por las distintas manifestaciones del pacto social ininterrumpido durante décadas. Alcanzar estos objetivos requiere una inmensa movilización de recursos, además de inteligencia de país y capacidad de lograr acuerdos bipartitos y tripartitos en múltiples áreas, como la formación para el empleo o las condiciones de trabajo flexibles, estables, saludables e inclusivas. Tendremos que poner a punto las políticas activas de empleo y seguir diseñando y reforzando un sistema de protección social sostenible que no deje a nadie atrás.

Como siempre, estaremos a la altura de estos retos con generosidad y responsabilidad. ■