



gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº22. junio 2014

Carlos L. Alfonso
Jorge Aragón
Luis Ayala
Pedro Badía
Máximo Blanco
Jesús Cruz Villalón
Georges Dassis
Jorge Fabra Utray
Ignacio Fernández Toxo
Juan A. Gimeno
Donata Gottardi
Fernando Lezcano
Begoña Marugán
Amparo Merino
Emilio Muñoz
Rafael Muñoz de Bustillo
Eloísa del Pino
Carlos Prieto
Jesús Ruiz-Huerta
Joan Subirats
Raymond Torres
Juan Tugores

POR UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

CCOO

gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº 22 - junio 2014

CCOO

**confederación sindical
de comisiones obreras**

Edita:

Confederación Sindical
de Comisiones Obreras
Fernández de la Hoz, 12
28010 Madrid

Dirección:

Jorge Aragón
jaragon@1mayo.ccoo.es

Coordinación:

Aida Sánchez
aida@ccoo.es

Consejo Editorial:

Julián Ariza
Rodolfo Benito
Máximo Blanco
Isidor Boix
Salce Elvira
Ramón Górriz
Ana Herranz
Fernando Lezcano
Enrique Lillo
Javier López
Paloma López
Héctor Maravall
Montserrat Mir
Empar Pablo
Carlos Prieto
Rosa Sans

Administración:

Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

Diseño de cubierta:

Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S.A.

**Producción editorial,
maquetación e impresión:**

Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135

Depósito legal: M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta
e interiores:**

Olga Rozanova

Ilustración de cubierta:

Composición no objetiva
(*Supermatismo*), 1916. Museo de
Artes Visuales, Ekaterimburgo

índice

Jorge Aragón	
Fernando Lezcano	11
<i>Notas sobre un nuevo contrato social</i>	
Ignacio Fernández Toxo.....	27
<i>Las bases de un nuevo contrato social.</i>	
<i>Una propuesta sindical</i>	
Raymond Torres.....	41
<i>¿Qué contrato social para el siglo XXI?</i>	
Joan Subirats	49
<i>La democracia como (“nuevo”) contrato político y social</i>	
Juan A. Gimeno	59
<i>Hacia un nuevo modelo social y de crecimiento</i>	
Juan Tugores	79
<i>¿Es posible el pleno empleo? Unas notas sobre estrategia y obstáculos</i>	
Begoña Marugán.....	91
<i>La igualdad de género, pieza fundamental de un nuevo contrato social</i>	
Carlos Prieto	111
<i>Bases sociales para la construcción de un nuevo contrato social</i>	

Donata Gottardi.....	121
<i>Relaciones laborales, derechos sociales y libertades económicas en un nuevo contrato social. Una perspectiva europea</i>	
Eloísa del Pino.....	141
<i>¿Un Estado orientado a la Inversión social? Avances y retrocesos de los gobiernos europeos en relación con el nuevo paradigma del bienestar</i>	
Luis Ayala Jesús Ruiz-Huerta.....	157
<i>Un sistema fiscal basado en la suficiencia, la equidad y la solidaridad. Tendencias y opciones en Europa para un nuevo contrato social</i>	
Rafael Muñoz de Bustillo.....	171
<i>Redistribución de la renta, servicios públicos y protección social como pilares del contrato social</i>	
Jesús Cruz Villalón.....	185
<i>La concertación social en la reconstrucción del contrato social</i>	
Amparo Merino.....	209
<i>El respeto a la autonomía colectiva como pilar fundamental de un nuevo contrato social. Los retos de futuro en España</i>	
Carlos L. Alfonso.....	225
<i>Derecho del trabajo y relaciones laborales en un nuevo contrato social: el equilibrio de intereses en el contrato de trabajo</i>	
Máximo Blanco.....	237
<i>Estrategias industriales, procesos de reindustrialización y diálogo social</i>	
Georges Dassis.....	253
<i>Una renta mínima europea</i>	

Pedro Badía	261
<i>Un pacto sobre educación para un nuevo contrato social</i>	
Emilio Muñoz.....	269
<i>La apuesta por la ciencia: imperiosa necesidad para afrontar las crisis</i>	
Jorge Fabra Utray	283
<i>La electricidad y el mercado</i>	
APUNTES	
<i>Declaración 3^{er} Congreso Confederación Sindical Internacional.....</i>	299
Nota biográfica de Olga Rozanova	315

autores

Carlos L. Alfonso

Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Valencia

Jorge Aragón

Economista
Director de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate

Luis Ayala

Catedrático de Economía
Universidad Rey Juan Carlos

Pedro Badía

Secretario de Comunicación, Información y Cultura
Federación de Enseñanza de CCOO

Máximo Blanco

Secretario de Estrategias Industriales
Federación de Industria de CCOO

Jesús Cruz Villalón

Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

Georges Dassis

Presidente Grupo II (Trabajadores)
Comité Económico y Social Europeo (CESE)

Jorge Fabra Utray

Instituto Pascual Madoz de Urbanismo
y Medioambiente
Universidad Carlos III
Presidente de Economistas Frente a la Crisis

Ignacio Fernández Toxo

Secretario general de CCOO

Presidente de la Confederación Europea de Sindicatos

Juan A. Gimeno

Catedrático de Economía

UNED

Donata Gottardi

Profesora de Derecho del Trabajo

Directora del Departamento de Ciencia Jurídica

Universidad de Verona

Fernando Lezcano

Secretario de Organización y Comunicación
de CCOO

Begoña Marugán

Profesora de Sociología

Universidad Carlos III

Adjunta a la secretaría de la Mujer de la FSC-CCOO

Amparo Merino

Profesora de Derecho del Trabajo

y de la Seguridad Social

Universidad de Castilla-La Mancha

Emilio Muñoz

Profesor *ad honorem*

Instituto de Filosofía, CSIC

Coordinador Unidad de Investigación

en Cultura Científica, CIEMAT

Expresidente del CSIC

Rafael Muñoz de Bustillo

Catedrático de Economía

Universidad de Salamanca

Eloísa del Pino

Científica Titular

Instituto de Políticas y Bienes Públicos

CSIC

Carlos Prieto

Catedrático de Sociología
Universidad Complutense de Madrid

Jesús Ruiz-Huerta

Catedrático de Economía
Universidad Rey Juan Carlos

Joan Subirats

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Investigador IGOP
Universidad Autónoma de Barcelona

Raymond Torres

Director
Departamento de Investigaciones
OIT

Juan Tugores

Catedrático de Economía
Universidad de Barcelona

Jorge Aragón
Fernando Lezcano

Notas sobre un nuevo contrato social

HUBIERA sido difícil pensar hace una década que términos como desempleo masivo, precariedad laboral, pobreza o exclusión social fueran expresiones que pudieran describir a muchos países de la Unión Europea. Pero esos son los resultados socialmente dramáticos de las políticas no cooperativas de “austericidio” aplicadas por gobiernos conservadores, que han orientado el proyecto europeo en los últimos años. Las elevadas tasas de desempleo (12% de la población activa en la UE) no solo expresan sufrimiento social sino también una creciente divergencia entre países —desde el 5% en Alemania o Austria al 26% en España y Grecia—. Una divergencia que previsiblemente seguirá creciendo en el tiempo si no se cambia de rumbo, porque esas políticas están suponiendo, quizás con la significativa excepción de los avances en la Unión bancaria, una vuelta atrás en la construcción europea como espacio de cooperación supranacional.

Pero la crisis no es solo económica sino política, porque las políticas que se están aplicando están fomentando una creciente desafección ciudadana hacia las instituciones europeas y nacionales y a las bases en que se apoya su legitimidad democrática, poniendo en cuestión el sentido mismo de la democracia; lo que, al menos parcialmente, explica el renacimiento de valores nacionalistas y localistas o de racismo y xenofobia frente a los valores de solidaridad, igualdad y cooperación en que se basó el proyecto europeo.

Esta situación es inaceptable y permite comprender por qué el sindicalismo europeo, organizado unitariamente en torno a la Confederación Europea de Sindicatos (CES), ha enarbolado como objetivo común la reivindicación de un nuevo contrato social, que renueve las bases sobre las que se construyó el Estado de bienestar y permitió acuñar el concepto del modelo social europeo, que han sido referentes para millones de trabajadores en el mundo¹.

¹ Somos conscientes de que al hablar del contrato social, el Estado de bienestar o el modelo social europeo incurrimos en una simplificación de su extensión política y geográfica y de su encuadramiento histórico. Pero esperamos que el lector entienda su importancia como “modelo” de referencia para los propósitos de estas páginas.

La larga crisis actual está contribuyendo a poner en cuestión las bases del contrato social como se conformó históricamente, pero su debilitamiento es anterior a ella y obedece a cambios de muy distinta naturaleza que es necesario tener en cuenta para conseguir su recreación.

Por ello, cabe recordar algunos de los principales rasgos del contrato social como pacto implícito entre capital, trabajo y Estado —el pacto keynesiano implícito— que supuso un equilibrio en el reparto de poderes, en el que se aceptaba el papel del capitalismo en la asignación de recursos —economía de mercado y derechos de propiedad privada— al tiempo que se reconocía la legitimidad y necesidad de la intervención del Estado —la economía social de mercado— su capacidad de regular los mercados y las decisiones de las empresas privadas, para garantizar principios como la igualdad o la solidaridad esenciales en la convivencia de las sociedades. Paralelamente, se ampliaban los derechos políticos de la democracia —el derecho al voto— a otros ámbitos de participación como el laboral —también en el ámbito de la empresa privada, reconociendo el papel de las organizaciones sindicales de clase² como defensoras de intereses generales— y social mediante la participación de las organizaciones ciudadanas en la vida pública.

Un equilibrio que tenía como principales instrumentos un potente sistema fiscal, legitimado para recaudar un elevado volumen de recursos de la renta y la riqueza, y un significativo sistema de redistribución a través del gasto público, muy especialmente a través de los gastos sociales en protección por desempleo, jubilación, educación y sanidad. Con ello se promovían mejoras en la competitividad de las empresas, cualificación de los trabajadores, derechos laborales y sociales y el pleno empleo como expresión del Estado de bienestar.

Sin embargo, muchas cosas han cambiado en los últimos setenta años y quizás la primera a señalar sea la llamada *globalización del capital*, expresada en una continuada concentración de capital a nivel mundial y un creciente papel y autonomía de su dimensión financiera. Con ella, el capital adquiere una capacidad de movilidad internacional que le permite escapar de las regulaciones nacionales y —entre otras cosas— de sus obligaciones fiscales, debilitando la capacidad reguladora de las políticas de los Estados nación. La constatación de este cambio plantea una primera pregunta: ¿Es posible recuperar el papel de los Estados nación para construir un

² Utilizamos en estas líneas el concepto de *clase* no en su sentido decimonónico, relacionado con el de proletariado, sino como expresión de la *centralidad del trabajo* como ámbito de socialización y de cohesión social.

nuevo contrato social en sus relaciones con el capital? No parece que sea así, por lo que es necesario promover nuevas regulaciones de carácter supranacional en las que la construcción europea debe desempeñar un importante papel.

En segundo lugar, junto a esta concentración del capital se ha producido una creciente *transnacionalización de los procesos productivos* y de las cadenas de valor más allá de los mercados domésticos, y con ello la hegemonía de las empresas transnacionales, dentro de la misma esfera del capital, que se manifiesta en procesos de subcontratación y de aumento de los empleos precarios —antes se llamaban *atípicos* aunque, desgraciadamente, ya no lo son— que está suponiendo un cambio radical en los marcos de relaciones laborales y el debilitamiento de la acción tradicionalmente nacional de las organizaciones sindicales de clase en ámbitos tan importantes como la negociación colectiva. ¿Sería viable una respuesta meramente nacional o de empresa para hacer frente a estos procesos y conseguir un nuevo contrato social? El movimiento sindical sabe que su espacio de reivindicación y negociación debe disputarse en el espacio en el que se mueve el capital. La apuesta por construir un sindicalismo unitario como la CES es buena prueba de ello, así como la creación de la Confederación Sindical Internacional (CSI). Recluírse en el sindicalismo de empresa —aunque sea de empresas transnacionales— sin encuadrarlas en organizaciones sindicales de clase sería renunciar a defender los intereses generales de los trabajadores y a proyectar sus reivindicaciones en ámbitos ciudadanos tan relevantes como las pensiones, la educación o la sanidad.

También merece reflexionar sobre el *nuevo escenario político internacional* en el que se incardina hoy el contrato social europeo, que es radicalmente diferente al de hace algunas décadas, y que está marcado por la quiebra de la URSS y la aparición de nuevos actores políticos como los países emergentes —China, India o Brasil— que cuestionan de forma creciente las relaciones de dependencia Norte-Sur y evidencian la obsolescencia de los organismos económicos internacionales creados para salvaguardar un “orden internacional” hoy inexistente. ¿Sería viable un reequilibrio en las relaciones capital, trabajo y Estado sólo desde una dimensión nacional o local en el nuevo contexto internacional? Cabe pensar que no sería viable ni razonable, excepto que se hiciera desde un pensamiento “cantonalista”. Renovar el contrato social y darle centralidad en la construcción europea es la vía para proyectarlo en el nuevo escenario mundial.

El intenso *desarrollo de las tecnologías* de la información y las comunicaciones sirve de soporte y telón de fondo del proceso de globalización, que permite explicar parcialmente la creciente centralización de capital y de la desconcentración de la acti-

vidad productiva, antes comentada. Los efectos de la innovación tecnológica dependen más de las estrategias empresariales y de la actuación de los agentes sociales que de su propio carácter. Son las políticas económicas, y no las nuevas tecnologías, las que crean o destruyen empleo, desplazan trabajadores y modifican profundamente el sistema social. Pero gran parte de esa capacidad de innovación tecnológica está monopolizada por empresas transnacionales que, en no pocos casos, obstaculizan su difusión. ¿Cómo hacer frente a la oligopolización de conocimiento en manos privadas y a las restricciones en su difusión, que generan desigualdades sociales crecientes, como el analfabetismo tecnológico o la brecha digital? No parece posible fomentar la ciencia ni difundir los procesos de innovación sin un marco de regulación supranacional.

También las *características de la clase trabajadora* han cambiado sustancialmente respecto a los principales rasgos que la definían a mitad del pasado siglo, expresada simplificada en el trabajador fordista, varón “de mono azul”, junto a unos pocos de “mono blanco”, que desarrollaba su actividad en grandes concentraciones industriales. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo —el empleo remunerado— es un proceso que altera radicalmente aquellos parámetros del trabajador fordista y que tiene su impacto no solo en el mundo del trabajo sino en las familias y en el reparto de responsabilidades en su seno, generando nuevas demandas laborales y sociales. También lo es el papel de los jóvenes en un mundo de intensos cambios tecnológicos, en el que se produce una creciente polarización de cualificaciones y el desarrollo cada vez mayor de actividades de servicios en procesos productivos fragmentados. Un nuevo contrato social debe necesariamente fundarse en un pacto de igualdad de género y en un pacto intergeneracional que incorpore compromisos con la sostenibilidad social y medioambiental.

Nos enfrentamos al reto de reconstruir las bases sociales que han dado legitimidad y dimensión política al Estado de bienestar y al modelo social europeo; por ello la reivindicación de un nuevo contrato social. Aunque el contexto político, económico y social sea difícil, no cabe aceptar determinismos históricos. Como se ha reiterado en las páginas de Gaceta Sindical, la historia tiene actores políticos y sociales, antiguos y nuevos, que construyen el futuro, por muy difícil que sea la correlación de fuerzas en un momento dado; y entre estos actores, el sindicalismo internacionalista de clase tiene un papel destacado, pero no exclusivo, para conseguir una nueva hegemonía política como proyecto ético de convivencia frente a la actual globalización sin gobierno.

Como señalaban distintos responsables sindicales de la CES: “Es necesario establecer un nuevo contrato social y económico con la activa participación de los

interlocutores sociales. Un nuevo contrato social europeo que sustituya al histórico, cuyos grandes capítulos deberían ser, entre otros: el empleo, los salarios —respetando la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación colectiva—, las pensiones, la protección por desempleo, la educación y la salud³.

Pero el objetivo de volver a construir un nuevo contrato social no es un objetivo basado en un *voluntarismo* ajeno a la realidad en la que se proyecta, a la espera pasiva de una correlación de fuerzas todavía lejana en el tiempo. Esa nueva correlación de fuerzas tiene que ser construida socialmente. Es necesario contribuir a tejer los mimbres que hagan posible su desarrollo, fomentando líneas de actuación concretas que hagan frente a los problemas laborales y sociales más acuciantes, y que lo hagan desde lo concreto pero con una perspectiva integrada y común de acción. En este sentido cobra lógica la propuesta de este número de Gaceta Sindical: *Por un nuevo contrato social*.

Como se señalaba en el Programa de Acción del X Congreso de CCOO en 2013: “el nuevo contrato social europeo es tanto un concepto/idea fuerza como una estrategia a medio y largo plazo (para cuyo desarrollo es necesario) establecer, desde la autonomía sindical, las alianzas políticas y sociales necesarias para la consecución de unos objetivos que, obviamente, trascienden el campo estrictamente sindical y que son, sin embargo, imprescindibles para defender las condiciones de vida y trabajo de los asalariados españoles y europeos”⁴.

Se trata, por tanto, de un objetivo político que requiere proyectarlo como construcción social no solo en España o en Europa sino en el mundo, porque como señala la Declaración del 3^{er} Congreso de la Confederación Sindical Internacional —*Reforzar el poder de los trabajadores*— celebrado a finales de mayo de 2014 y en el que han participado más de 1.500 sindicalistas, representantes de 325 centrales sindicales nacionales procedentes de 161 países del mundo: “Necesitamos un nuevo acuerdo mundial entre las naciones; un nuevo contrato social global que garantice el pleno empleo y el trabajo decente, la protección social y la sostenibilidad”.

³ Artículo publicado en diversos medios de comunicación europeos el 14 de diciembre de 2011, firmado por Ignacio Fernández Toxo, secretario general de CC OO y presidente de la CES; Cándido Méndez, secretario general de la UGT; Michael Sommer, presidente de la DGB (Alemania); Susanna Camusso, secretaria general de la CGIL (Italia); Bernard Thibault, secretario general de la CGT (Francia); François Chèrèque, secretario general de la CFDT (Francia); Anne Demelenne, secretaria general de la FGTB (Bélgica), y Claude Rolin, secretario general de la CSC (Bélgica).

⁴ http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/doc147782_Programa_de_Accion_y_documentos_aprobados_en_el_X_Congreso_Confederal_.pdf

Para hacer viable el objetivo de construir un nuevo contrato social es necesario actuar sobre los problemas concretos, los que consideramos prioritarios desde CCOO y UGT, desde la CES y la CSI, para tejer los mimbres sobre los que construir las bases de un nuevo proyecto de convivencia. En el Programa del X Congreso de CCOO se apuntaron algunos elementos centrales de esta estrategia de acción sindical: una fiscalidad progresiva que permita la suficiencia a Estados e instituciones europeas y sea un instrumento poderoso de redistribución de la riqueza; una política económica que recobre como objetivo principal el pleno empleo, conseguido con empleos de calidad y el pleno respeto a los principios y derechos fundamentales del trabajo consagrados por la OIT; la restauración y reforzamiento de la negociación colectiva y el diálogo social y de la autonomía de los interlocutores sociales; el establecimiento de normas laborales y sociales básicas europeas que garanticen estándares elevados de derechos y cohesión social; la defensa y desarrollo de servicios públicos, en particular los educativos y de salud, de calidad y con acceso universal a sus prestaciones.

Contribuir a tejer los mimbres de un nuevo contrato social quiere ser la aportación de este monográfico de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate.

ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DEL MONOGRÁFICO

El monográfico que tiene el lector en sus manos se abre con un artículo de Ignacio Fernández Toxo en el que aborda *las bases de un nuevo contrato social desde una perspectiva sindical*, partiendo del análisis de sus principales características como pacto implícito entre capital, trabajo y Estado que, tras la brutal destrucción ocasionada por la Segunda Guerra Mundial, permitió una larga etapa de crecimiento económico de estabilidad política y convivencia y cohesión social, en la que se fraguó el proyecto de la Unión Europea (UE) y que logró que el modelo social europeo fuera una referencia y una aspiración para muchos trabajadores y pueblos del mundo. Un contrato cuyas bases se han ido deteriorando, tanto por los cambios de la globalización sin gobierno —con una mayor movilidad y transnacionalización del capital— como por la opción de políticas neoliberales que tienen su última expresión en las actuales políticas de recortes sociales en la UE, que están provocando un desempleo masivo, una creciente precarización laboral y una reducción de los sistemas de protección social y de los servicios públicos. Una situación que considera inaceptable y que explica que la reivindicación de un nuevo contrato social sea hoy un objetivo común del sindicalismo europeo, consciente de las dificultades para llevarlo a cabo en un contexto muy diferente al existente en la mitad del pasado siglo, pero también

convencido de que es la única vía de acción que puede articular de forma unitaria y solidaria las acciones de millones de trabajadores, para lo que es imprescindible tejer una nueva correlación de fuerzas.

Desde su experiencia en la OIT, Raymond Torres busca responder a la pregunta: *¿Qué contrato social para el siglo XXI?*, considerando que el elevado desempleo, la precaria situación de los jóvenes, las desigualdades crecientes y la pérdida de confianza en la clase política y las instituciones han llevado a un debilitamiento del pacto social y la necesidad de reformular un nuevo contrato social con tres características principales: definir una visión clara de futuro para la sociedad; que las partes sean representativas de los distintos intereses y estén dispuestas a ceder en algunas de sus reivindicaciones para el bien común; y que el esfuerzo sea equitativo, sobre todo con respecto a los más vulnerables y a las generaciones futuras. Un objetivo en cuyo desarrollo debe jugar un papel fundamental una adecuada gobernanza europea, para avanzar en una Unión Europea que tenga como pilar la cohesión social y la solidaridad, tanto en el interior de sus Estados como entre ellos.

Con una perspectiva asimismo general pero referida más específicamente a la situación en España, Joan Subirats reflexiona sobre *la democracia como (“nuevo”) contrato político y social*, señalando que las coordenadas del nuevo escenario político apuntan la necesidad de plantear salidas que vayan más allá del marco constitucional diseñado a fines de los años 70 —que considera poco propicio para encarar los retos actuales— y en el que la democracia, en su sentido más pleno, sigue siendo el marco en el que situar las posibles respuestas que configuren espacios de acuerdo social. Una democracia que, incorporando las reglas básicas que la definen, busque transformar una realidad que no permite satisfacer los valores democráticos de fondo: igualdad y justicia social.

Después de estos trabajos iniciales, se abordan las relaciones entre los modelos de crecimiento y sus implicaciones sociales, con especial referencia al empleo, porque como señala Juan Antonio Gimeno —*Hacia un nuevo modelo social y de crecimiento*— es preocupante el modelo económico y social que pretende imponerse con el pretexto de esa crisis, en el que un capitalismo financiero y oligopolístico está condicionando de forma creciente el funcionamiento democrático, pervirtiendo sus esencias más básicas. Para solventar una situación económica y social insostenible, el primer pacto necesario es la defensa de los propios principios democráticos y la necesidad de contrapoderes adecuados, lo que exige fortalecer los grandes organismos internacionales y los Estados nacionales, por un lado, al tiempo que reforzar la participación, la transparencia y el propio funcionamiento interno democrático de

todas las organizaciones e instituciones. Finalmente, defiende que el nuevo paradigma social exige, prioritariamente, la erradicación de la pobreza, el derecho a un empleo digno y la garantía de unos servicios públicos socialmente aceptables, y hace necesaria una revisión profunda del concepto y modelo de crecimiento.

Esta línea de reflexión tiene su continuidad en el trabajo de Juan Tugores — *¿Es posible el pleno empleo? Unas notas sobre estrategia y obstáculos*— que parte de considerar que los datos relativos al (des)empleo, retribuciones y distribución de la renta ponen en evidencia la quiebra del contrato social vigente en las décadas centrales del pasado siglo en las economías avanzadas, obligando a plantear la necesidad de alternativas, porque desde el auge de la globalización y con el estallido de la crisis estaría gestándose una nueva forma de capitalismo —la versión 3.0, siguiendo la terminología de Dani Rodrik— que tendría el rasgo esencial de ser de alcance global en todas las vertientes económicas (empresariales, comerciales, financieras, etc.) pero que plantearía el reto de con qué políticas públicas se complementan —o, eventualmente, se “gobiernan”— esos mercados globales. Por ello, considera necesario analizar las diferentes estrategias socioeconómicas para afrontar la situación actual y sus implicaciones e interacciones con el mercado de trabajo y, posteriormente, clarificar las dinámicas en que se insertan que, lejos de fatalismos o determinismos históricos, pueden ser moduladas por políticas en las que los objetivos de empleo, estabilidad, crecimiento y distribución ocupen un lugar mucho más destacado.

Compartiendo la necesidad de un nuevo pacto social que tenga en cuenta las actuales condiciones objetivas y corrija los efectos más injustos de las políticas económicas adoptadas, Begoña Marugán — *La igualdad de género, pieza fundamental de un nuevo contrato social*— hace hincapié en que este nuevo contrato social debe reconocer la igualdad entre hombres y mujeres como un elemento central y romper con el género masculino como referente de universalidad. Como explica, no se trata de que las mujeres lleguen a donde están los hombres, sino de compartir espacios, responsabilidades, poder, empleo, familia y trabajo doméstico y de cuidados; en definitiva, romper con la lógica productiva para dejar paso a la sostenibilidad de la vida.

Desde una óptica diferente Carlos Prieto — *Bases sociales para la construcción de un nuevo contrato social*— considera que la crisis actual es, ante todo, la crisis del trabajo decente, problema en el cual España ocupa un lugar “privilegiado” aunque afecte a todos los países europeos. La configuración social de un empleo débil y profundamente segmentado como el español no sería el resultado de determinadas

políticas consideradas independientemente, sino de la acción interactiva de todas ellas, resultado de un Régimen Social de Empleo (RSE) caracterizado por su dinámica dualizadora y escasamente inclusiva. Pero, como indica, el objetivo de imponer un nuevo contrato social que cree las bases para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un empleo y una vida decente, exige la existencia de sujetos sociales, sin los que la teoría crítica es mera utopía.

Este primer bloque de análisis da paso a un segundo que agrupa distintos artículos con una visión más específica del marco europeo, partiendo del trabajo de Donata Gottardi —*Relaciones laborales, derechos sociales y libertades económicas en un nuevo contrato social. Una perspectiva europea*— en el que analiza en qué medida la crisis económico-financiera ha afectado a la ya difícil relación entre derechos sociales y libertades económicas en el marco de la Unión Europea, considerando que en los cinco años transcurridos desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la plena obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales no se han impulsado cambios relevantes por parte de las instituciones europeas. Con el análisis de experiencias concretas de reestructuración y deslocalización de empresas —como el de la empresa Dell, del sector informático—, del sentido de las ayudas públicas, así como del papel de las instituciones europeas y de los sindicatos en estos procesos, apunta la necesidad de una política industrial europea con una visión amplia que garantice el desarrollo social. Aunque considera que se entrevén algunas tímidas señales de cambio, como las relacionadas con los debates sobre el trabajo digno, plantea una cuestión que valora como esencial: ¿debe la garantía del trabajo digno situarse en un umbral mínimo —el de los derechos fundamentales (también sociales)— o en un nivel superior?

Eloísa del Pino —*¿Un Estado orientado a la inversión social? Avances y retrocesos de los gobiernos europeos en relación con el nuevo paradigma del bienestar*— analiza algunas de las principales reformas llevadas a cabo en los últimos años en los distintos regímenes de bienestar europeos, relacionados con los Nuevos Riesgos Sociales —aquellos a los que se enfrentan las personas como resultado de cambios económicos y sociales asociados con la transición a una “sociedad post-industrial” y a una economía globalizada— y con una mayor receptividad de los gobiernos hacia las críticas que proponen repensar el tamaño y las tareas del Estado y, especialmente, en un contexto de crisis y escasez en el caso de los países del sur de Europa. En una conclusión abierta al debate considera que es difícil valorar hasta qué punto algunas de las políticas mencionadas, que nominalmente podrían calificarse como políticas propias de un “Estado orientado a la inversión social”, lo son en realidad.

Las aportaciones de Luis Ayala y Jesús Ruiz-Huerta — *Un sistema fiscal basado en la suficiencia, la equidad y la solidaridad. Tendencias y opciones en Europa para un nuevo contrato social*— parten de constatar que la intensidad y duración de la crisis económica en Europa y el incontenible proceso de globalización e internacionalización de las economías, suponen ingredientes adicionales en el cuestionamiento que se viene haciendo al Estado de Bienestar desde hace años. Consideran que es necesario asumir una parte de las críticas al funcionamiento de los servicios de bienestar y buscar soluciones imaginativas para poder asegurar el mantenimiento de los mejores resultados del Estado de Bienestar existente en Europa desde hace más de cincuenta años. En su opinión, cualquier reforma de los estados de bienestar europeos se enfrenta, como uno de sus retos principales, a conseguir reducir de forma más efectiva las desigualdades económicas y su capacidad para lograrlo depende, en gran medida, de las características de los sistemas fiscales, ahora heterogéneos, que deben someterse a cambios profundos en su diseño actual y a una mayor armonización a escala europea.

Desde una perspectiva complementaria, Rafael Muñoz de Bustillo — *Redistribución de la renta, servicios públicos y protección social como pilares del contrato social*— argumenta que cualquier “nuevo” contrato social debe contemplar entre sus elementos constitutivos el control de las tendencias de aumento de la desigualdad económica y el fortalecimiento de los servicios públicos, fundamentalmente salud y educación. En un mundo donde el mercado tiene cada vez un papel más predominante en la determinación de qué se produce y para quién se produce, la limitación de la desigualdad de la renta —el principal mecanismo de acceso al mercado— es de vital importancia. Ello requiere un Estado de Bienestar fuerte que, por una parte, neutralice mediante el juego de impuestos y transferencias la desigualdad monetaria que genera el mercado, y, por otro lado, saque ámbitos centrales del bienestar de las personas, como la salud o la educación, de la arena del mercado, estableciendo unos criterios de acceso a los mismos en los que la renta no juegue papel alguno.

Un tercer bloque, más centrado en la realidad española, aborda las relaciones laborales, el derecho del trabajo, la negociación colectiva y el diálogo social como piezas centrales del modelo social europeo y que, como tales, han de ser adaptados y proyectados en un nuevo contrato social. Jesús Cruz — *La concertación social en la reconstrucción del contrato social*— parte de la consideración de que en el último periodo se están produciendo importantes transformaciones en diversos ámbitos, como la globalización económica, que debilitan la capacidad de los Estados nacionales en la gestión de la economía y del desarrollo social y, en consecuencia, su papel clave en la concertación social. Defiende que esto no significa

que el contrato social haya perdido su vigencia sino que el proceso de concertación social debe ampliar sus contenidos y superar el ámbito nacional. Pero, junto a ello, considera que es necesario un proceso de renovación de los protagonistas tradicionales, para recuperar la legitimación social que han perdido, así como una articulación del contrato social por la vía de la transparencia y la capacidad decisoria de las instituciones europeas y de los gobiernos nacionales, implicando a los niveles políticos territoriales. Finalmente, apunta que esta reconstrucción del contrato social debe trasladarse al instrumento jurídico que por excelencia simboliza su formalización: la Constitución.

En el análisis de la negociación colectiva, Amparo Merino —*El respeto a la autonomía colectiva como pilar fundamental de un nuevo contrato social. Los retos de futuro en España*— considera que un contrato social supone un acuerdo de organización de la vida en común entre el Estado y los ciudadanos, más allá de los tratados y de la constitución y que, en España, el contrato social vigente en las últimas décadas quiebra hoy en aspectos básicos para su supervivencia, aunque sin él difícilmente se encontrará una salida adecuada a la actual crisis política y económica. Desde esta óptica defiende que el respeto a la libertad sindical exige garantizar la autonomía de los trabajadores en defensa de sus intereses de clase, superando el intervencionismo estatal que padecen nuestras relaciones laborales, y critica el modelo legal vigente, que no prescinde formalmente de la negociación colectiva pero traza la dirección que deben seguir los actores sociales, restando eficacia al convenio colectivo; porque cuando se intenta desvalorizar la negociación colectiva no solo se busca despojarla de su condición de instrumento de ordenación de las condiciones laborales, también se promueve una mayor desigualdad entre las rentas del trabajo y el capital. Por ello, considera primordial recuperar en su plenitud la autonomía colectiva para garantizar una negociación colectiva de equilibrio, libre de injerencias de los poderes públicos.

En una perspectiva complementaria, Carlos L. Alfonso —*Derecho del trabajo y relaciones laborales en un nuevo contrato social. El equilibrio de intereses en el contrato de trabajo*— subraya que el derecho del trabajo es un elemento esencial en el contrato social por su función de garantía de la igualdad, configurando unas relaciones de trabajo basadas en una ciudadanía democrática. Por ello, aboga por defender la función del derecho del trabajo al servicio de la igualdad —frente a los ataques de los que está siendo objeto— como elemento nuclear de un nuevo contrato social, lo que exige mantener su función tuitiva reconociendo derechos suficientes, promocionar el hecho sindical como elemento esencial de igualación y democratización de la empresa, y ofrecer unos elementos de protección social que refuercen

la posición contractual de las personas trabajadoras e impidan la pobreza y la exclusión social.

Posteriormente, Máximo Blanco —*Estrategias industriales, procesos de reindustrialización y diálogo social*— defiende la importancia de la política industrial, cuyas estrategias deben tener un fuerte componente europeo, porque la globalización no permite el diseño de estrategias aisladas y porque los países miembros deben abrir su campo de actuación hacia otros mercados. Por ello, defiende que la actual apuesta de la UE por asumir políticas de reindustrialización debe estar acompañada de medidas precisas para proteger a los trabajadores y los ciudadanos, y que una competitividad como la actual, basada en la desregulación y el *dumping* social, debe ser sustituida por otra basada en la calidad, la innovación, la inversión y las mejores condiciones de trabajo. Finalmente, considera que en España —uno de los principales damnificados, junto a los países del sur de Europa, por las depredadoras condiciones impuestas para su salida de la crisis— es necesario promover un modelo de relaciones laborales acorde con el objetivo de consolidar el tejido productivo, mediante la puesta en marcha de un Pacto de Estado por la Industria que no esté condicionado a los cambios legislativos.

Como reflexión final de este bloque temático, Georges Dassis —*Una renta mínima europea*— subraya que una de las principales consecuencias de esta crisis económica y financiera es la creciente dualización de la sociedad; situación ante la que las instituciones europeas no pueden quedarse de brazos cruzados. Por ello, analiza cómo el Comité Económico y Social Europeo, recogiendo numerosos precedentes en distintos textos comunitarios desde 1989, ha aprobado un Dictamen sobre “Renta mínima europea e indicadores de pobreza” en el que se propone el establecimiento de una renta mínima europea que contribuya a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta; pidiendo a la Comisión Europea que estudie las posibilidades de financiación de esta renta, prestando especial atención a la creación de un fondo europeo adecuado.

El monográfico se cierra con el análisis de tres áreas con entidad propia, referidas a la educación, la ciencia y la energía, comenzando por el trabajo de Pedro Badía —*Un pacto sobre educación para un nuevo contrato social*— en el que reflexiona sobre la necesidad de alcanzar un nuevo contrato social que ponga el foco en el bienestar de las personas y restablezca la soberanía del ciudadano frente al poder financiero. Ante la voracidad del mercado, que ha puesto la educación en su punto

de mira como fábrica de empleados modélicos alineados con las tesis de la economía global, el autor destaca el papel de los movimientos sociales de amplio espectro como agentes de cambio, y defiende la participación de docentes, familias y estudiantes en estas plataformas, para combatir la segregación y discriminación por razones económicas y culturales que imponen las políticas educativas del Partido Popular, cuyo máximo exponente es la mal llamada Ley para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE).

Posteriormente, Emilio Muñoz —*La apuesta por la ciencia: imperiosa necesidad para afrontar las crisis*— analiza las “paradojas en relación al trinomio I+D+i” y la política científica a lo largo del siglo XX, apuntando lo que denomina “el fallo del contrato social europeo sobre la ciencia”. Desde esta perspectiva histórica apunta que la conclusión parece clara para quienes crean, como lo hacen los países no solo avanzados sino los emergentes, que hay que apostar por la ciencia y la tecnología para afrontar un modelo de desarrollo económico y social basado en la riqueza de los recursos humanos integrando mujeres y hombres, cualificados y competentes, y en un tejido empresarial que defienda la producción creativa y la reivindicación de la industria. Una apuesta que es necesario articular dentro de un nuevo e histórico contrato social que haga frente a las que califica como “las siete plagas” de la política científica española: ausencia de instituciones, indiferencia de los poderes económicos, aleatoriedad política, inestabilidad presupuestara, burocracia con escasos dedos de frente, carencia de estrategias e individualismo como forma de supervivencia.

Finalmente, Jorge Fabra Utray aporta sus reflexiones sobre la energía como elemento esencial en la configuración de las sociedades mediante el sugerente título *La electricidad y el mercado*, recordando que la electricidad es imprescindible y no sustituible, lo que hace de ella un bien esencial para los individuos y la sociedad y, además, debe suministrarse de manera continua y estar disponible en todo momento. Por ello, la fiabilidad del suministro hace que la electricidad pase de ser un bien esencial a un bien público (no exclusivo y compartido) y recuerda que el mercado falla en la provisión de bienes públicos, por lo que es necesario un regulador que represente los intereses generales, optimizando la capacidad instalada y maximizando el bienestar social con una restricción distributiva. La sostenibilidad medioambiental del sector eléctrico no es posible si para los consumidores los costes de la electricidad no son sostenibles. Ambas son, por tanto, indesligables y plantean la exigencia de construir un modelo regulatorio que contemple esta doble dimensión de la sostenibilidad.

En la habitual sección de Apuntes se recoge la Declaración final del 3^{er} Congreso Mundial de la Confederación Sindical Internacional (CSI) —*Reforzar el poder de los*

trabajadores— celebrado en Berlín del 18 al 23 de mayo de 2014, que ha reunido a más de 1.500 sindicalistas procedentes de 161 países, que representan a 325 centrales sindicales nacionales y a los trabajadores y trabajadoras del mundo entero. El interés de su contenido y la importancia misma de este congreso en la reivindicación de un mundo más justo y solidario en estos tiempos de globalización sin gobierno, de desigualdad, precariedad y pobreza, hablan por sí mismos.

Una breve biografía de Olga Rozanova cierra este monográfico, algunas de cuyas obras ilustran la portada y los artículos, como un breve homenaje a una mujer que formó parte de las llamadas *“amazonas de la vanguardia rusa”* en un período en que la igualdad entre hombres y mujeres era prácticamente inexistente, que vivió la 1ª Guerra Mundial —cuyo comienzo hace un siglo se recuerda ahora— y que participó activamente en la revolución de 1917. El lector podrá comprender por qué hemos querido que nos acompañara en estas páginas que reivindican un nuevo contrato social.

AGRADECIMIENTO

Finalmente, tenemos que agradecer su contribución a las personas que nos aportan desinteresadamente los trabajos y reflexiones que conforman este monográfico, y poder compartir con ellos el empeño de construir un nuevo contrato social. Somos conscientes de que lo han hecho en tiempos difíciles, en los que imperan términos como pesimismo, desafección o individualismo —que suelen acompañar a los populismos— sacando tiempo al tiempo de trabajo y, sobre todo y como el lector podrá comprobar, lo han hecho desde conocimientos, experiencias y disciplinas muy diversas aunadas, sin embargo, por la voluntad de construir un futuro en el que palabras y conceptos como igualdad, justicia, solidaridad y democracia proyecten todo su sentido como referentes de convivencia en nuestras sociedades.

JORGE ARAGÓN

Director de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate

FERNANDO LEZCANO

Secretario de Organización y Comunicación de CC.OO

Ignacio Fernández Toxo

Las bases de un nuevo contrato social.
Una propuesta sindical



Ilustración para la revista Souz Molodyozhi, 1913. Olga Rozanova

La reivindicación de un nuevo contrato social es hoy un objetivo común del sindicalismo europeo, expresado claramente en las propuestas de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) desde el Congreso de Atenas en 2011. Hay que ser conscientes de las dificultades para llevarlo a cabo, en un contexto muy diferente al existente en la mitad del pasado siglo, pero también estar convencidos de que es la única vía de acción que puede articular de forma unitaria y solidaria las acciones de millones de trabajadores.

Se trata, por tanto, de actualizar una propuesta inclusiva de Estado de bienestar que recoja y dé respuesta a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad europea. No es tarea fácil, pues conlleva una refundación de la Unión Europea en clave social que garantice la participación democrática en la toma de decisiones y una nueva distribución de competencias y funciones de las instituciones europeas. Esto exige una correlación de fuerzas muy distinta a la actual y una alianza entre la izquierda política, en su diversidad, y la izquierda social, en especial los sindicatos pero también los nuevos movimientos sociales.

Este empeño tiene una clara dimensión europea, pero quiere tener también una dimensión mundial, ya que el movimiento sindical cuenta hoy con una organización tan relevante como la Confederación Sindical Internacional (CSI).

LOS efectos de la crisis que comenzó hace más de seis años conforman hoy un panorama desolador en el Sur de Europa que progresivamente se extiende a una mayoría de los países europeos: más de 26 millones de personas desempleadas, un continuado aumento de las personas que viven debajo del umbral de la pobreza y en riesgo de exclusión social, y una creciente precarización de las condiciones laborales.

Con la crisis y su gestión, la distribución de la riqueza pierde equidad. Se ensanchan las distancias entre países y se amplía la desigualdad entre las personas. Lejos quedan los tiempos en los que Norte y Sur eran referencias económicas y sociales que hablaban también de desigualdad. Hoy esas referencias han cambiado o, al menos, hay que complementarlas con otras. Cada vez son más los países del “Norte” que tienen un “Sur” en su interior. Son los excluidos de los suburbios de las grandes ciudades de Francia, pero también los de Estocolmo, los millones de trabajadores alemanes de los *minijobs*, los afectados por el paro endémico o el subempleo. En España, ese 28% —nada menos— de la población que vive en la pobreza entre los que se encuentran un número creciente de “trabajadores pobres”.

Esta situación está conduciendo a una continuada pérdida de las bases de legitimación democrática de las instituciones europeas y nacionales, y de los valores de igualdad y solidaridad que impulsaron la construcción europea. Una realidad que es inaceptable y que exige una renovación en profundidad del contrato social, que estuvo en los orígenes de la construcción europea como base de su desarrollo, y de las políticas económicas y sociales resultantes, que conformaron el Estado de bienestar y el modelo social europeo como referente común de convivencia.

La reivindicación de un nuevo contrato social es hoy un objetivo común del sindicalismo europeo, expresado claramente en las propuestas de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y de sus sindicatos miembros desde el Congreso de Atenas en 2011. Hay que ser conscientes de las dificultades para llevarlo a cabo, en un contexto muy diferente al existente en la mitad del pasado siglo, pero también hay que estar convencidos de que es la única vía de acción que puede articular de

forma unitaria y solidaria las acciones de millones de trabajadores. Un empeño con una clara dimensión europea, pero que quiere tener una dimensión mundial, ya que el movimiento sindical cuenta hoy con una organización tan relevante como la Confederación Sindical Internacional (CSI), que ha celebrado recientemente su III Congreso y que es necesario seguir impulsando.

LOS FUNDAMENTOS DEL CONTRATO SOCIAL

Merece recordar que el contrato social europeo tuvo como telón de fondo histórico la necesidad de hacer frente a una situación de devastación política, económica y social, consecuencia de dos Guerras Mundiales que enfrentaron a millones de personas —y de trabajadores— en los frentes de guerra y que dejaron también millones de muertos. El contrato social europeo se expresó en un pacto social implícito entre Capital, Trabajo y Estado y tuvo su proyección concreta en el diseño y desarrollo del Estado de bienestar y del modelo social europeo. Sus bases establecían un compromiso que buscaba un equilibrio entre el capitalismo como forma de organización económica, mediante el funcionamiento de los mercados y la propiedad privada, y la intervención del Estado en todos los ámbitos de la vida política económica y social —la economía social de mercado— en base a los derechos democráticos y, por tanto, con legitimidad para regular los mercados y acotar los límites en los que actuaban las empresas. Un compromiso cuyo equilibrio final se apoyaba en el reconocimiento de la participación de los ciudadanos en la vida pública y, de forma específica, de los trabajadores y de las organizaciones sindicales en la propia actividad de las empresas —principalmente a través de comités de empresa o secciones sindicales y de la negociación colectiva (en algunos países a través de la cogestión)— y, con ello, en la consecución de nuevos derechos laborales y sociales, y de un potente sistema fiscal.

El contrato social fue la base de un largo periodo de crecimiento y aumento del empleo —con un apoyo significativo de la acción del Estado a través de la empresa pública y la inversión en infraestructuras—, en el cual la elevada acumulación de capital generaba altos niveles de beneficios de las inversiones realizadas y elevados salarios de una mano de obra con crecientes grados de cualificación, apoyados en un destacado protagonismo de los agentes sociales en las relaciones laborales.

El notable aumento de la productividad de los sectores más dinámicos —en términos de innovación y expansión de la producción— y abiertos a la competencia, tenía como correlato el desarrollo de mecanismos de redistribución de la renta a tra-

vés de la intervención del Estado, mediante un sistema fiscal fuerte y progresivo que permitía un elevado nivel de gasto social y la expansión de sectores de servicios (bienes públicos) no destinados a la venta y, por tanto, no regulados por los mercados.

La intervención pública en la redistribución de la renta evitaba, paralelamente, que los nuevos puestos de trabajo creados estuvieran asociados a niveles salariales y a condiciones de trabajo significativamente inferiores a los existentes en las empresas que operaban en los sectores más dinámicos, promoviendo la calidad de los servicios públicos y fomentando la igualdad social.

En este marco de convivencia, los derechos políticos —base de los sistemas democráticos— son indesligables de los derechos laborales como el derecho al empleo, la protección por desempleo, enfermedad o jubilación, y también de los derechos sociales ciudadanos como la educación, la sanidad o el acceso a la vivienda. Asimismo, la participación social en las políticas públicas ocupa un papel central. En el modelo social europeo, los derechos políticos de ciudadanía son inseparables de los derechos laborales y sociales.

EL ESCENARIO HISTÓRICO DEL CONTRATO SOCIAL

El contrato social entre sindicatos, empresarios y Estado, apoyado en el pacto político entre los partidos de raíz socialdemócrata y los partidos democristianos e incluso conservadores, permitió una larga etapa de crecimiento económico tras la brutal destrucción ocasionada por la Segunda Guerra Mundial. Una etapa de estabilidad política, convivencia y cohesión social, en la que se fraguó el proyecto de la Unión Europea y se logró que el modelo social europeo fuera una referencia y una aspiración para muchos trabajadores y pueblos del mundo. En definitiva, el desarrollo del Estado de bienestar constituyó una de las señas de identidad fundamentales de la construcción de la Unión Europea.

Sin embargo, hay que recordar algunos cambios que se han ido produciendo desde los años setenta del pasado siglo en el escenario histórico en el que se desarrolló el contrato social, y que ayudan a explicar la necesidad de su renovación. En primer lugar, los cambios en el escenario político en que se llevó a cabo, con la quiebra de un “orden internacional” basado en la división del mundo en dos bloques, en el que la hegemonía económica de Estados Unidos se comienza a poner en cuestión con el fin del sistema de cambios fijos en el área occidental —el patrón dólar-oro—, las crisis del petróleo de los años setenta, la caída del “muro de Berlín”, el hundimiento de la

URSS y, posteriormente, el protagonismo de nuevos países emergentes liderados por China, India y Brasil.

Paralelamente, se produce una creciente globalización de las actividades económicas, expresadas en la internacionalización de los mercados, la transnacionalización de las empresas y de las cadenas de valor de los procesos productivos, con una gradual concentración de capital y descentralización de la producción —subcontratación, deslocalizaciones, etc.— y la progresiva extensión y autonomía de la actividad de los mercados financieros en relación a los procesos productivos. Procesos interrelacionados, aunque con tiempos diferentes, que tienen como telón de fondo un periodo de intensos cambios tecnológicos como base explicativa, pero no determinante, de su evolución.

Estos cambios han afectado directamente a las bases del contrato social, porque la creación de la inicialmente denominada Comunidad Económica Europea coincidió en el tiempo con el desarrollo de los Estados de bienestar en los países que la conformaron —con la relativa excepción de Italia que iría más despacio y con más limitaciones—, y también en otros países no integrados en ese espacio económico —países nórdicos como Suecia—. Pero el desarrollo del Estado de bienestar tuvo un carácter relativamente restringido geográficamente y un desarrollo fundamentalmente nacional, sin que se reflejara en los tratados, compromisos ni instituciones europeos hasta muy posteriormente. Su consecuencia ha sido la constatada limitación para proyectarlo en un mundo crecientemente globalizado.

Es a partir de las diferentes crisis cuando se van incorporando elementos de política social común que se pueden considerar irradiados de los Estados de bienestar nacionales, aunque todavía con una escasa entidad y legitimidad política y social. Cabe recordar que en 1979 fue la primera vez que se eligió el Parlamento Europeo por sufragio universal y que con el Acta Única, firmada en 1985, se duplicaron los fondos estructurales dirigidos a fomentar la cohesión social —un concepto relativamente novedoso en la política europea— y se produjeron los primeros intentos de un diálogo social de dimensión europea.

A pesar de las crisis económicas de los años 70 y de principios de los años 80, con los primeros cuestionamientos del Estado de bienestar y la anunciada “crisis fiscal de los Estados”, las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Económica Europea hasta doce Estados miembros mantuvieron la misma tónica, al tratarse de países con políticas sociales muy desarrolladas. La mayoría de los Estados comunitarios, salvo los casos de Irlanda y Reino Unido, prefirieron mantener el pacto social

y la relativa normalidad política que ello garantizaba. El gasto social siguió creciendo, abriéndose a nuevas demandas de protección al desempleo, servicios sociales, lucha contra la pobreza, atención a las familias, etc.

La inclusión de España, Grecia y Portugal supuso una cierta novedad, al ser notablemente inferiores sus políticas sociales, aunque la integración fue un claro estímulo para el desarrollo de las mismas, siendo un objetivo de sus políticas nacionales alcanzar los niveles de bienestar de los restantes estados de la ya Comunidad Europea. La ampliación en los primeros años 90 a diversos estados nórdicos, reequilibró y reforzó esa estrecha vinculación entre Unión Europea y Estados de bienestar, que fue una de las señas de identidad del fructífero mandato de Jacques Delors como Presidente de la Comisión Europea.

Sin embargo, la ampliación de la Unión Europea a los países del Este de Europa, a partir de 2004, configuró una Europa con dos niveles muy diferenciados en el ámbito de las políticas sociales, lo que unido a los recortes sociales en Reino Unido e Irlanda y a la negativa de estos dos países y de otros del Este a profundizar en la dimensión social de la Unión Europea, fortaleció las tendencias a relegar al ámbito nacional el desarrollo de los Estados de bienestar y a que la Unión Europea tuviera un mero papel subsidiario y secundario en la mayoría de los temas sociales.

LAS POLÍTICAS DE RECORTES CONTRA EL ESTADO DE BIENESTAR

La pérdida de impulso político en la construcción del proyecto europeo, con el creciente peso de gobiernos conservadores en un escenario más amplio y complejo —expresado en las escasas ambiciones y avances del Tratado de Lisboa— explica parcialmente que la crisis económica internacional desencadenada en el año 2008 esté teniendo efectos especialmente devastadores en la Unión Europea. La crisis está poniendo de manifiesto las debilidades y carencias de las instituciones europeas para hacerle frente, como se ha manifestado en la creación de un área monetaria —el euro— sin el desarrollo consecuente de una unión fiscal y financiera capaz de hacer frente a los denominados shocks asimétricos. A ello se ha sumado la opción por políticas conservadoras y no cooperativas, exclusivamente orientadas a la reducción del gasto público —las políticas de austeridad— y los recortes sociales, rechazando medidas comunes de estímulo al crecimiento y la creación de empleo, que están cuestionando con mayor fuerza el Estado de bienestar.

La agresividad de las políticas neoliberales de algunos gobiernos europeos, más la sistemática reticencia de los países del Este hacia las políticas sociales, unido a

las directrices marcadas por “la troika” —principal valedora de las políticas de austeridad—, especialmente a los países “rescatados”, amenazan con romper el vínculo entre Unión Europea y Estado de bienestar y han supuesto un acicate y una coartada para reducir las políticas sociales en la mayoría de los 28 Estados miembros.

Los recortes sociales impuestos para lograr la reducción del déficit, admitidos con escasa o ninguna resistencia por los gobiernos nacionales, son un evidente reflejo de cómo el Consejo Europeo y la Comisión han dejado de lado la dimensión social de la Unión Europea, siendo su única preocupación en estos seis años cómo estabilizar las finanzas públicas nacionales, cómo rescatar a las entidades financieras y cómo desregular los mercados de trabajo. La reducción de los presupuestos comunitarios y la negativa a impulsar programas de inversiones transeuropeas que ayudaran a la recuperación del empleo, tal y como ha propuesto la CES, han supuesto otros pasos para vaciar de contenido social las políticas de la Unión.

En la primera década del Siglo XXI, el peso de las decisiones intergubernamentales sobre las comunitarias ha ido creciendo hasta hacerse abrumador. Este hecho ha tenido una proyección clara en la llamada “nueva gobernanza económica” cuyo reflejo más directo ha sido la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza —Pacto Fiscal— y los procedimientos de fiscalización comunitaria —el “semestre europeo”— a través de los Programas Nacionales de Reforma, que son un potente instrumento para vigilar que los Estados miembros no buscaran vías propias, menos traumáticas socialmente, para superar las crisis. La sostenida ofensiva de austeridad no solo se ha dirigido hacia los países sujetos a una u otra forma de rescate, ha afectado igualmente a otros Estados como Italia y muy en especial Francia, sobre la que las presiones no han cesado hasta que han conseguido doblegar al gobierno de Hollande, que ha renunciado a llevar a cabo su proyecto alternativo que, combinando austeridad y crecimiento, le había permitido ganar las elecciones.

Hay que mencionar un hito, anterior a la crisis, en esta orientación. El que marcó, en Alemania, la Agenda 2010 aprobada por el gobierno presidido por Gerhard Schroeder (coalición de socialdemócratas y verdes) con el apoyo exterior de la CDU-CSU de Angela Merkel. Más significación que los recortes de prestaciones sociales que introdujo tuvieron, a mi juicio, las reformas del mercado de trabajo, que promovieron —a través de los *minijobs* y otras medidas— una profunda dualización del mercado de trabajo alemán. Hoy en día existen en Alemania ocho millones de trabajadores pobres, el 25% de su fuerza laboral, buena parte de los cuales tienen que ver compensados sus salarios de 400 euros mensuales, o poco más, con presta-

ciones sociales para apenas alcanzar el nivel de subsistencia. La DGB, que rechazó la Agenda 2010, sólo ha conseguido paliar sus efectos parcialmente con la introducción progresiva de un salario mínimo legal en el programa del actual gobierno de la “gran coalición”. Es clarificador ver como los que, en España y otros países europeos, reclaman la introducción de los *minijobs* no piden simultáneamente que los niveles de protección social sean equivalentes a los actuales de Alemania. Por el contrario, muchos reclaman también nuevos recortes del gasto público. En todo caso, Alemania no es, hoy, precisamente modelo por los *minijobs*.

En toda esta dinámica antisocial se pueden encontrar buena parte de las razones de la profunda crisis de confianza de la ciudadanía europea en las instituciones de la Unión y en el propio proceso de la construcción política de Europa.

Hay que resaltar, además, que la ofensiva neoliberal no sólo se ha propuesto recortar y privatizar las políticas sociales, reduciendo drásticamente las dimensiones y el papel de los sectores públicos; también figura como uno de sus objetivos centrales el desgaste de los sindicatos, el vaciamiento de la negociación colectiva, la desregulación laboral y la desaparición de las diversas prácticas de concertación social.

Han sido, por tanto, decisiones de evidente índole política, aunque sin refrendo democrático, las que han resquebrajado el contrato social de la posguerra, tanto en los ámbitos nacionales como en el de la Unión Europea. Pero esta evidencia no puede hacernos olvidar los profundos cambios sociales y económicos que ha experimentado Europa en los últimos 70 años, que están exigiendo una puesta al día de las bases y funcionamiento del Estado de bienestar, tal y como se diseñaron después de la Segunda Guerra Mundial.

El envejecimiento de la población, con los efectos evidentes en gasto en pensiones, sanidad y servicios sociales; la intensa prolongación de las expectativas de vida, compatibles con un deterioro de la salud física, mental y sensorial, que han exigido el desarrollo de un nuevo ámbito de protección como es la atención a la dependencia; el retraso en la edad de incorporación al trabajo y el adelanto de la salida forzada del mismo, unido a la precariedad e inestabilidad de las carreras laborales, que reducen la capacidad de generar una sólida carrera de cotizaciones para hacer frente a un más dilatado periodo de percepción de la pensión; la notable ampliación de las tradicionales bolsas de pobreza y exclusión, que adquieren carácter estructural, manteniéndose aun en periodos de intenso crecimiento económico; la fuerte presión inmigratoria, mucho mas allá de lo que tradicionalmente fueron los flujos

desde las colonias y excolonias de algunos grandes estados europeos, etc. Todo ello sin olvidar el cambio histórico que ha supuesto la incorporación masiva de la mujer al empleo, dificultando y cuestionando el tradicional papel de cuidadora de niños, enfermos y ancianos.

Estos procesos exigen una actualización de las políticas sociales, para poder responder a las nuevas demandas y nuevas realidades, en la que no solo hay que repensar el Estado de bienestar, sino también el pacto intergeneracional que estaba implícito en el mismo. La evolución y tendencias futuras de la pirámide de población y los referidos gastos vinculados al envejecimiento, unidos al evidente peso electoral que la población mayor tiene y, por tanto, la prioridad política que hasta ahora ha caracterizado estos gastos sociales, se traduce en que los programas relacionados con otras etapas de la vida —infancia, adolescencia y juventud— tienen cada vez más un carácter secundario o menor, con las tensiones que ello puede provocar en un futuro no muy lejano.

Los gastos en apoyo a las familias, en estímulo a la natalidad, en cuidados y educación infantil, en prestaciones por hijo a cargo, la garantía de acceso a una vivienda en condiciones, la universalización de una educación de calidad, la mejora y actualización de la formación profesional y el apoyo a la búsqueda de empleo y protección al desempleo, son programas y actuaciones que, por lo general, en una parte de los Estados europeos —muy en especial del Sur y del Este— son bastante deficitarios, lo que también explica la fortísima caída de la natalidad, por un lado, y las dificultades de incorporación a un empleo digno de los jóvenes, por otro. Esas notables carencias son el caldo de cultivo de la gran desafección de los jóvenes hacia las instituciones democráticas nacionales y el creciente desinterés por la Unión Europea.

LAS BASES DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Atender las demandas del sector joven de la población sin deteriorar los derechos de la población mayor, son los requisitos para un nuevo pacto intergeneracional. Se trata, por tanto, de actualizar una propuesta inclusiva de Estado de bienestar que recoja y dé respuesta a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad europea.

En esta dirección, la CES está proponiendo un nuevo contrato social y ha definido cuales serían las características básicas del mismo.

Un nuevo contrato social que contemple no solo las políticas de gasto sino, coherentemente, el desarrollo de una Unión Fiscal que garantice la suficiencia de recursos basada en la equidad, la progresividad, la transparencia y la solidaridad que exige esa actualización del Estado de bienestar, y que impida y combata la evasión, el fraude y la elusión fiscal, los paraísos fiscales y, por supuesto, el *dumping* fiscal entre los propios estados europeos. Todo ello supone avanzar de manera paulatina, pero irreversible y efectiva, en la armonización fiscal de la Unión Europea —empezando por los impuestos sobre sociedades y rentas del capital, que es el factor con mayor movilidad y menor transparencia— y en el desarrollo de impuestos europeos como el impuesto a las transacciones financieras. Una Unión Fiscal que se dote de un presupuesto significativo (frente al exiguo 1% del PIB actual), de un Tesoro europeo con capacidad de emitir eurobonos y quebrar los procesos especulativos como los ocurridos con la llamada crisis de la deuda soberana, y que haga del BCE el garante de último recurso que incorpore entre sus objetivos no solo el control de la inflación sino el crecimiento y el empleo.

Un nuevo contrato social que fomente un crecimiento medioambientalmente sostenible y un proceso de convergencia económica y de bienestar entre los países miembros, y en el que el empleo de calidad tenga una clara centralidad. El empleo digno es el mejor respaldo del Estado de bienestar, el que propicia el consumo interno de los países, factor fundamental para la actividad económica, que incrementa los ingresos fiscales, que sostiene los sistemas de pensiones y permite salir del circuito de la pobreza y de la exclusión.

Un nuevo contrato social en el que el diálogo y la concertación social sean un instrumento básico, a nivel nacional y de la Unión Europea, para el impulso y desarrollo de las políticas sociales, económicas y medioambientales. En el que los sindicatos tengan presencia activa. En el que los poderes públicos asuman la garantía de la provisión de los servicios y prestaciones.

Un nuevo contrato social que dé un nuevo impulso a los derechos laborales y a la negociación colectiva, respetando la autonomía de los agentes sociales, terminando con la desregulación e individualización de las relaciones laborales, superando la inaceptable brecha salarial entre hombres y mujeres, permitiendo que la competitividad de las empresas se base, no en los bajos salarios y en la precarización y el deterioro de las condiciones de trabajo, sino en la participación y los acuerdos con los sindicatos en las empresas y en los sectores para la mejora de la eficiencia y de la productividad activa, apoyándose en el desarrollo de la I+D+i, en infraestructuras de comunicación adecuadas, en redes logísticas, en el respaldo público al ac-

ceso a los mercados internacionales y en un modelo energético europeo no oligopolista y sostenible medioambientalmente.

Un nuevo contrato social que establezca un marco de normas sociales y laborales básicas cuyos preceptos sean fundamentales en las correspondientes legislaciones de los Estados miembros.

Un nuevo contrato social que recupere e impulse los servicios públicos, esenciales para la calidad de vida, la reducción de la desigualdad y la superación de los desequilibrios territoriales. En el caso de España y de otros países del Sur de Europa más afectados por los recortes sociales, el nuevo contrato social debe tener muy presente la reversión de los recortes sociales sufridos en estos años, que en el caso de nuestro país son especialmente graves en materia de sanidad, educación, atención a la dependencia, lucha contra la pobreza y deterioro del poder adquisitivo de las pensiones.

Un nuevo contrato social que se proyecte en el ámbito internacional con una Unión Europea que hable con una sola voz, defensora de los derechos humanos de todos los pueblos y que contribuya a promover un mayor equilibrio y cooperación entre los países y regiones del mundo, frente a la creciente escalada de tensiones que estamos viviendo, y que ayude a promover una renovación y democratización de las principales instituciones internacionales.

Es evidente que una propuesta de este tipo, que venimos haciendo la CES en Europa, y CCOO y UGT en España, no es tarea fácil. Se trata de una profunda refundación democrática de la Unión Europea en clave social.

Un proceso constituyente, con una reforma de los Tratados que sobre todo garanticen la participación democrática en la toma de las decisiones y, por tanto, la elección democrática de las instituciones europeas, no solo del Parlamento, y una nueva distribución de las funciones y competencias de las mismas, supone un cambio político de enorme trascendencia, labor a la que no parecen estar dispuestas una parte considerable de las fuerzas políticas y de los actuales gobiernos nacionales.

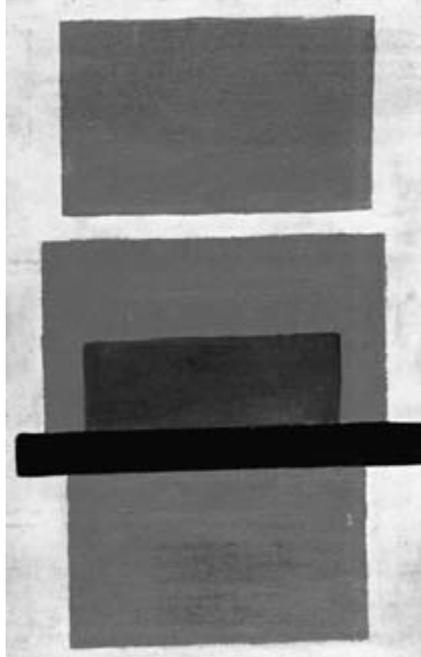
El nuevo contrato social exige, pues, una correlación de fuerzas muy distinta a la actual y una alianza entre la izquierda política, en su gran diversidad, y la izquierda social, de manera muy especial los sindicatos pero también los nuevos movimientos sociales. Solo esa correlación de fuerzas de carácter progresista obligaría a los par-

tidos conservadores y liberales y a las organizaciones empresariales a sentarse e negociar la refundación de la Unión Europea que estamos proponiendo.

Sin ese nuevo contrato social que el movimiento sindical europeo está defendiendo, no avanzaremos ni en la construcción de la Unión Europea ni en una salida de la crisis más rápida y con más cohesión social. Por ello, la CES, sus centrales sindicales nacionales y sus federaciones sectoriales —y, sin duda, CCOO— vamos a poner toda nuestra energía en este empeño.

Raymond Torres

¿Qué contrato social para el siglo XXI?



Pintura de color (Composición no objetiva), 1917. Olga Rozanova. Museo Estatal Ruso, San Petersburgo.

Aunque han pasado 250 años desde que Rousseau formulara el Contrato Social, los ideales defendidos en él cobran ahora una relevancia especial. El elevado desempleo, la precaria situación de los jóvenes, las desigualdades crecientes y la pérdida de confianza en la clase política y las instituciones han llevado a un debilitamiento del pacto social.

Para revertir la actual situación es fundamental establecer un nuevo contrato social con tres características principales: definir una visión clara de futuro para la sociedad; que las partes sean representativas de los distintos intereses y estén dispuestas a ceder en algunas de sus reivindicaciones para el bien común; y que el esfuerzo sea equitativo, sobre todo con respecto a los más vulnerables y a las generaciones futuras.

Por último, una adecuada gobernanza europea debe jugar un papel fundamental en este nuevo contrato social. Se trata de avanzar en una Unión Europea que tenga como pilar la cohesión social y la solidaridad, tanto en el interior de sus Estados como entre ellos.

INTRODUCCIÓN

JEAN-JACQUES Rousseau, a través del Contrato Social (1762), fue uno de los primeros en hablar de la igualdad y la libertad entre todos los ciudadanos como un camino posible hacia una sociedad más justa. En el Contrato Social, Rousseau puso límite a la actividad de los gobernantes, anticipó los peligros que podían ocasionar los abusos de poder y propuso la soberanía del pueblo. Así, se defiende la idea de un pueblo soberano, que ejerce una democracia directa y que no puede fragmentarse en intereses individuales contrarios al interés general. Rousseau presentó su idea acerca del pacto social, que formuló en los siguientes términos: “Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como parte indivisible del todo”.

De este modo, Rousseau concebía en su obra un nuevo modelo político que iba más allá del antagonismo entre pueblo y poder político y, por lo contrario, se basaba en esta idea del pacto social. Aunque no existe un patrón normalizado para el pacto social, algunas características se mantienen de un país a otro e incluso a lo largo del tiempo en el mismo país. En primer lugar, cabe destacar que en el pacto social el Estado o las autoridades participan como actores junto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En segundo lugar, el pacto social por lo general se centra en torno a las políticas macroeconómicas y sociales y no solo en torno a las condiciones de empleo, que son ámbitos que interesan a la negociación colectiva y tienen lugar entre representantes de los empleadores y de los trabajadores. En tercer lugar, el pacto social suele representar un consenso entre los principales actores respecto de la orientación de las principales políticas económicas y sociales.

Desde un punto de vista histórico, los pactos sociales han demostrado su éxito como matriz a partir de la cual se pueden vertebrar políticas sostenibles. Por ejemplo, el “New Deal” promovido por Roosevelt como respuesta a la crisis que tuvo lugar en Estados Unidos en los años 30, supuso también un gran acuerdo nacional para superar la crisis y la polarización. El New Deal implicó un pacto entre sindicatos, empresarios y gobierno sobre una mayor distribución de la riqueza. Así, los pactos sociales han permitido conciliar intereses diferentes, en particular en países donde los retos económicos y sociales son de gran importancia.

Por ejemplo, en varios países de Europa central y oriental se firmaron pactos sociales para abordar aspectos específicos de la transición de una economía de planificación central a una economía de mercado. En Alemania la estrategia de empleo dio un vuelco a partir de la reunificación y solo se pudo realizar mediante un amplio consenso social. La reunificación trajo consigo diferencias tanto sociales como económicas. En la parte este, la economía fue expuesta a la alta competitividad de la Alemania occidental, lo que tuvo como consecuencia un incremento del desempleo. De este modo se estableció un pacto de solidaridad para el este de Alemania y, desde 1990, los contribuyentes del oeste pagan un impuesto especial para contribuir al desarrollo económico de los orientales. También se pueden citar otros ejemplos de pactos sociales en Asia, Sudamérica, América central y África, firmados en momentos en que los países en cuestión hacían frente a crisis financieras y programas de ajuste estructural, entre otros. Los pactos sociales han permitido manejar con acierto los problemas socioeconómicos al conseguir equilibrar en alguna medida las dimensiones sociales y las económicas.

Aunque han pasado 250 años desde que Rousseau formulara el Contrato Social, los ideales defendidos en él cobran una relevancia especial en el contexto actual. Por un lado, el elevado desempleo, la precaria situación de los jóvenes, las desigualdades crecientes y la pérdida de confianza en la clase política y las instituciones han llevado a hablar de un debilitamiento del pacto social y de la necesidad de reformular un nuevo contrato social.

EL ACTUAL DEBILITAMIENTO DEL CONTRATO SOCIAL

En la actualidad, estamos en un contexto marcado por el elevado desempleo, la precariedad laboral que afecta especialmente a los jóvenes, el incremento de las desigualdades y el aumento de la pobreza y la exclusión social. Esta tendencia es particularmente preocupante en Europa, donde la tasa de desempleo aumentó en cerca de dos tercios de estos países desde 2010. Además, para una parte cada vez mayor de los trabajadores que sí tienen trabajo, el empleo es más inestable o precario. El empleo a tiempo parcial y temporal de carácter involuntario aumentó en dos tercios y en más de la mitad de las economías avanzadas, respectivamente. Asimismo, los jóvenes se ven afectados de manera desproporcionada por el desempleo y la precariedad laboral. En concreto, las tasas de desempleo juvenil aumentaron en cerca del 80 por ciento de las economías avanzadas y en dos tercios de las economías en desarrollo.

Como resultado, la mayoría de los países sufre un fuerte descontento social, que se traduce en la no identificación con la clase política y el desencanto frente al sistema vigente, que se muestra en muchos casos incapaz de resolver los grandes problemas que afectan a la sociedad. De hecho, datos de Gallup afirman que, por ejemplo, el 61% de los encuestados en España en 2012 afirmaron no tener confianza en el gobierno nacional. Un porcentaje que asciende al 77% en el caso de Grecia. Además, el Índice de Descontento Social, construido a efectos del Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012 de la OIT, aumentó en 2011 en más de la mitad de los países analizados (57 de 106). En Europa, Oriente Medio, África del Norte y África Subsahariana se registraron los índices más altos de riesgo de descontento social. Por todo ello, reconsiderar las políticas de inclusión social aparece como un elemento fundamental del contrato social.

Por otro lado, durante décadas se ha reconocido al crecimiento de la clase media y a la movilidad económica intergeneracional como uno de los mayores logros del contrato social. La clase media ha tendido a ser percibida históricamente como un grupo social estabilizador de los conflictos sociales y generador de desarrollo económico y prosperidad. En términos generales, una clase media más amplia implica una mejor gobernabilidad, mayor fluidez del crédito y mejoras en sectores como educación o sanidad. Además, la aparición de una clase media emergente permitió hablar de movilidad económica intergeneracional, a su vez estrechamente relacionada con el concepto de igualdad de oportunidades. De este modo, se ha ido observando como las generaciones posteriores disfrutaban de mejores condiciones de vida que sus predecesoras.

Esta situación que se produjo desde la segunda mitad del siglo XX en las economías avanzadas, es la que se manifiesta en la actualidad en la mayoría de las economías emergentes. De este modo, por ejemplo, el Banco Mundial, en un informe titulado “Movilidad Económica e Incremento de la Clase Media latinoamericana”, recoge que, en 2003, 103 millones de personas estaban englobadas dentro de esta categoría económica, mientras que en 2009 la cifra ya era de 152 millones. Una subida de la clase media que ha permitido elevar al 30 por ciento la cantidad de ciudadanos englobados dentro de este tramo económico. Además, entre los factores que han contribuido a este crecimiento de la clase media en los países emergentes destacan la mayor educación de los trabajadores, el aumento de los empleos legales, la migración a áreas urbanas, la incorporación de la mujer al mercado laboral y la reducción del tamaño de las familias.

Sin embargo, en las economías avanzadas se observa el fenómeno contrario. La clase media fue el estandarte de la sociedad occidental durante las últimas dé-

cadavero pero el modelo de crecimiento anterior a la crisis, así como la actual recesión y, más concretamente, la precarización laboral están contribuyendo a una reducción de la clase media.

Concretamente en Europa, las políticas de moderación salarial han provocado que, durante los últimos quince años, la mayoría de los países hayan registrado una caída de la parte del ingreso destinada al factor trabajo, lo que significa que los ingresos reales de los trabajadores han aumentado menos de lo que hubieran podido hacerlo teniendo en cuenta el crecimiento de la productividad. El peso de la masa salarial en el PIB disminuyó en cerca de 2 puntos porcentuales para el conjunto de la Unión Europea entre 1995 y 2011, siendo este descenso de aproximadamente 6 puntos en el caso de España y por encima de los 4 puntos porcentuales en Austria e Irlanda. De hecho, el porcentaje del PIB destinado al factor trabajo solo aumentó en algunos países nórdicos, Francia y Reino Unido —en este último caso, después de un largo período de retroceso—. La actual crisis económica y, concretamente, el que haya afectado en mayor medida a ciertos colectivos más vulnerables no ha hecho más que acentuar las diferencias sociales.

Durante la recesión, las pérdidas de empleo se concentraron principalmente en aquellas ocupaciones de salarios medios. Por el contrario, durante la recuperación, la creación de empleo está teniendo lugar en aquellas ocupaciones con salarios más bajos. De hecho, en la Unión Europea, el empleo en las ocupaciones de salarios más bajos creció más de un 4 por ciento entre 2010 y 2012, mientras que el empleo en las ocupaciones de salarios medios disminuyó más de un 6 por ciento durante el mismo periodo. Al mismo tiempo, las políticas de austeridad aplicadas a raíz de la crisis tienen su mayor impacto en las familias de ingresos medios. La importancia de la existencia y predominio de la clase media no es una cuestión residual. Las clases medias y bajas tienen una mayor propensión marginal al consumo. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el incremento del consumo es fundamental para la salida de la crisis, la reducción de la clase media en los países desarrollados contribuirá a que la crisis se alargue más en el tiempo.

LA NECESIDAD DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

En este contexto descrito, la sociedad enfrenta el desafío de encontrar aquellas políticas idóneas que nos ayuden a superar la actual crisis. Numerosos países han realizado reformas laborales a raíz de esta crisis, muchas de ellas caracterizadas por una fuerte liberalización y un debilitamiento de la negociación colectiva. Sin em-

bargo, la historia pone de manifiesto que hay motivos para considerar reformas como parte del diálogo social y el contrato social ha demostrado su importancia a la hora de conciliar intereses diferentes, en particular en países donde los retos económicos y sociales son de gran importancia.

Para revertir la actual situación es fundamental establecer un pacto social que sirva como marco para un modelo de desarrollo social y crecimiento económico. Este nuevo contrato social tiene que tener tres características principales que aseguren su éxito: i) que defina una visión clara de futuro para la sociedad; ii) que las partes sean representativas de los distintos intereses y que estén dispuestas a ceder en algunas de sus reivindicaciones para el bien común; y iii) que el esfuerzo sea equitativo, sobre todo con respecto a los más vulnerables y a las generaciones futuras.

Este nuevo contrato social tiene que estar integrado por partes que otorguen prioridad al interés colectivo por encima de sus propios intereses individuales. Para ello es fundamental la recuperación de la confianza por parte de la sociedad en las instituciones y, en concreto, en la clase política. La situación actual de crisis económica, unida a los numerosos casos de corrupción política que han asolado diversos países, entre ellos España, han motivado un clima de desconfianza y rechazo generalizado de los ciudadanos hacia la clase política. La renovación de los partidos de gobierno sentando como principios básicos la transparencia, la responsabilidad y la austeridad, así como la lucha contra la corrupción se convierten en acciones fundamentales para recuperar la credibilidad por parte de la sociedad.

Además, en su objetivo por definir una visión clara de futuro para la sociedad, el contrato social debe garantizar el futuro del Estado de bienestar. En estos momentos de profunda crisis económica surge la duda acerca de si Europa, y concretamente España, pueden garantizar su Estado de bienestar tras el derrumbe del modelo económico anterior. Es un hecho que las huellas de la crisis van a ser profundas en términos de paro, empobrecimiento de las clases medias y desigualdad, pero también en lo relativo al déficit y la deuda. Por ello, es necesaria una combinación de reformas que, encaminadas a reducir el déficit y la deuda, no perjudiquen a los más desfavorecidos. En otras palabras, a pesar del agujero en las cuentas públicas, no se puede recortar un Estado de bienestar ya de por sí reducido. Es decir, no se pueden bajar las pensiones o los salarios cuando las pensiones medias son tan bajas (la pensión media en España es de 900 euros) y el 60% de los asalariados cobra menos de 1.000 euros al mes. Se trata de redefinir el Estado de bienestar para dirigirlo a quien realmente lo necesita. Por ejemplo, hay que subir impuestos

a las rentas altas para que el ajuste no penalice mayoritariamente a la clase media y baja.

En la lucha por garantizar el futuro del Estado de bienestar debe tenerse siempre en cuenta el compromiso que las generaciones presentes tienen para con las generaciones futuras. Es importante lograr un crecimiento económico alto y sostenido en el tiempo para reducir las desigualdades. Sin embargo, una mayor movilidad social intergeneracional y la igualdad de oportunidades —que establece en qué medida las condiciones económicas y la familia en que una persona nace determinan el ingreso y la clase socioeconómica en el futuro— requiere una fuerte inversión en salud y educación de calidad. No obstante, esta inversión en lograr la igualdad de oportunidades tiene consecuencias importantes para la eficiencia económica. Así, una mayor movilidad intergeneracional promueve una asignación más eficiente de las habilidades y ventajas comparativas potenciales de los individuos, generando incentivos para invertir en capital humano en vista a los altos retornos esperados. Además, una mayor movilidad intergeneracional reduce el descontento social, lo cual puede promover la cohesión social y un mayor apoyo político al sistema.

Por último, una adecuada gobernanza europea debe jugar un papel fundamental en este nuevo contrato social. Se trata de avanzar en una Unión Europea que tenga como pilar la cohesión social y la solidaridad tanto en el interior de sus Estados como entre ellos. Para ello, hay que actuar en el ámbito común europeo reforzando el diálogo y el pacto social. Así, las instituciones europeas deben cambiar de rumbo con respecto a las políticas de austeridad y recortes sociales y laborales, y proponer un nuevo contrato social para Europa. En este sentido, el “New Deal” establecido como respuesta a la Gran Depresión en Estados Unidos es un claro ejemplo de como un nuevo contrato social puede ser el pilar sobre el que llevar a cabo políticas sostenibles en países que se enfrentan a un doble reto económico y social.

Joan Subirats

La democracia como (“nuevo”) contrato
político y social



Composición no objetiva (Pintura de color), 1917. Olga Rozanova. Museo de Arte Regional, Ulianovsk

En este artículo se plantean las coordenadas del nuevo escenario político y la necesidad de plantear salidas que vayan más allá del marco constitucional diseñado a fines de los años 70, que se considera poco propicio para encarar los retos a los que nos enfrentamos. La democracia, en su sentido más pleno, sigue siendo, no obstante, el marco en el que situar las posibles respuestas que configuren espacios de acuerdo social. Una democracia que, incorporando las reglas básicas que la definen, busque transformar una realidad que no permite satisfacer los valores democráticos de fondo: igualdad y justicia social.

¿DÓNDE ESTAMOS?

EN el análisis de la situación actual de España, hay quien opina que hemos regresado a los años de la transición y del proceso constituyente, en los que se hablaba de pactos y acuerdos fundacionales. Pero mi impresión es que, si bien lo que entonces creamos y acordamos hoy ya no nos funciona adecuadamente, no podemos aplicar mecánicamente la misma lógica para afrontar los retos actuales. Existía entonces un amplio acuerdo sobre el modelo de sistema político al que aspirábamos (el propio de las democracias avanzadas europeas, surgidas de los pactos de 1945, tras la derrota del fascismo) y lo que estaba en juego era qué fuerza o fuerzas políticas iban a tener la mayoría social suficiente para liderar un proceso que tenía como objetivo esencial recuperar el tiempo perdido tras casi cuarenta años de dictadura. Los compromisos constitucionales y los posteriores Pactos de la Moncloa, deben entenderse en ese contexto simultáneo de amplio consenso sobre las reglas de juego y de disenso específico sobre prioridades y ritmos.

Estamos en otro escenario. Un escenario en el que las perspectivas de futuro no están claras y en el que falta consenso sobre lo esencial. Tras el estallido de la crisis económica y financiera del 2007, muchos de los problemas no resueltos en la transición o sobrevenidos tras decenios de gestión pura y dura del sistema, han estallado con fuerza. No estamos en una crisis más. Estamos situados en un interregno entre épocas. Vamos dejando atrás la hegemonía del capitalismo industrial y sufrimos los embates y los efectos de un capitalismo financiero aupado por un cambio tecnológico de dimensiones muy profundas y del que apenas empezamos a ver sus consecuencias en las esferas laboral, productiva, social y política. No podemos abordar con instrumentos obsoletos realidades que requieren otros mimbres.

Desde hace años contemplamos una erosión en la credibilidad y legitimidad de los poderes públicos. Las instituciones de los países europeos tienen crecientes dificultades ya no para controlar, sino simplemente para responder a dinámicas económicas que parecería que les desbordan. Frente a ello, la economía se nos presenta como naturalizada, alejándose de lo que serían las necesidades humanas.

Los efectos sobre la vida de la gente son muy significativos. Los poderes públicos buscan obstinadamente salidas ortodoxas que satisfagan las exigencias de los mercados, hasta el punto de modificar urgentemente constituciones para responder a sus condiciones. Mientras, las encuestas muestran el enojo social ante la servidumbre política y exigen cambios en la manera de decidir, de ser representados, de organizar la vida política. Estamos pasando del conflicto social que buscaba respuesta en las instituciones a un conflicto social que entiende que el problema está también en esas instituciones. Y que, por tanto, no hay respuesta sin transformar también el propio sistema democrático. Teníamos conflicto social sin respuesta en el ámbito político. Ahora tenemos conflicto social y conflicto político. La política (institucional) ha ido pasando de ser vista como parte de la solución a convertirse en parte del problema.

Hemos de reconocer que la Constitución de 1978 no ha logrado responder con eficacia a los retos que implica la concentración del poder en manos de grupos financieros y sus efectos en la desprotección de las personas y colectivos más vulnerables. Por otro lado, el sistema político que tuvo la virtud de facilitar el tránsito entre la dictadura franquista y la nueva legalidad democrática, ha ido demostrando que lo que eran ventajas han acabado siendo defectos.

En efecto, se construyó un sistema político muy pensado para que los partidos políticos, muchos de ellos apenas creados, pudieran consolidarse y para ello se cerraron muchas puertas a la participación directa de la ciudadanía. El sistema electoral primaba una lógica bipartidista, ya que, a pesar de partir de un sistema proporcional, la distribución de dos diputados por provincia, el pequeño tamaño de muchas circunscripciones, la reducida cifra en el número de diputados y la regla D'Hondt, generaron significativas desviaciones entre votos y representación.

Por otro lado, la dinámica político-institucional fue tendiendo a convertir a la gente en meros votantes-contribuyentes, alejando a la ciudadanía de su implicación directa en la defensa de los derechos conquistados. El modelo territorial forjado, si bien encaraba con acierto la creación de plataformas de autogobierno en los territorios con tradiciones identitarias más consolidadas, incorporaba una generalización descentralizadora al conjunto del país y mantenía las dudas sobre la federalización y el regionalismo. En estos treinta años ha predominado el bilateralismo, los pactos y los acuerdos incrementales, y una tendencia a no encarar los problemas estructurales que al final han estallado. Estamos, pues, instalados en una triple crisis: socioeconómica, política y territorial.

¿QUÉ NECESITAMOS?

En lo que sí que existe una clara similitud entre los años 70 y la actual situación es que en ambos escenarios la alternativa más sólida y al mismo tiempo la más radical es la democracia. Una alternativa sólida en el sentido de que es la que sigue congregando más consenso y goza de mayor legitimidad. Una alternativa radical, ya que va a la raíz de los problemas que antes señalábamos. En efecto, nos enfrentamos a un notable bloqueo institucional. Crece la separación entre gobernantes y gobernados. Y frente a ello, la salida más directa es recuperar la idea de fondo de la democracia, entendida como el control ciudadano sobre el poder político y económico. Parece necesario apostar por un cambio de las reglas de juego que devuelva a la sociedad la capacidad efectiva de decisión sobre todo aquello que le concierne. Que es, de hecho, la promesa que siempre ha estado incorporada en los ideales democráticos. Las alternativas al formato de democracia que tenemos actualmente en España no son el caos o la dictadura. Es posible una democracia hecha entre todas las personas, una democracia no reducida al mecanismo electoral, una democracia fundada en la participación, el control ciudadano sobre los bienes y derechos comunes.

No es fácil adentrarse en el debate sobre la democracia sin aclararnos sobre a qué nos estamos refiriendo. Aceptemos que deben existir unas reglas mínimas sobre las que fundamentar un ejercicio democrático, pero sabiendo que la existencia de esas reglas no implica que se consigan los fines que desde siempre han inspirado la lucha por la democratización. Es decir, la igualdad no sólo jurídica sino también social y económica.

El cambio de época está provocando un vaciamiento de nuestra capacidad de influir en la acción de las distintas esferas de gobierno (europea, estatal, autonómica y local), pese a que se mantengan muchos de los elementos formales y significativos de la condición de ciudadano en un Estado democrático (poder votar periódicamente, poder elegir entre partidos que compiten entre sí, partidos que puedan desplazar al que ocupe el gobierno, principio de mayoría y respeto a las minorías).

Con ese creciente desapoderamiento de la capacidad popular de condicionar las decisiones se pierde buena parte de la legitimidad de una democracia a la que solo le van quedando los ritos de legitimación vistos cada vez más como formalidad que como realidad. Decía Albert Hirschman que un régimen democrático consigue legitimidad cuando sus decisiones emanan de una completa deliberación entre sus grupos, órganos y representantes, pero eso es cada vez menos cierto para los ciu-

dadanos y lo es cada vez más para corporaciones y lobbies que escapan de la lógica Estado-mercado-soberanía, y aprovechan su nuevas capacidades de movilidad global. Los poderes públicos son cada vez menos capaces de condicionar la actividad económico-empresarial y, en cambio, las corporaciones siguen presionando a unas instituciones con cada vez menos mecanismos para equilibrar ese juego.

La propia evolución de los regímenes liberal-democráticos ha mantenido siempre fuera del sistema político a sectores que no disponían de las mínimas capacidades y condiciones vitales para poder ejercer con plenitud su ciudadanía. Esa exclusión política la realizaba normativamente (asignando los umbrales de renta para el sufragio; manipulando los distritos electorales; dejando fuera a los jóvenes o a las mujeres, prohibiendo ciertos partidos...) o por la vía de los hechos, despreocupándose de los que no usan sus derechos políticos por tener que afrontar temas vitales más urgentes.

Lo que está ocurriendo es que ese sector de excluidos políticos crece. Porque crecen las situaciones de exclusión social y la sensación de inutilidad del ejercicio democrático-institucional. Aumenta la conciencia sobre las limitaciones de las capacidades reales de gobierno de las instituciones en el nuevo escenario de mundialización y crece la sensación de que los actores político-institucionales están cada vez más encerrados en su universo autosuficiente. La reserva de legitimidad de la democracia se va agotando, justo cuando su aparente hegemonía como "único" sistema aceptable parece mayor que nunca.

Y ello es así porque ese conjunto de cambios ha contribuido a que la democracia sea hoy una palabra que cada vez explique menos. El uso y abuso del vocablo, su aparente inatacabilidad, lo convierte en más redundante, en menos políticamente definitorio. Cualquier actor político en cualquier lugar usa el término para justificar lo que se hace o para criticar lo que no se hace. Y si tratamos de recuperar su sentido primigenio, la democracia y su pleno ejercicio no es precisamente algo que pueda asumirse por el enorme y variopinto conjunto de actores de manera pacífica y sin contradicciones, cuando algunos de ellos llegan a contraponer legalidad y democracia si así les conviene.

Los actores institucionales, si bien detectan las señales de desafección de la ciudadanía, tratan de acomodarse a la nueva situación, buscando nuevas vías de supervivencia en un juego que puede llegar a ser perverso. Los movimientos sociales o bien van estrechando sus vínculos clientelares con la estructura institucional o bien tratan de buscar alternativas que inmediatamente les alejan del juego político

convencional. La ciudadanía aumenta su escepticismo-cinismo en relación a la actividad político-institucional y simplemente ha "descontado" la existencia del sistema de representación política como una especie de carga más que ha de soportarse. La relación con políticos e instituciones tiende a volverse más utilitaria, más de usar y tirar, con pocas esperanzas de interacción "auténtica".

¿Cómo avanzar ante ese conjunto de problemas? La democracia sigue siendo la respuesta. Lo que deberíamos recobrar es nuestra capacidad de replantear la pregunta. La democracia no tiene por qué considerarse como un fin en sí misma. Lo que está en juego es: ¿cómo avanzamos hacia un mundo en el que los ideales de libertad e igualdad puedan cumplirse de manera más satisfactoria, incorporando además la aceptación de la diversidad como nuevo valor central, en un escenario que ya es irreversiblemente global? La respuesta sigue siendo: democracia. Una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo y que por tanto supere esa visión utilitaria, minimalista y encubridora muchas veces de profundas desigualdades y exclusiones que tiene ahora en muchas partes del mundo. Una democracia como respuesta a los nuevos retos a los que nos enfrentamos.

Capitalismo y democracia no han sido nunca términos que convivieran con facilidad. La fuerza igualitaria de la democracia ha casado más bien mal con un sistema económico que considera la desigualdad como algo natural y con lo que hay que convivir, ya que cualquier esfuerzo en sentido contrario será visto como distorsionador de las condiciones óptimas del mercado. Democracia y mercado no son incompatibles, pero conviven con tensión. Desde la democracia lo importante es compartir, desde el mercado lo clave es competir. Hemos de buscar fórmulas de desarrollo económico que, asumiendo las útiles capacidades de asignación de recursos y de innovación que se han ido construyendo vía mercado, recuperen otras fórmulas de satisfacer las necesidades humanas (solidaridad, reciprocidad, bienes comunes...) y también capacidades de gobierno que equilibren y pongan fronteras a lo que hoy es una expansión sin límite del poder corporativo a escala global, con crecientes cotas de desigualdad y de desesperanza. Y para ello necesitamos distintas cosas.

Por un lado, reforzar las fórmulas de economía social ya existentes y buscar nuevas formas de creación de riqueza y bienestar individual y colectivo, llevando el debate de la democratización a esferas que parecen hoy blindadas: qué recursos deben considerarse como bienes comunes, qué se entiende por crecimiento, qué entendemos por desarrollo, quién define costes y beneficios, quién gana y quién

pierde ante cada opción económica aparentemente objetiva y neutra. Por otro, buscando fórmulas que regulen-arbitren-graven las transacciones económicas y financieras de carácter internacional que hoy siguen caminos y rutas que hacen extremadamente difícil a los gobiernos su supervisión, aun en el hipotético caso de que quisieran ejercer ese control.

Por otro lado, explorar y potenciar formas de organización social que favorezcan la reconstrucción de vínculos, la articulación de sentidos colectivos de pertenencia respetuosos con la autonomía individual. El reforzamiento de las experiencias comunitarias en los procesos de formulación y puesta en práctica de políticas públicas es algo a seguir. Así como también la articulación de entramados que vinculen marcos locales de experimentación entre sí, permitiendo fertilizaciones cruzadas y reflexiones sobre las prácticas en distintos lugares. Recuperando el sentido político y transformador de muchas experiencias sociales que parecen hoy simplemente “curiosas” o resistentes a la individualización dominante. Entendiendo que hay mucha “política” en las “nuevas dinámicas sociales”.

Desde un punto de vista más político, lo primero es entender que la política no se acaba en las instituciones. Y lo segundo es asumir que hablar de política es referirnos a la capacidad de dar respuesta a problemas colectivos. Por tanto, parece importante avanzar en nuevas formas de participación colectiva y de innovación democrática que no se desvinculen del cambio concreto de las condiciones de vida de la gente. No tiene demasiado sentido hablar de nuevas formas de participación si nos limitamos a trabajar en el estrecho campo institucional sin abordar los canales de relación entre instituciones político-representativas y sociedad. Y eso exige superar el debate sobre la democracia participativa y su relación con la democracia representativa, como si sólo se tratara de reforzar una (la representativa) a través de la nueva savia que aportara la otra (la participativa). Si hablamos de democracia sin desvincularla de la pasión por la igualdad estaremos marcando un punto de inflexión. Y uniremos innovación democrática y política con transformación económica y social.

La igualdad de voto no resuelve ni la desigualdad económica, ni cognitiva, ni de poder, ni de recursos de todo tipo. Si hablamos de democracia incrustando siempre la igualdad en ella, estamos señalando la necesidad de enfrentarnos a esas desigualdades desde un punto de vista global y transformador (Veánse los post de Sonia Alonso en www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo). Ese es el mundo a explorar si queremos avanzar **en la constitución de un nuevo contrato social, de un proceso de refundación democrática.**

Ser demócrata hoy es exigir que la gente pueda decidir más directamente. Ser demócrata hoy es velar para que la prioridad de la actuación de los poderes públicos sea la justicia social, la autonomía personal y el reconocimiento de la diversidad. Ser demócrata hoy es considerar que lo público no se agota en lo institucional, y que todos tenemos la responsabilidad de defender lo público como la expresión de los intereses colectivos. Ser demócrata hoy es desconfiar del poder y de quienes lo ocupan en nombre de todos, pero desconfiar también de los mecanismos que el propio poder afirma utilizar para evitar abusos. Ser demócrata hoy es no delegar las responsabilidades propias y colectivas, y defender directamente lo que consideremos como bienes comunes. Ser demócrata hoy es ser revolucionario.

Juan A. Gimeno

Hacia un nuevo modelo social
y de crecimiento



Rey de bastos, 1912. Olga Rozanova. Museo y Centro de Exposiciones Slobodskoi.

La crisis actual está suponiendo un agravamiento de las situaciones de pobreza y de los índices de desigualdad. Con todo, es aún más preocupante el modelo económico y social que pretende imponerse con el pretexto de esa crisis.

Un capitalismo financiero y oligopolístico está condicionando de forma creciente el funcionamiento democrático, pervirtiendo sus esencias más básicas. Para solventar una situación económica y social insostenible, el primer pacto necesario es la defensa de los propios principios democráticos.

La necesidad de contrapoderes adecuados exige fortalecer los grandes organismos internacionales y los Estados nacionales, si bien reforzando la participación, la transparencia y el propio funcionamiento interno democrático de todas las organizaciones e instituciones.

El nuevo paradigma social exige, prioritariamente, la erradicación de la pobreza, el derecho a un empleo digno y la garantía de unos servicios públicos socialmente aceptables. Con esas bases, el nuevo paradigma económico ha de mantener el pleno empleo como objetivo irrenunciable. Es necesaria una revisión profunda del concepto y modelo de crecimiento y, siempre, un sector público potente financiado de forma equitativa.

1. BALANCE PREVIO

El modelo económico y social imperante en las últimas décadas supone un fracaso rotundo en términos de justicia y respeto a los derechos económicos y sociales de la mayor parte de la humanidad.

- Más de mil millones de personas en el mundo atrapadas en la pobreza absoluta.
- 100.000 personas mueren de hambre al día. Aproximadamente 70.000, mujeres o niñas.
- Cada 5 segundos un niño menor de 10 años muere por falta de alimento.
- Más de 1.800 millones de seres humanos no tienen acceso a agua potable.
- Más de 1.000 millones carecen de vivienda que merezca tal nombre.
- 840 millones de personas malnutridas.
- 880 millones de personas no tienen acceso a servicios básicos de salud.
- 2.000 millones de personas carecen de acceso a medicamentos esenciales.

Pero la pobreza y la desigualdad no se refieren solo a países subdesarrollados. Toda crisis económica conlleva un coste social importante en términos de desempleo, cierres de empresas, pobreza y exclusión social. Esta crisis y, sobre todo, la forma de afrontarla, está provocando unos daños extraordinariamente importantes.

Otros trabajos de esta misma publicación incidirán en ello desde diversas perspectivas, lo que aconseja no detenerse en cifras sobradamente conocidas. Baste recordar algunas de ellas. Más de 120 millones de personas en la Unión Europea viven en la pobreza. España es el segundo país de Europa en desigualdad y en desempleo. Y el primero en diferencia de renta entre lo que gana el 20% más rico respecto al más pobre. Los datos españoles de pobreza son aterradores:

- Doce millones de personas viven bajo el umbral de la pobreza.
- Tres millones de personas, el doble que hace cinco años, viven en pobreza severa (menos de 300 € al mes).
- La pobreza infantil afecta a casi un tercio de la población menor de 16 años.

Estos resultados, como ya citaba en otro artículo, no pueden sorprendernos porque estamos sufriendo políticas fracasadas notoriamente con anterioridad, tanto en Europa en los años treinta como en América Latina, el Este Asiático y África subsahariana en los finales del siglo XX. Las recetas que ya entonces imponía el FMI han llevado a décadas perdidas en los países que las han sufrido.

Con todo, los más importantes daños de la crisis no son estos, aun siendo tan graves y relevantes. Se han aplicado políticas que llevan a graves deterioros en términos de cohesión social y de distribución de la renta y la riqueza. La crisis ha servido de pretexto para imponer medidas y reformas tremendamente regresivas que favorecen tan solo a una exigua minoría y que están modelando un futuro muy preocupante.

El alto nivel de desempleo (el viejo concepto marxiano del ejército industrial de reserva) propicia la situación de debilidad de los trabajadores, acompañado por un grave deterioro de las relaciones laborales. Asistimos al desmantelamiento progresivo de la legislación que fue construyéndose durante décadas, y con gran esfuerzo, para intentar reducir las enormes diferencias de poder negociador entre empleador y empleados.

El capitalismo ha evolucionado hacia un control oligopolístico en todos los sectores importantes de la economía mundial, con un predominio del poder financiero que desborda la capacidad de control por parte de los poderes públicos.

La ausencia de auténtica competencia, por un lado, implica unos beneficios extraordinarios para las pocas empresas dominantes y una explotación creciente de personas, como trabajadores y como consumidores, y de países y recursos naturales.

El predominio del poder financiero conlleva un sinnúmero de consecuencias negativas. Por un lado, la deshumanización de las relaciones económicas. Las decisiones se toman en despachos alejados de la realidad, por decisiones de ordenadores para cuyos modelos de comportamiento solo existen números y no personas, solo beneficios a corto plazo sin importar los costes reales que se provoquen.

Por otro lado, el peso de las transacciones financieras relega la producción real a un plano secundario, por lo que la economía se convierte en una permanente burbuja especulativa, sujeta a crisis periódicas en las que los depredadores con información privilegiada y capacidad de reacción inmediata se enriquecen a costa del

inversor medio que confiaba en ver crecer sus ahorros. Y los ve crecer durante un tiempo, confiándose en un efecto riqueza ficticio y volátil, que magnifica los procesos de auge y caída.

La extrema movilidad de los capitales financieros, con el amparo adicional de paraísos fiscales y bancos opacos, asusta a los poderes públicos nacionales y, entre otras ventajas para aquellos, ha llevado a sistemas tributarios duales en los que la riqueza y las rentas de capital quedan prácticamente excluidas de gravámenes, correspondiendo a los asalariados sostener casi en exclusiva el peso de la recaudación tributaria. El ejemplo español es particularmente escandaloso, pues las rentas del trabajo no alcanzan el 50% de la renta nacional pero superan el 90% de peso en la recaudación del IRPF.

La trampa del endeudamiento en que caen enredados particulares y Administraciones, completa el cuadro de control de la sociedad por parte de una minoría mundial que se enriquece a costa del empobrecimiento general. No hace falta recordar de nuevo los datos del creciente peso del 1% más rico de la población, que acapara más del 46% de la riqueza del mundo y ha visto incrementar sus ingresos durante la crisis, mientras disminuía para la inmensa mayoría de los ciudadanos.

De esta crisis saldremos con un capitalismo financiero monopolista consolidado y sin control alguno. Es notoria la subordinación de la política a los poderes financieros y a los grandes intereses económicos. La utilización cada vez más evidente y descarnada de la *puerta giratoria* revela la creciente ausencia de pudor en ese proceso de subordinación de los intereses colectivos a los de las grandes corporaciones. No tanto por el trabajo personal sucesivo en los sectores público y privado (que puede considerarse razonable), sino por la proliferación de casos de decisiones públicas favorables a quien antes o/y después contrata a los decisores.

En esa línea, la crisis ha propiciado el agravamiento en el desapoderamiento de los Estados, reduciendo paulatinamente su peso y su presencia. La provisión de servicios públicos y buena parte del capital público se ha ido pasando a manos privadas (excepto las pérdidas privadas que siguen el camino contrario), de forma que el sector público va quedando relegado a aquella parte de los servicios o de la población que no resulta rentable, propiciando un deterioro progresivo de la calidad y de los derechos ciudadanos, y autoalimentando el *mantra* de la ineficiencia de lo público frente al presunto mejor funcionamiento de lo privado. Aunque la experiencia muestra el encarecimiento y, con frecuencia, deterioro del servicio público cuando pasa a manos privadas.

Este aspecto es, quizás, uno de los más preocupantes resultados de la crisis. Los poderes económicos han conseguido un dominio abrumador de los medios de comunicación, que repiten de forma machacona una serie de mensajes hasta conseguir que se conviertan en verdades dominantes e indiscutidas, por más que los datos de la realidad las contradigan una y otra vez. El desprecio hacia lo público, el individualismo insolidario, el sálvese el que pueda, la culpabilización del pobre y del parado como presuntos responsables de su propia situación, la exaltación de la libertad en el comercio y los negocios (mientras se coarta sin vergüenza en el ejercicio de los derechos individuales o se introducen restricciones a la competencia si amenaza el dominio monopolístico), las campañas de desprestigio de las fuerzas sindicales... son ejemplos de la hipócrita escala de valores que la propaganda orquestada está consiguiendo hacer calar en una opinión mayoritariamente mediatizada. Las televisiones se convierten en un ejemplo palpable de medios anestésicos de cualquier espíritu crítico o preocupación social, relegada ésta al ámbito de la beneficencia paternalista y demagógica.

Por todo ello, si no se invierte el sentido de la marcha, más preocupante que las propias cifras actuales de paro y pobreza es el modelo social y económico que se está intentando imponer. O se consigue un nuevo modelo alternativo o la salida de la crisis será, no solo lenta, sino que consolidará una situación de injusticia estructural.

2. UN NUEVO PARADIGMA DEMOCRÁTICO

Del análisis introductorio anterior se desprende que el problema de raíz se encuentra en la alteración de las propias bases del sistema democrático. Se subvierten los valores fundamentales y se permite que sean instituciones opacas no controladas democráticamente las que impongan las decisiones a gobiernos y sociedades. El FMI, el Banco Central Europeo, la misma Comisión de la Unión Europea, marcan la agenda de los gobiernos elegidos democráticamente, careciendo aquellas instituciones de legitimidad habilitante y de posible control ulterior de sus decisiones.

El debate político queda sustituido por decisiones tomadas de forma opaca por presuntos técnicos de asepsia más que dudosa, como los hechos demuestran día a día.

Ello está provocando un desapego creciente de la ciudadanía respecto a la clase y las instituciones políticas. La abstención es creciente en todos los procesos electorales y no existen cauces adecuados para la participación ciudadana. Surgen mo-

vimientos sociales espontáneos al margen del sistema, que sirven más de cauce al descontento que de articulación de alternativas eficaces. Grupos marginales de carácter violento acrecientan la tensión ciudadana y aportan pretextos para endurecer las medidas restrictivas de derechos colectivos en pro de la seguridad presuntamente amenazada.

En este clima, son los populismos extremos los que encuentran el mejor caldo de cultivo para crecer. Observamos así la proliferación de partidos de extrema derecha y de extrema izquierda, con la particularidad de que los primeros suelen aglutinar a todo su espectro mientras los segundos se atomizan en cainismo tradicional. Con lo que, con frecuencia, los resultados electorales positivos de los primeros son tan rentables como inútiles los de los segundos.

La radicalización social, en todo caso, refleja también el deterioro de la cohesión social mínima necesaria en toda colectividad. Tan obvio que ya los propios informes y foros de las posiciones liberales y conservadoras empiezan a mostrar una cierta preocupación. Algunos pueden empezar a darse cuenta de que se ha tirado en exceso de la cuerda.

Sabemos, al menos desde Montesquieu, que para evitar los abusos de poder necesitamos otros poderes que sirvan de contrapeso y sean capaces de detener su natural tendencia al exceso.

Necesitamos, por tanto, instituciones fuertes capaces de regular, controlar y limitar el poder de los grandes monopolios y de las finanzas internacionales. Y ello exige una revisión del funcionamiento democrático de todas las instituciones desde las raíces, desde lo más cercano hasta el máximo nivel internacional.

Ante fuerzas tan poderosas, necesitamos instituciones internacionales con capacidad de regular el funcionamiento de las grandes corporaciones, impedir la concentración de poder y controlar las finanzas mundiales. Si la ONU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se transformaran en instituciones realmente democráticas, deberían ser dotadas de capacidades crecientes de regulación internacional y de medios económicos capaces de resistir las presiones de los lobbies corporativos.

La Unión Europea podría ser una primera instancia donde tales pretensiones deberían poder alcanzarse con más facilidad. Es un clamor la necesidad de reforma institucional en profundidad de todo el entramado político y excesivamente burocrá-

tizado de la UE. Una actuación exterior, financiera y política común sería un paso importante para dar a los Estados alguna posibilidad de actuación frente a los grandes monopolios y conglomerados financieros. Solo las miopías nacionalistas impiden ver que una Europa fuerte sería la vía mejor para recuperar algo de poder para los Estados nacionales, para posibilitar que se recuperara la política democrática.

Al mismo tiempo, es necesaria una reflexión profunda sobre el funcionamiento democrático dentro del Estado y de las organizaciones supranacionales citadas. Una reflexión que empieza por delimitar qué instituciones dentro del entramado público han de ser independientes y cuáles no. Como regla general, han de ser realmente independientes y técnicamente competentes los organismos cuya misión fundamental sea el control de los que tienen competencias de ejecución, mientras que éstos no pueden escapar al control democrático bajo la capa de la independencia técnica.

En la práctica, ello significa que no debiera aceptarse, por ejemplo, la independencia de los Bancos Centrales. Un ejemplo más de cómo los intereses de los conglomerados financieros han conseguido convertir en dogma indiscutible el expolio al control democrático de una institución clave en la política económica. Nadie ha conseguido explicar satisfactoriamente el escándalo de que el BCE estuviera prestando a tipos de interés casi nulos a los bancos privados para que éstos lo hicieran a los Estados a tipos muy superiores. Un negocio cómodo y seguro a costa de los contribuyentes, bajo el paraguas de la independencia del Banco Central y el mito de que no puede prestar directamente a los gobiernos porque genera inflación. Parece ser que si hay comisionista por medio ese peligro desaparece.

Por el contrario, es preciso buscar fórmulas para que tanto el poder judicial como las comisiones de control (del mercado de valores, de la competencia...) sean realmente independientes del poder político y puedan ejercer su labor, en manos de profesionales designados en razón de sus méritos y conocimientos.

Es precisa una apuesta real por fortalecer los instrumentos de acción de la sociedad civil. Necesitamos unos sindicatos fuertes, necesitamos reforzar el asociacionismo y los canales de participación ciudadana. Necesitamos voces que, sin aspiración directa de poder, puedan controlar cualquier abuso por parte de quienes han sido elegidos para ejercerlo. No se trata de posibilitar una organización asamblearia ni de deslegitimar las instituciones democráticas o los partidos políticos, sino de evitar que el ejercicio de los derechos democráticos parezca quedar reducido a una votación periódica.

A todos los niveles mencionados, cualquier reforma de profundización y regeneración quedará en nada si no va acompañada de un funcionamiento general transparente y democrático.

Hoy más que nunca, la garantía de una democracia real pasa por la exigencia de puertas y ventanas abiertas para todos: organismos nacionales e internacionales, sector público y privado, partidos políticos y sindicatos, organismos y asociaciones, lobbies y empresas, medios de comunicación... La transparencia es la condición necesaria para garantizar el control del poder, el control de quienes controlan, y el control de cualesquiera que reciben recursos públicos o actúan en sectores donde el interés público es claro y determinante.

El funcionamiento de todos los agentes debe basarse en el principio de la transparencia absoluta: por así decirlo, “la carga de la prueba” recae en quien intenta regular lo contrario. Solo supuestos muy específicos pueden justificar la reserva.

Otro principio básico del funcionamiento democrático es la exigencia de que sus principios impregnen a todos los agentes. Gran parte de los problemas que se observan en el funcionamiento de nuestros partidos políticos y de otras instituciones (ya se ha señalado, evidente, en las internacionales) se podrían minimizar con un funcionamiento interno transparente y democrático.

Esta regla ha de aplicarse también a los grandes conglomerados empresariales, financieros y de comunicación. Saber realmente quién está detrás de cada uno de ellos y los intereses implicados es condición de transparencia. La defensa de los intereses de los pequeños accionistas es un auténtico deber público. Es escandaloso el expolio al que son sometidos, en la casi totalidad de las grandes compañías, los ciudadanos con un pequeño número de acciones por quienes son sus directivos o poseen un pequeño paquete de acciones y actúan como si la empresa fuera de su propiedad exclusiva.

Evidentemente, una eficaz y rápida lucha contra la corrupción y la exigencia de comportamientos ejemplares en las personas dedicadas a la *res publica* son condiciones inseparables de esa transparencia y sano funcionamiento democrático que parecen tan necesarios.

Esta profunda refundación democrática de carácter universal es condición necesaria para el urgente pacto social que nos saque del profundo pozo en que esta-

mos cayendo. Pero también para la propia supervivencia de los sistemas y valores democráticos.

3. UN NUEVO PARADIGMA SOCIAL

Una salida de la crisis real y sostenible exige también un nuevo paradigma de solidaridad y cohesión social. Como se recordaba al principio y ha sido destacado por instituciones de todo signo y procedencia, los datos de incremento de la desigualdad y la pobreza en los últimos tiempos, especialmente como consecuencia de la crisis y de las injustas medidas aplicadas, son escandalosos y atentan ya contra los mismos fundamentos de lo que ha de considerarse una democracia real que respete los derechos fundamentales de la persona y la protección de la infancia.

El nuevo paradigma social ha de garantizar a todo ciudadano un nivel de vida digno. Podemos centrarlo en tres puntos fundamentales: la erradicación de la pobreza, el derecho a un empleo digno y la garantía de unos servicios públicos socialmente aceptables.

La erradicación de la pobreza

El concepto de pobreza absoluta se ha ligado tradicionalmente al denominado Tercer Mundo, en terminología que ha perdido su vigencia. Es evidente que las situaciones de hambre, privación absoluta y desvalimiento infantil se dan fundamentalmente en los países más pobres de la tierra. Las cifras que se recogían más arriba dan fe de la cruda realidad que todavía hoy persiste.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijaban un compromiso de Naciones Unidas para erradicar la pobreza mundial en al menos un 50% para 2015, junto a otros objetivos relacionados con mejoras en la salud, la educación, el medio ambiente y el empoderamiento de la mujer.

A punto de cumplirse el plazo marcado, puede decirse que el primer objetivo se ha cumplido. Pero, por una parte, la misma tibieza del objetivo conlleva que quede todavía otro tanto de población en situación de pobreza extrema. Además, al fijarse un valor medio como meta, se ocultan las tremendas desigualdades. El éxito global se debe a los avances observados en China e India, con un peso poblacional extraordinario. Pero la mejora en el África subsahariana y en Asia Occidental ha sido ínfima.

Los ODM han tenido efectos positivos, como son la mejora en la conciencia mundial sobre la necesidad de los países del sur, en el compromiso de Naciones Unidas en el seguimiento del grado de (in)cumplimiento de los distintos objetivos y metas, y en las evidentes mejoras en transparencia, organización y diseño de políticas de desarrollo en los países más pobres. Y se han obtenido resultados palpables en buen número de países en aspectos sanitarios y educativos o en la reducción de hambrunas.

La cuantificación de las metas y objetivos se ha demostrado como un instrumento eficaz para orientar políticas, facilitar su seguimiento y estimular los avances. En sentido inverso, la no cuantificación de las metas que afectaban en el Objetivo 8 a los países del norte ha permitido que se haya avanzado en esos compromisos en mucha menor medida.

Hemos aprendido que hay que fijar objetivos concretos y cuantificables y no conformarnos con medias sino concretar por países. Hemos aprendido que hay que erradicar la pobreza extrema en el mundo y otros avances sectoriales, pero que los cambios han de afectar también a las instituciones. Hemos aprendido que hay que avanzar decididamente en el fortalecimiento institucional y democrático, así como en el control de las finanzas internacionales y la erradicación de los paraísos fiscales. Hemos aprendido que es necesario el empoderamiento de las Naciones Unidas y de los Estados para que tengan capacidad de acción y de exigencia en el cumplimiento de los objetivos.

Se discute ahora la agenda post-2015 y el acuerdo ha de incorporar todo lo que hemos aprendido de este periodo y ser ejemplo de ese gran pacto social universal que ha de plasmarse de parecida forma en cada zona y país.

Como hemos visto, la pobreza es un fantasma que está también muy presente, y de forma creciente, en los países llamados desarrollados. Desde luego en Europa, desde luego en España. Que tengamos un tercio de la infancia en situación de pobreza es por sí solo un aldabonazo en la puerta de todos y una exigencia de ese pacto urgente por un nuevo compromiso social que evite situaciones como la descrita.

Evidentemente, la mejor política contra la pobreza es la que afecte a las causas que la originan. Las reflexiones posteriores sobre mercado de trabajo o nuevo paradigma económico tienen que ver con ello. Pero, en cualquier caso, suponen soluciones dilatadas en el tiempo. Necesitamos soluciones inmediatas.

Desde esa perspectiva, la opción por una renta básica de ciudadanía se ofrece como la más eficaz, eficiente y efectiva de las medidas. Esta propuesta implica otorgar un subsidio incondicionado y automático a todo ciudadano (sin perjuicio de fijar unas condiciones mínimas de residencia o diferenciar entre adultos y menores o asimilados).

Frente a las muy diversas medidas existentes o propuestas en la misma dirección, la renta básica presenta indudables ventajas: es automática y previa a la necesidad, evita demoras de cobro respecto al momento de necesidad, elimina burocracia y controles, libera al receptor de trámites y del estigma inherente a los subsidios asistenciales, hace desaparecer estímulos al fraude y a la economía sumergida, impide el desincentivo a asumir empleos puesto que no se pierde el subsidio, disminuye el número de personas que pierden el derecho por falta de información, supone un colchón amortiguador de crisis de consumo (y un probable estímulo inicial), contribuiría a una posible racionalización de las pensiones de jubilación, reduce automáticamente y eficazmente las tasas de pobreza...

Estas ventajas superan con creces los hipotéticos inconvenientes. El primero, el posible incentivo a la vagancia. Sin embargo, las experiencias disponibles, aunque experimentales, parecen mostrar lo contrario. De hecho, saber que trabajar no afecta al subsidio invalida cualquier comparación con subsidios existentes. El posible efecto sería marginal y conllevaría un probable impacto positivo sobre la productividad, tanto por la autoexclusión de los efectivamente vagos como por la posibilidad de mejor adecuación a las posibilidades de empleo más acordes con las propias capacidades. Es más que probable que, ahora, los vagos existentes dediquen sus esfuerzos a tareas burocráticas y a maniobras propias de la picaresca para cobrar algún subsidio semejante a la renta que se propone.

Una segunda crítica se refiere al hecho de que se perciba igual por los ricos que por los pobres. Quizás quienes así piensan no son conscientes de que el mínimo personal y familiar del IRPF (que desaparecería con la renta básica) supone un subsidio que se da también a los ricos y, de hecho, en cuantía creciente con la renta. Por otra parte, existen fórmulas para una corrección posterior progresiva en el marco del impuesto sobre la renta.

El temor más consistente se refiere al elevado coste de la propuesta. Una parte de ese coste se cubriría con las prestaciones asistenciales existentes (incluidos beneficios fiscales en el IRPF como el citado mínimo) que la renta básica absorbería. Otra parte se reduciría con la parte de otras prestaciones contributivas que se en-

tendería cubierta por la renta básica. También se reduce el coste con el ajuste de la corrección progresiva que convendría arbitrar en el IRPF. El resultado, a coste cero, posibilitaría una renta reducida pero probablemente suficiente para empezar a andar.

En todo caso, se trata de un debate complejo del que aquí se han apuntado tan solo unas pinceladas. Pero los datos parecen indicar que la renta básica es la más potente y eficiente de las propuestas posibles para erradicar la pobreza en los países del norte.

Derecho a un empleo digno

El empleo es la vía normal de integración social y el desempleo una de las más importantes causas del peligro de exclusión social. El pleno empleo ha de mantenerse como objetivo prioritario de las políticas públicas. También para los Bancos centrales, contra lo que se define para nuestro BCE.

No hace falta subrayar que la priorización del control del déficit público viene jugando en dirección opuesta a tal objetivo. Por ello, uno de los aspectos más sustanciales y urgentes del gran pacto social deseado es la necesidad de un plan europeo para el estímulo de la inversión y el relanzamiento del consumo dentro de la Unión Europea.

Contra los temores de las fuerzas sindicales, una reducción inteligente de las cotizaciones a la seguridad social no tiene por qué poner en peligro las cuentas de las pensiones y redundaría en un estímulo al empleo. Pero ese es otro debate.

Evidentemente, el derecho no es solo al empleo, sino también a que este sea digno. Los escasos puestos de trabajo que se están creando en estos meses muestran un aumento relevante del empleo precario y, no deseado por la mayoría los trabajadores implicados, a tiempo parcial.

Es evidente que la reforma laboral de 2012 ha significado un daño apreciable en el sistema de relaciones laborales, debilitando aún más la posición del trabajador frente al empleador. Como en tantos otros aspectos, también en este necesitamos un gran pacto que implique a las principales fuerzas políticas y sociales, de forma que se consiga un marco estable y avanzado en temas como las condiciones de contratación y despido, así como de organización interna empresarial, con implica-

ción de todos los agentes y potenciador de la eficiencia y la flexibilidad. Un sistema que proteja los derechos de los trabajadores desde el reconocimiento de los respetables objetivos del empresario. De hecho, empleadores y empleados coinciden en el interés en la buena marcha de la empresa, que garantiza beneficios a los primeros y empleo digno a los segundos. Una efectiva participación de los empleados en los beneficios reforzaría esa percepción.

En el momento presente, es conveniente un replanteamiento de la política salarial. La devaluación interna está provocando un empobrecimiento progresivo de la población, hasta el punto de encontrarnos con familias con asalariados en situación de pobreza, un descenso del consumo y un agravamiento de la espiral recesiva. Una recuperación de los salarios permitiría estimular la demanda, propiciar un crecimiento mayor, generar empleo, aumentar la recaudación tributaria y reducir desigualdades.

En este gran pacto por el empleo digno, ha de ser crucial el papel de los sindicatos. La transparencia, el debate democrático y la formación y selección adecuada de los cuadros propiciarán la mejor defensa de su importancia y utilidad social, frente a los continuos ataques que les van dirigidos.

Garantía de servicios públicos socialmente admisibles

No puede renunciarse a un nivel adecuado del Estado de bienestar, que ha sufrido graves recortes en los últimos años. No se trata de defender numantamente el sistema que ha existido hasta el momento. El objetivo es debatir qué modelo queremos para las próximas décadas hasta conseguir un esquema justo y sostenible.

El Estado de bienestar ha de basarse en dos principios orientativos:

- Existen unos niveles de prestaciones básicas que han de considerarse derechos fundamentales de la ciudadanía. Es preciso definir adecuadamente tales niveles de forma que se garantice el acceso universal y gratuito, que se asegure que nadie podrá quedar excluido por carecer de recursos. Pensamos en el acceso a la justicia, a la renta mínima, a la educación básica, a la atención sanitaria y a la dependencia. Y es preciso garantizar la calidad adecuada para tales servicios. Lo cual implica evitar que el servicio público correspondiente quede reservado tan solo para los pobres y desahuciados, con inevitable deterioro con el tiempo.

La primera responsabilidad de un servidor público ha de ser garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos que de él dependen. Quien, siéndolo, afirma que apoya la prestación privada porque funciona mejor, debería plantearse como primera medida la propia renuncia por incompetencia.

- A partir de esos mínimos, es frecuente y deseable que exista una oferta pública adicional para niveles superiores o complementarios de prestación, niveles superiores a los definidos como mínimos de educación, o de justicia, o de pensiones, o de atención a la dependencia. En tales casos, debe admitirse la posibilidad de un pago progresivo en función de las características del servicio y del poder adquisitivo del ciudadano. Progresivo de tal forma que evite el “error de salto”, es decir, que un euro más de renta no implique la pérdida de derechos. Y, al mismo tiempo, puede existir la posibilidad de acceso gratuito cuando concurren circunstancias de necesidad y de adecuación del servicio, según cada caso.

Es obvio que el debate del Estado de bienestar deseable y posible desborda también este marco y que las ideas anteriores, tan esquemáticas, necesitarían muchos matices y aclaraciones. Tan solo se han querido apuntar las líneas por las que podría discurrir un debate para un gran acuerdo social sobre este tema, imprescindible para cerrar el necesario paradigma social que evite la desigualdad creciente y garantice la adecuada cohesión social.

4. UN NUEVO PARADIGMA DE CRECIMIENTO

Es un hecho contrastado que los aspectos sociales tratados hasta el momento son tanto más fáciles de atender cuanto más boyante es la situación económica general y que son las crisis las que suponen un peligro extremo para los objetivos sociales. Parecería, por ello, que el pacto social exige también un pacto por el crecimiento.

Efectivamente, se ha señalado la necesidad y conveniencia de políticas de pleno empleo y estímulo a la demanda. Pero no vale cualquiera. Ya hemos experimentado las consecuencias de una mala elección de modelo de crecimiento, como la que vivimos en España desde finales del pasado siglo hasta la explosión de la crisis.

Tanto en el plano mundial como en el nacional es necesario definir correctamente qué entendemos por desarrollo humano y sostenible. El crecimiento del PIB no puede convertirse en el único indicador. Un crecimiento que margina los derechos

sociales y la sostenibilidad ambiental o incrementa la desigualdad, no puede considerarse un avance sino un retroceso en el bienestar general.

Sacralizar el crecimiento ilimitado sin preocuparse por la expoliación de los recursos del planeta, se muestra como una opción suicida a medio-largo plazo. Desgraciadamente, todas las cumbres mundiales sobre medio ambiente vienen cerrándose en falso, con declaraciones vagas y compromisos poco o nada ambiciosos.

La experiencia muestra que crecimiento y desarrollo humano no es lo mismo. Elevadas tasas de crecimiento en diversos países en desarrollo y emergentes no han mejorado la situación de pobreza y exclusión de amplios sectores de su población, sino que se observa un aumento de las desigualdades y el expolio de los recursos del planeta.

Para revertir esta tendencia se requiere una verdadera Alianza Mundial a favor de un desarrollo al servicio de las personas y que preserve nuestro medioambiente. La responsabilidad de la gestión de este desarrollo en el mundo debe ser compartida y ejercerse multilateralmente, ocupando un papel central las Naciones Unidas.

En el plano nacional, además, sigue pendiente el debate sobre qué modelo productivo ha de sustituir al basado en el ladrillo y la mano de obra barata. Existe un consenso tópico en que sin cambio de modelo productivo, no habrá salida duradera de la crisis. Pero se echan en falta propuestas concretas y debates en profundidad.

No obstante, algunas ideas parecen claras, quizás también por lo tópicas. Este cambio implicará profundas transformaciones en ámbitos cruciales de la actividad económica, con reestructuración de sectores productivos existentes y emergencia de otros nuevos o poco desarrollados en nuestro país.

Nadie discute (en teoría, aunque las políticas que de hecho se vienen aplicando sean contradictorias con ello) que para conseguir ese cambio y la posibilidad de poder competir en el futuro, es imprescindible impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación así como situar la formación como prioridad en las políticas públicas. Necesitamos un esfuerzo conjunto público y privado para potenciar la transferencia de conocimiento, los avances en las tecnologías de la información y la comunicación y la formación aplicada a lo largo de la vida.

Sería positivo un plan a largo plazo para la empresa y la industria que sirva de indicación estable de cuáles son las prioridades y políticas de apoyo. No favorece

la inversión ni el desarrollo estable la política de bandazos, con subvenciones que aparecen y desaparecen y criterios cambiantes cada poco tiempo.

Dentro de esa planificación, España necesita una atención prioritaria a las necesidades energéticas. La dependencia exterior es uno de los lastres estructurales de nuestra balanza comercial. Reducir esa dependencia e introducir competencia entre los proveedores son las condiciones básicas del modelo energético eficiente, barato y sostenible que necesitamos.

Una condición necesaria para recuperar una senda estable de crecimiento es conseguir que el sistema financiero asiente su solvencia y asegure el acceso a la financiación de la inversión productiva, las iniciativas empresariales y la creación de empleo. Ninguna de las entidades que han recibido ingentes cantidades de recursos públicos puede repartir dividendos (directos o indirectos) sin devolver previamente las ayudas recibidas. Ninguna debería ser transferida sin ese compromiso.

La experiencia aconsejaría debatir la conveniencia de recuperar una banca pública que sirva de contrapeso al descrito poder preocupantemente creciente de los conglomerados financieros privados.

La crítica a la sacralización del equilibrio presupuestario no significa renunciar a la conveniencia de estabilizar estructuralmente las finanzas públicas. En el caso español, se ha demostrado hasta la saciedad, el problema no está en un exceso de gasto público sino en la muy baja recaudación, a pesar de presentar unos tipos impositivos nominales entre los más altos de Europa.

Un sistema tributario complejo y con sobreabundancia de bonificaciones fiscales, favorece un clima generalizado de elusión y fraude, en detrimento de la recaudación, la equidad y las personas asalariadas, que son quienes sustentan en exclusiva el peso de la recaudación en nuestro país.

Es imprescindible recuperar una adecuada imposición de la riqueza, tanto por razones de justicia y equidad como para garantizar un adecuado clima económico y social. El reciente trabajo de Piketty (2013) aporta razones adicionales en esta misma dirección.

Un tributo sobre las transacciones financieras, del que tanto tiempo se viene debatiendo, ha de permitir una triple rentabilidad: la recaudatoria (muy importante con

tipos muy bajos), la de equidad (pues afecta mayoritariamente a los niveles altos de renta y riqueza) y la de eficiencia (al reducir los incentivos a la especulación y a los movimientos ultrarrápidos de capital).

Un sistema tributario más sencillo y auténticamente progresivo, unido al fortalecimiento de los instrumentos de control tributario, se convierte en una prioridad para sustentar el necesario pacto en favor del crecimiento sostenible, eficiente y respetuoso con los derechos fundamentales y la cohesión social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aunque se han evitado las citas en el texto, estas reflexiones son deudoras de múltiples aportaciones mucho más profundas de lo que en estas breves páginas ha podido expresarse. A modo de reconocimiento, se reflejan algunas de ellas:

ADAMS, B. y L. PINGEOT (2013): *Whose Development, Whose UN? Reclaiming the UN's Values-Based Framework*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Nueva York.
<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10356.pdf>

ECONOMISTAS SIN FRONTERAS

(2013): <http://www.ecosfron.org/portfolio/dossier-no-11-la-agenda-de-desarrollo-post-2015-mas-de-lo-mismo-o-el-principio-de-la-transicion/>

(2013): <http://www.ecosfron.org/portfolio/dossier-desigualdad-y-ruptura-de-la-cohesion-social/>

(2012): <http://www.ecosfron.org/portfolio/dossier-crisis-indignacion-ciudadana-y-movimientos-sociales/>

(2012): <http://www.ecosfron.org/portfolio/dossier-otra-politica-economica-es-posible/>

FERNÁNDEZ STEINKO, A. (2013): Democracia económica para una salida de la crisis. *Revista de Economía Crítica*. Nº 16. Pp. 144-166.

GIMENO, J.A. (2014): Pobreza y mirar para otro lado. *Eldiario.es*. Zona crítica. 28/01/2014.

JÁUREGUI, G. (2013): *Hacia una regeneración democrática*. Catarata. Madrid.

NAREDO, J.M. (2013): *Economía, Poder y Política. Crisis y cambio de paradigma*. Díaz & Pons. Madrid.

PIKETTY, T. (2013): *Le capital au XXI^e siècle*. Seuil. París.

SOGGE, D. (2014): Caballo de Troya: las transnacionales en la gobernanza internacional, en *Transnational Institute, State of Power 2014*. <http://www.tni.org/stateofpower2014>

VARIOS AUTORES (2013): La lucha por la igualdad. *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*. Nº 20.

VARIOS AUTORES (2013): Tendencias de protección y prestaciones sociales. *Presupuesto y Gasto Público*. Nº 71.

Juan Tugores

¿Es posible el pleno empleo? Unas notas
sobre estrategia y obstáculos



Sota de corazones, 1912. Olga Rozanova. Museo y Centro de Exposiciones Slobodskoi.

Los datos relativos a (des)empleo, retribuciones y distribución de la renta tienen inmediatas lecturas en términos de configuración de una sociedad, del “contrato social” entre los distintos actores y sectores. La evidencia de la quiebra del contrato social vigente en las décadas centrales del pasado siglo en las economías avanzadas, obliga a plantear la necesidad de alternativas.

En este artículo se esbozan, en primer lugar, algunas notas sobre diferentes estrategias socioeconómicas para afrontar la situación actual y sus implicaciones e interacciones con el mercado de trabajo para, posteriormente, clarificar las dinámicas en que se insertan estos acontecimientos que, lejos de fatalismos o determinismos históricos, pueden ser moduladas por estrategias y políticas.

INTRODUCCIÓN

PUEDE parecer irónico, casi cruel, referirnos al pleno empleo a la vista de los sucesivos récords alcanzados en las tasas de desempleo en Europa, y de modo especial en España, y la percepción de que las presuntas mejoras en los indicadores macroeconómicos y financieros pregonadas desde hace unos meses están tardando mucho más de lo razonable en trasladarse al conjunto de la sociedad, especialmente en forma de generación neta de ocupación. Pero, lejos de la resignación, debemos argumentar que hay buenas razones y posibilidades para elevar la prioridad que en nuestra política económica (y en la “política-política”) debe(ría) tener la trayectoria más pronunciada y sólida hacia la recuperación de cotas elevadas y sostenibles de empleo. Identificar algunos de los ingredientes de una estrategia al respecto, así como clarificar los retos y obstáculos a afrontar, es el objetivo de las páginas siguientes.

No es un tema —sólo— de equidad o cohesión social, sino asimismo de eficiencia. Desde los primeros párrafos de *La Riqueza de las Naciones*, ya en 1776 Adam Smith argumentó acerca de la importancia para el devenir de las sociedades, tanto de las mejoras en la productividad (“habilidad y destreza”) como del papel del mismo orden de relevancia que tenía una más completa utilización de los recursos humanos de un país, describiendo lo que hoy llamaríamos *tasa de empleo* como el otro gran determinante de *la riqueza de las naciones*. El padre del liberalismo económico era mucho más lúcido respecto a las complementariedades entre eficiencia y equidad, entre competitividad y empleo, de lo que lo son muchos de los que invocan su nombre.

La cantidad y calidad de la generación de empleo es un aspecto crucial del modelo económico y sociopolítico de un país. En los años de aparente bonanza previos a la crisis conocimos un auge notable en las cifras de empleo (absorbiendo unas tasas de paro que superaron con creces el 20% a mediados de la década de los 1980) pero al precio de una reducción en la calidad de los puestos de trabajo y de la precarización del mercado de trabajo que ha pasado una elevada factura. A escala global, la reducción en el peso de los salarios en el conjunto de la renta nacional de

la mayoría de las economías (que todavía llamamos) avanzadas testimonió la reorientación de la dinámica económico-política en un determinado sentido. Como documentó incluso el Fondo Monetario Internacional en 2007, el grueso de los denominados “dividendos de la globalización” acrecieron la participación de los segmentos más privilegiados en la distribución de la renta. Una moraleja importante sería la necesidad de valorar de forma integral la cuantía y calidad/sostenibilidad de los empleos que se generan, a fin de no contribuir a sentar de nuevo las bases de peligrosas fragilidades.

Posteriormente, la llegada de la crisis y la forma en que se ha gestionado, especialmente en Europa, ha acentuado los aspectos regresivos de esa dinámica. Nuevamente un estudio del FMI (marzo de 2014) pone en evidencia el dato de que la desigualdad varió de forma heterogénea entre los países afectados por la crisis, ostentando España el dudoso liderazgo como país en que, entre 2007 y 2012, más habría empeorado la desigualdad (medida por el tradicional coeficiente de Gini), desempeñando en ello el aumento del paro un papel central.

Y ahora que algunos hablan con complacencia de indicadores de recuperación, está justificado el temor de que los “dividendos de la recuperación” vuelvan de nuevo a distribuirse de forma asimétrica. En abril de este año incluso la OCDE (2014) publicaba un informe sobre la creciente concentración en pocas manos de la renta, en cuyo título incluía explícitamente la pregunta de si la crisis habría actuado como un detonante de “cambio en las reglas del juego” socioeconómicas: realmente los cambios habían empezado ya antes y la crisis ha sido el marco esgrimido de urgencias y temores para avanzar en unas regresiones de alcance histórico que amenazan, de no haber reacciones efectivas, consolidarse incluso (o, podría añadirse, especialmente) cuando los indicadores retornan a valores positivos (la denominada “recuperación”).

Los datos relativos a (des)empleo, retribuciones y distribución de la renta tienen inmediatas lecturas en términos de la configuración de una sociedad, del “contrato social” entre los diferentes actores y sectores. Las crecientes evidencias de que en los últimos tiempos el contrato social vigente en las décadas centrales del siglo XX en las economías avanzadas y especialmente en Europa Occidental ha quebrado, ante los incumplimientos de algunos de los actores que se han sentido con poder para erosionarlo y degradarlo, obliga a plantear la necesidad de alternativas. Sobre todo a la vista de que —como ha documentado recientemente Thomas Piketty (2014)— muchas de las variables que definen los parámetros del “contrato social” están retornando a principios del siglo XXI a valores más propios de principios del siglo XX o del siglo XIX.

En este contexto, en el siguiente epígrafe se esbozan algunas notas sobre diferentes estrategias socioeconómicas para afrontar la situación y sus implicaciones e interacciones con el mercado de trabajo, antes de, en el epígrafe final, volver a enmarcar los retos en debates de mayor alcance.

UNAS NOTAS SOBRE ESTRATEGIAS SOCIOECONÓMICAS Y MERCADO DE TRABAJO

Una distinción popularizada por el Nobel de Economía 2010, Peter Diamond, es especialmente interesante y pedagógica. Es la referida a los cambios cíclicos frente a los que requieren reasignación de recursos. En los primeros, el flujo y reflujo de la actividad genera ciclos en la ocupación, sin más, mientras que en otras ocasiones se trata básicamente de la desaparición de unas fuentes de empleo y se plantea la necesidad de relevos en los “yacimientos” de actividad. La distinción es importante: en 2009 algunos indicadores en Alemania tuvieron un comportamiento peor que en España, pero al tratarse en aquel país de impactos cíclicos sobre una estructura productiva orientada a parámetros de competitividad global, la recuperación, incluso tímida, permitió ir revirtiendo hacia previos niveles; mientras que en España fue la quiebra de todo un “modelo productivo” (por utilizar una expresión que, pese a los usos y abusos, sigue siendo certera) ha requerido la búsqueda de ámbitos de actividad a los que reasignar los recursos, comenzando por el factor trabajo, una tarea que hasta ahora no ha tenido la prioridad adecuada y que queda sustancialmente por afrontar.

Esta tarea sigue, pues, siendo esencial. Pero precisamente por ello, puede afrontarse de diversas maneras, no siendo en absoluto “neutrales” las heterogéneas aproximaciones a la cuestión. De hecho, existe el más que serio riesgo de que la forma de hacerlo sea “capturada” por los mismos intereses que están detrás de las dinámicas que han conducido a la crisis y que tratan de monopolizar las vías de lo que denominan recuperación (incluso a veces tratando de camuflar como “regeneración”, bajo una apariencia de ajustes con pretensiones de *postmodernos*, lo que es el retorno a un *business as usual*), para propiciar formulaciones con los mismos parámetros de elitismo y concentración del poder y de la renta.

Al respecto es clarificadora una distinción acuñada en el ámbito de los estudios de presencia exportadora de diferentes países, que tiene una extensión interesante en los debates acerca de modelos socioeconómicos. En la formulación inicial se planteaba que una economía podía aumentar su volumen de exportaciones combi-

nando en diferentes formatos dos vías: por un lado, que las mismas empresas que ya venían exportando incrementasen su actividad al respecto, mediante el denominado “margen intensivo”; por otra parte, que se incorporasen un número creciente de empresas a los retos y exigencias de la internacionalización, mediante el llamado “margen extensivo”. Este segundo enfoque convertía en una tarea compartida la necesaria adaptación a las nuevas realidades globales, y diversos estudios empíricos evidenciaban su importancia.

Debemos insistir que aunque se trate de conceptualizaciones originadas en el análisis del posicionamiento internacional de una economía, es claramente extrapolable al conjunto de las dinámicas del tejido productivo y social de los países (en Tugores (2010) se efectúa una contextualización más amplia). Podría pensarse que se trata de una distinción académica, sin mayor relevancia, pero parece bastante obvio que los planteamientos de estrategia económica son bastantes diferentes según se trate de potenciar (preponderantemente) una u otra vía, y que las implicaciones para el modelo de tejido empresarial y social son asimismo diversas.

Si predomina la apuesta por el “margen intensivo” estamos ante un modelo a veces denominado de “*national champions*”, de empresas normalmente grandes consideradas emblemáticas, que se convierten en estandartes y arietes de la presencia global de un país, con los efectos colaterales de asignar al resto del tejido productivo un papel de “acompañamiento” y con el riesgo (elevado) de que finalmente las “confusiones” o “simbiosis” entre los intereses de esas empresas y los del Estado acaben siendo más frecuentes de lo deseable/razonable, propiciando formatos de “capitalismo de amiguetes”, con sus secuelas de corruptelas y lobbies demasiado poderosos. Algo que conecta con las “élites extractivas”, a quienes autores como Acemoglu y Robinson consideran responsables, con demasiada frecuencia, del fracaso de los países.

Por el contrario, un enfoque (más) basado en el margen extensivo concede mayor protagonismo al conjunto más amplio del tejido empresarial, fomentando los elementos de innovación y modernización del conjunto de iniciativas emprendedoras, potenciando la innovación y creatividad de amplios sectores sociales, con más atención a la movilidad intergeneracional y las estrategias y políticas, para extraer todo el partido del potencial de talento de toda la sociedad. Los intereses de los lobbies de los “national champions” no prevalecen (al menos tanto) ante los del conjunto de la ciudadanía, cobrando más sentido y efectividad las políticas horizontales de mejora del clima económico y de la provisión de factores de entorno, incluyendo el capital humano, en forma de salud y educación de provisión pública, políticas sec-

toriales transversales, etc. Es una noción que recuerda a lo que en Baviera (y por extensión Alemania) o Austria y Suiza a veces se denomina el *Mittelstand*, la masa crítica de tejido emprendedor, con mayoría de mediana y pequeña empresa, enraizada en la sociedad, en el territorio, y que conecta de forma amplia con sus entornos socioculturales.

A la vista de estos enfoques contrapuestos cobran especial relieve algunos aspectos que, interpretados de forma fragmentaria, podrían parecer desconectados. Destacaré el problema de financiación de la pequeña y mediana empresa y las reformas en el sistema educativo.

En el marco de los problemas de la integración monetaria en Europa, tras ser inicialmente negada, no ha quedado más remedio que constatar cómo la denominada “fragmentación financiera” —condiciones muy heterogéneas en el acceso al crédito, tanto en disponibilidad como en coste— entre los países de la eurozona, significaba un fracaso clamoroso en el “núcleo duro” de los objetivos de integración europea. Las evidencias de que una moneda compartida, con un banco central europeo y una misma política monetaria, convivían en los últimos años con condiciones financieras heterogéneas incompatibles con cualquier noción de “unidad” o “espacio compartido/integrado”, han dado lugar a debates entre los cuales se ha destacado la puesta en marcha de la unión bancaria. Pero lo que ahora cabe destacar es que los estudios al respecto han evidenciado que no sólo se trataba de una “fragmentación financiera” entre países, con unas condiciones en España e Italia sustancialmente menos favorables que en Alemania, con la paradoja de que al mismo tiempo que se exigía a los países del sur de Europa un mayor esfuerzo en reformular su modelo productivo, los mecanismos financieros les endurecían, o simplemente les negaban, la financiación adecuada para hacerlo. Se trataba también, como los datos del Banco Central Europeo y del Banco de España han documentado con creces, de que estas heterogeneidades entre países se agravaban por unas asimetrías en el interior de los países, y especialmente en España: con unas condiciones mucho más duras para los préstamos de cuantía baja o media típicos de las medianas y pequeñas empresas, mientras que para las grandes empresas las condiciones financieras en España eran bastante similares a las de los países centrales de la eurozona.

La famosa fragmentación financiera ha sido, en el sur de Europa y especialmente en España, realmente sobre todo una fragmentación en contra del tejido productivo pequeño y mediano, potencialmente más intensivo en mano de obra y, asimismo, más conectado con las realidades de los territorios y las sociedades. Una fragmen-

tación que ha discriminado en contra del enfoque de *Mittelstand*, de “*hidden champions*”, y por tanto en contra de la apuesta por el empleo y la implicación de una amplia masa crítica del potencial de generación de riqueza de nuestra sociedad, actuando, por el contrario, de potenciador de un enfoque favorecedor de la ampliación de desigualdades, de una España “a dos velocidades”. La penalización de los “*hidden champions*” ha sido asimismo la de la economía más directamente productiva, en favor de unas utilidades de los recursos canalizados por el sistema financiero (procedentes del ahorro privado y, en buena medida, de los rescates con fondos públicos) más orientadas a esconder los errores del pasado que a construir con solidez el futuro. Las consecuencias negativas de todo ello para el empleo son tan claras como la importancia y urgencia de revertir esas dinámicas, pero asimismo se derivan de este análisis las poderosas fuerzas que se han beneficiado de una forma de hacer las cosas que no era (seamos políticamente correctos) la que coincidía con el interés general y que no darán facilidades ante planteamientos alternativos.

En la misma línea de favorecer una estrategia más orientada a las élites y adversa a los intereses del conjunto de la sociedad, cabe ubicar varias de las reformas de los últimos años, en terrenos como la reforma laboral, la de pensiones, acceso a la justicia... y en el ámbito educativo. Para quienes apuestan por un modelo de concentración en unas pocas empresas de referencia —sociológicamente vinculadas a determinados lobbies bien conectados desde hace generaciones con el poder económico y político— una educación de calidad accesible para amplios sectores de la población es un “gasto” dudoso y no la sólida inversión que, en cambio, sí es claramente para quienes creemos en un modelo más amplio y abierto de iniciativas emprendedoras, laborales y profesionales, de amplio alcance, con un papel esencial para la movilidad intergeneracional, como el que subyace al planteamiento de “*hidden champions*”.

Para el enfoque de perpetuación de élites basta una educación selecta al alcance de unas minorías (ya se encargarán los filtros socioeconómicos formales e informales de que esa minoría sea la *adecuada* a sus intereses, tal como evidencian los estudios que correlacionan desigualdad en la distribución de la renta con escasa movilidad intergeneracional), de modo que la degradación de la educación para amplios segmentos de la sociedad es una preocupación menor en comparación con la retórica asociada a la “excelencia” (otro noble concepto que se manipula y captura de forma sesgada). Los recortes en educación, becas y otras dimensiones no son, en este enfoque, una exigencia de la consolidación fiscal, sino un corolario de una gestión regresiva de la crisis. Naturalmente, la disyuntiva es apostar por un modelo alternativo basado en sacar partido de todo el potencial de una sociedad, mediante mecanismos extensivos de soporte a la educación de calidad, abiertos al conjunto

de la ciudadanía, como soporte de un formato extensivo en las líneas de generación de actividad, riqueza y empleo.

Los comentarios de los párrafos anteriores tienen una implicación destacada. A menudo se plantea como uno de los principales retos de nuestro tiempo el conflicto, el *trade off*, entre eficiencia/competitividad por un lado y equidad/cohesión social por otro. Las retóricas que apelan a las sacrosantas exigencias de la competitividad para presentar como inexorables tales o cuales medidas de ajuste o recorte son de sobras conocidas. Para ser ponderados, hay que reconocer que en ocasiones hay asimismo inmovilismos en el sentido opuesto. Precisamente por las fricciones que origina esa antinomia merecen especial revalorización los mecanismos que aprovechan y potencian las complementariedades entre eficiencia y equidad, entre competitividad y cohesión social.

La educación es claramente uno de los más importantes: favorece la eficiencia del aparato productivo al tiempo que, si se trata de una educación abierta al conjunto de la población, constituye un mecanismo de cohesión y, como muestran décadas anteriores de la historia de España, de movilidad social de primer orden. Por eso es especialmente importante mantener esta lógica en los actuales momentos, y por ello es especialmente grave (y doloroso) constatar las regresiones al respecto, algunas de las cuales están revertiendo el papel del sistema educativo y tratando de que se convierta en un mecanismo de amplificación de diferencias en vez de ser una fuerza motriz de eficiencia+equidad.

Un razonamiento análogo puede realizarse respecto al papel del tejido productivo de mediana y pequeña empresa que, junto con sectores profesionales y trabajadores con crecientes grados de cualificación constituyó unas clases medias a las que la gestión primero y luego la gestión de la crisis está diezmando. La concentración de poder en las “élites extractivas” y sus manifestaciones empresariales y sociopolíticas merecen que se recuerde la frase pronunciada por F.D. Roosevelt en su segunda toma de posesión, en 1937, como presidente de Estados Unidos, acerca de cómo habíamos sabido desde siempre que la codicia desmedida de alguno es una mala moral, y cómo la crisis había evidenciado que también era una mala directriz económica.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

Los acontecimientos a corto y medio plazo no pueden hacernos olvidar las dinámicas en que se insertan los acontecimientos y que, lejos de fatalismos o deter-

minismos históricos, pueden ser moduladas por estrategias y políticas, aunque a veces parezca insistirse, desde influyentes interesadas posiciones, en presentar algunas trayectorias como inexorables.

Unos planteamientos presentan la crisis como la manifestación de unos problemas de estancamiento, asociado a la ralentización del ritmo de innovación y mejoras en la eficiencia, tras una larga fase alcista previa. Robert Gordon y Larry Summers han insistido recientemente en el mensaje de que ante esas nuevas realidades sólo transitoriamente podrían lograrse tasas de crecimiento en la actividad, mediante la creación/tolerancia de “burbujas” más o menos artificiales condenadas a estallar. En una línea sólo parcialmente coincidente, Raghuram Rajan (2010) sostiene que la ralentización en la creación de empleo en las últimas expansiones (problemas de “recuperación sin empleo” que estarían llegando ahora a España, tras la atípica fase de expansión “con pies de barro” previa a la crisis) y el estancamiento —cuando no declive— de los ingresos en los segmentos de renta bajas y medias desde la década de los 1990 en Estados Unidos y otros países occidentales habrían sido tratados de “anestesiarse” sociopolíticamente con expansiones crediticias que habrían propiciado las dinámicas de sobreendeudamiento que finalmente estallaron con la crisis. Este enfoque de Rajan es especialmente relevante, porque evidencia cómo problemas distributivos asociados al inequitativo reparto de los “dividendos de la globalización” constituyen una de las raíces causales de la fragilidad financiera que condujo a la crisis.

La implicación de que sólo podrá encarrilarse una dinámica más sólida de crecimiento si se afrontan los problemas de una más equitativa distribución de los “dividendos de la recuperación” es tan clara como clamorosamente ignorada por los enfoques dominantes en ideología económica y política que, en cruel paradoja, parecen salir reforzados de la crisis que ellos mismos provocaron, planteando la exigencia de alternativas sólidas y operativas capaces de articular la respuesta democrática de la ciudadanía.

Cabe recordar que también tras la segunda guerra mundial se habló del peligro de “estancamiento secular” —rememorando algunos análisis de la economía política clásica— y que, por el contrario, la dinámica que se puso en marcha fue expansiva, gracias, entre otros factores, a la apuesta por políticas expansivas de corte keynesiano y a la ampliación sustancial de las políticas sociales que conformaron el “estado del bienestar”, con sus efectos positivos sobre la creación de empleo y las mejoras en la distribución de la renta. Esta es una referencia que no deberíamos olvidar y que constituye un punto de partida para la formulación de imprescindibles alternativas.

Otros enfoques son más optimistas... en principio. Cabe destacar, por su proyección mediática, las previsiones de Brynjolfsson-McAfee (2014) que se refieren, frente a planteamientos de estancamiento, a las “promesas de tecnologías brillantes” capaces de relanzar la innovación y su aportación a mejoras de productividad. Pero incluso estos enfoques dejan abierto el debate de sus efectos distributivos, ya que muy a menudo se trata de innovaciones “ahorradoras de trabajo”, muy poco intensivas en generación de ocupación, y por tanto con el riesgo de amplificar “fracturas tecnológicas y sociales” de forma potencialmente muy peligrosa. De nuevo la necesidad de estrategias de tipo “extensivo”, que garanticen la implicación en las innovaciones y en sus beneficios de una masa crítica amplia del tejido productivo y social, pasa a primer plano.

En última instancia, el reto de nuestros tiempos puede formularse, siguiendo a Dani Rodrik, en las decisiones que han de conformar lo que denomina el “capitalismo 3.0”. De forma sintética, tras un “capitalismo 1.0” de corte liberal, centrado en los mercados nacionales y con limitada presencia de los poderes públicos, se habría pasado a un “capitalismo 2.0” centrado inicialmente asimismo en los mercados nacionales pero con unas crecientes intervenciones públicas en la vida económica y social, como resultado del “encuentro” entre los compromisos públicos en estabilidad macroeconómica que supusieron los enfoques keynesianos y los compromisos en materia de protección social y provisión de bienes y servicios públicos asociados al Estado del Bienestar. Ahora, desde el auge de la globalización y con el estallido de la crisis estaría gestándose un nuevo formato del capitalismo —la versión 3.0— que tendría el rasgo esencial de ser de alcance global en todas las vertientes económicas (empresariales, comerciales, financieras, etc.) pero que plantearía el reto de con qué alcance de políticas públicas se complementan —o, eventualmente, se “gobiernan”— esos mercados globales.

Frente a las dinámicas, hasta ahora evidentes, de que se estarían utilizando las “coartadas” de la globalización + crisis para revertir en buena medida los logros en materia de políticas económicas y sociales del “capitalismo 2.0” —dando lugar con ello a un capitalismo 3.0 que sería más bien la *versión global del capitalismo 1.0*—, una estrategia más sólida, más eficiente y más equitativa pasaría por adoptar las medidas para garantizar que la nueva versión del capitalismo tienda a ser la versión global del capitalismo 2.0, con los logros económicos y sociales que supuso y que, lejos de ser insostenibles, deberían constituir unas referencias en materia de prioridades de empleo, estabilidad, crecimiento y distribución que han de ocupar un lugar mucho más destacado que hasta ahora en las prioridades de nuestras sociedades. Las élites no van a ir por esta vía, como está quedando meridianamente claro, de modo que la responsabilidad se transfiere al conjunto de la ciudadanía y sus organizaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRYNJOLFSSON, Erik y McAFFEE, Andrew (2014): *The Second Machine Age: Work, Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W.W. Norton.
- PIKETTY, Thomas (2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press.
- OCDE (2014): *Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the Crisis a Game Changer?*, abril de 2014, (resumen) disponible en: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf>
- RAJAN, Raghuram (2010): *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press, (versión en castellano: *Grietas del sistema*).
- TUGORES, Juan (2010): "Racionalidad versus intereses: hacia una economía política del binomio globalización + crisis", *Revista de Economía Crítica*, nº 10, diciembre de 2010.

Begoña Marugán

La igualdad de género, pieza fundamental
de un nuevo contrato social



Incendio en la ciudad, 1914. Olga Rozanova. Museo de Arte, Samara

Durante los últimos años se ha puesto en cuestión el contrato social que dio lugar al modelo social europeo tras la Segunda Guerra Mundial, reiterándose la necesidad de un nuevo pacto social que tenga en cuenta las nuevas condiciones objetivas y corrija los efectos más injustos de las políticas económicas adoptadas, recomponiendo el consenso ciudadano.

Para la autora, este nuevo contrato social debe reconocer la igualdad entre hombres y mujeres y romper con el género masculino como referente de universalidad. No se trata de que las mujeres lleguen a donde están los hombres, sino de compartir espacios, responsabilidades, poder, empleo, familia y trabajo doméstico y de cuidados. En definitiva, romper con la lógica productiva para dejar paso a la sostenibilidad de la vida.

*“La igualdad de derechos entre el hombre y la
mujer es el mayor proyecto político del siglo,
porque da una nueva universalidad y legitimidad
a la comunidad mundial”
(Butros-Ghali, ex-Secretario General de la ONU)*

INTRODUCCIÓN

COMO consecuencia de la crisis más intensa de la Unión Europea (UE) y el fracaso de sus políticas económicas, está en cuestión el contrato que dio lugar al modelo social europeo después de la Segunda Guerra Mundial. Durante los últimos años se viene reiterando la necesidad de un nuevo pacto social europeo actualizado, que tenga en cuenta las nuevas condiciones objetivas (sociedades más viejas, presencia de millones de inmigrantes) y corrija los efectos más injustos de las políticas económicas adoptadas (ausencia de pleno empleo, empobrecimiento, etc.) recomponiendo el consenso ciudadano (Estefanía, 2012). Para la representación sindical europea este acuerdo debería contener, entre otros capítulos, algunos dedicados “al empleo, los salarios, las pensiones, la protección por desempleo, la educación y la salud”¹. Además, para que el nuevo contrato cumpla con las expectativas debería incluir la igualdad de género como una pieza fundamental.

Asumir la igualdad de géneros como elemento central supone empezar por denunciar las relaciones de dominación masculina sobre las que se han sellado los anteriores contratos. Ni en el marco del contrato social inicial formulado por Rousseau, ni en el surgido en el pacto social keynesiano, que dio origen al Estado de bienestar, se reconoció la igualdad entre hombres y mujeres, y por ello en este artículo se trabajará sobre el interés de un nuevo contrato para las mujeres, pero también de las limitaciones que tendría si no se hace sobre la base de un pacto implícito entre mujeres y hombres como fundamento para una mejor convivencia social.

El artículo consta de tres partes: una primera, en la que se afirma el interés de que el sindicalismo ponga a funcionar un discurso social enfrentado al económico

¹ Artículo publicado en diversos medios de comunicación europeos el 14 de diciembre de 2011, firmado por Ignacio Fernández Toxo, secretario general de CC OO; Cándido Méndez, secretario general de la UGT; Michael Sommer, presidente de la DGB (Alemania); Susanna Camusso, secretaria general de la CGIL (Italia); Bernard Thibault, secretario general de la CGT (Francia); François Chèrèque, secretario general de la CFDT (Francia); Anne Demelenne, secretaria general de la FGTB (Bélgica), y Claude Rolin, secretario general de la CSC (Bélgica).

dominante; una segunda, en la que se valora la necesaria, aunque insuficiente, incorporación de la igualdad salarial dentro del contrato, y una tercera, en la que se propone ir más allá y asumir el pacto entre hombres y mujeres como elemento axial del nuevo proyecto político.

1. LA IMPORTANCIA DE LA CONFEDERACIÓN EUROPEA DE SINDICATOS PARA ACABAR CON EL DISCURSO LEGITIMADOR ECONÓMICO DOMINANTE

En este momento de crisis y confusión, ante una realidad excesivamente compleja para intentar siquiera quiméricamente su comprensión, de modo superficial y tentativo percibimos un atisbo de esperanza atendiendo al cambio de los conceptos de moda. Si hasta hace muy poco tiempo palabras como “prima de riesgo”, “inflación”, “deflación”, “rentabilidad”, “caída de la bolsa”, “banco malo”, o “activo tóxico” conformaban la *agenda-setting*², hoy nos llama la atención la apuesta por los nuevos pactos. Se solicita un pacto por la justicia, un pacto sobre la inmigración, un pacto de estado contra la violencia de género, un pacto por los derechos sexuales y reproductivos, etc. En la medida que “el sistema de signos y la realidad simbólica que nos instituyen culturalmente ha sido siempre elemento esencial de cualquier sociedad y que los sujetos concretos realizan narraciones para convertir sus visiones del mundo en la verdad objetiva y objetivada que se impone al conjunto de lo social” (Alonso y Fernández, 2013: 113-17) este giro discursivo tiene su importancia.

La economía ha pretendido engullir a la política y, sin embargo, a la vista de los mensajes y la movilización social, podríamos hipotéticamente mantener —no sin una gran fe y mucha esperanza en lo colectivo— que se está librando una dura batalla en el terreno simbólico y práctico. Si desde los años ochenta del siglo pasado hasta la primera década del siglo presente se han ido construyendo prácticas y discursos legitimadores del individualismo y la desregulación, parece que al menos una parte de la sociedad se organiza para plantar cara a un capitalismo sin freno. Esta batalla está enfrentando a contendientes en posiciones de poder muy distintas: una desde el poder —la dominante— y otra desde posiciones contrahegemónicas que

² La teoría de la *agenda-setting* la formularon McCombs y Shaw, en 1972, y mantiene que la gente considera unos temas más destacados que otros en proporción directa a la importancia que le den los medios. Las personas tienden a incluir o a excluir de sus propios conocimientos y conversaciones lo que los *media* incluyen o excluyen de su propio contenido.

desafía a la primera y que se libra desde ámbitos plurales y diversos, uno de ellos el sindical³.

En la sociedad global, donde las políticas nacionales ejecutan los mandatos internacionales, el carácter internacional del movimiento sindical resulta más necesario que nunca. “Los medios de comunicación y persuasión están claramente influenciados por los mismos poderes financieros y económicos que promueven el liberalismo, marginando y vetando voces discordantes” (Navarro, 2014). Frente al discurso dominante de la UE y la aplicación de sus políticas, la Confederación Europea de Sindicatos (CES)⁴ se ha puesto a operar en el terreno simbólico y real, y además de movilizar en la calle ha argumentado los negativos efectos de las políticas europeas y ha puesto a funcionar el discurso de la necesidad de un nuevo pacto social.

La política europea actual considera que la austeridad y la mejora de la competitividad son los elementos claves para salir de la crisis. Sin embargo, las políticas impuestas por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional están agudizando la crisis al aumentar el desempleo, ralentizar el crecimiento económico y aumentar la desigualdad⁵, a la vez que se produce un duro ajuste sobre las políticas públicas y sociales de un número cada vez mayor de países.

En lugar de las instituciones elegidas democráticamente, la política la dirige la Troika, a la que nadie ha elegido, lo que supone un grave deterioro democrático. Además, la crisis está siendo aprovechada como disculpa para que los mercados impongan reformas en materia educativa, sanitaria, servicios públicos, sociales y sobre el mercado de trabajo, lo que se está traduciendo en recortes de derechos sociales y laborales.

³ No han sido los únicos que institucionalmente lo han hecho. Por ejemplo, desde el Consejo Económico y Social español —compuesto por organizaciones empresariales, sindicales y otras representativas de los intereses de la ciudadanía, y creado a partir del art. 131.2 de la Constitución de 1978— se mantiene que “los ciudadanos no tienen ninguna responsabilidad por la crisis y es injusto que gente inocente tenga que pagar por el exceso de los especuladores y la irresponsabilidad o incompetencia de ciertos políticos” (Consejo Económico y Social español, 2014:19).

⁴ La Confederación Europea de Sindicatos (CES), en inglés *European Trade Union Confederation* (ETUC), se creó en 1973 con el objetivo de representar de manera unitaria al conjunto de las y los trabajadores. En la actualidad 85 confederaciones nacionales de sindicatos están afiliadas a este organismo.

⁵ La OCDE no sólo constata la desigualdad en el reparto de la renta y el aumento de la exclusión social, sino que ha avisado de que la misma podría enquistarse si los gobiernos no actúan con rapidez para ayudar a los más vulnerables (Ver *Panorama de la Sociedad 2014*, <http://www.oecd.org>, fecha de consulta 14 de abril de 2014).

Desde el punto de vista sindical, los programas de austeridad son injustos⁶, rompen la cohesión y aumentan la desigualdad social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reiteradamente ha advertido que las políticas de austeridad no son la solución a la crisis económica. Durante el periodo 2008-2009 todavía en la Unión Europea se siguió utilizando el diálogo social como herramienta para mitigar la crisis; sin embargo, desde el año 2010, en que se llegó a acuerdos sobre el trabajo inclusivo, muchos responsables políticos han visto en la negociación colectiva un freno a la aplicación de sus políticas y el pacto social se ha puesto en hibernación.

Cuando “vemos incrementarse las desigualdades, aumentar la pobreza y la exclusión, elevarse el desempleo y la precariedad laboral” (CES, 2012) se ha producido una ruptura del pacto social anterior y una desafección de la ciudadanía hacia Europa⁷. Frente a esta situación el Comité ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos, en su reunión del día 6 de junio de 2012, afirmó que los derechos sociales fundamentales deben tener prioridad sobre las libertades económicas y se planteó la necesidad de un nuevo contrato social para Europa. El texto acordado es el conocido como “Protocolo de Progreso Social”⁸ y con él se pretende recuperar una Europa social para mantener la cohesión social y frenar el deterioro de la democracia.

En el texto, la CES constata la amenaza del modelo social europeo que dio lugar a la creación de la UE y le pide a ésta que “se centre en políticas que mejoren las condiciones de vida y de trabajo, y que garantice el empleo de calidad, los salarios justos, la igualdad de trato, un verdadero diálogo social, los derechos sindicales y otros derechos humanos, servicios públicos de calidad, la protección social —incluyendo sistemas de pensiones y de atención sanitaria sostenibles y justos— así como una política industrial que favorezca una transición justa hacia un modelo de desarrollo

⁶ Aunque ahora se denuncian los recortes, habría que recordar que el artículo 126 —apartados 3 a 11— del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ya obligaba a las instituciones comunitarias a tramitar un Procedimiento de Déficit Excesivo cuando se incumpliera el porcentaje de déficit público, que, aplicando las políticas neoliberales europeas, reducirá la capacidad de gasto público. Además, no sólo se preveía la obligación de abrir este procedimiento sino las sanciones ante el incumplimiento de la resolución. En el caso de España no ha sido necesario aplicar el Tratado, pues sólo fue necesaria una recomendación para que, en la etapa del gobierno del PSOE presidido por Rodríguez Zapatero, se aprobara el famoso artículo 135 que modificó la Constitución Española.

⁷ Parte de la ciudadanía de los países del sur empieza a ver a Europa como la responsable de sus condiciones de vida. La imagen de la UE se ha deteriorado en más de 23 puntos desde el año 2001 y sólo un 31% de los encuestados dice tener una imagen positiva de la UE (Standard Eurobarometer 80, 2013). Además, aumenta la preocupación sindical por la renacionalización de las políticas, la aparición de movimientos populistas, el avance de la extrema derecha y el incremento del racismo y la xenofobia en Europa.

⁸ Se ha denominado “Protocolo” porque el objetivo del mismo es adherirlo a los Tratados, aunque se conoce la dificultad jurídica de esta tarea.

sostenible” (CES, 2012). Para conseguir estos objetivos se incluyen tres elementos: (1) negociación colectiva y diálogo social, (2) gobernanza económica para el crecimiento y (3) empleo sostenible.

2. LA NECESARIA, PERO INSUFICIENTE, INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL NUEVO CONTRATO SOCIAL

2.1. Importancia del pacto social para las mujeres

Analizar la propuesta sindical desde una perspectiva de género supone destruir la aparente neutralidad y pensar tanto en el origen que ha llevado a esta propuesta como atender a los efectos de la misma en los hombres y en las mujeres.

El avance de los integrismos apunta hacia el retroceso en los derechos hasta ahora alcanzados. “Se constata la tendencia de movimientos sociales conservadores, que propugnan resolver las crisis económicas o sociales con una vuelta atrás, impulsando un integrismo político que, por un lado, cuestiona la aplicación efectiva de los derechos humanos a las mujeres, y por otro, favorece el retorno de éstas al hogar, a través de medidas que refuerzan su estatus estrictamente familiar, consolidando los roles de la sociedad patriarcal” (De las Heras, 2007:167). En este sentido y desde un punto de vista feminista, la idea de un nuevo contrato social no puede ser más acertada, en tanto se busca recuperar el diálogo social y acabar con las políticas de austeridad. En ambos sentidos esto beneficia a las mujeres. Como se ha demostrado, “la negociación colectiva es un escenario natural para combatir las discriminaciones de género que se producen en el ámbito laboral y social y para impulsar medidas que favorezcan la igualdad entre géneros” (Moreno, 2014:8).

Por otra parte, sindicalmente la apuesta es acabar con las políticas de austeridad que, entre otros efectos, suponen la destrucción del Estado de bienestar. El Estado de bienestar ha sido palanca de avance de la igualdad de hombres y mujeres. Los prejuicios y las costumbres en las que se asentaba la desigualdad han sido modificados a partir de reformas legales, del reconocimiento de derechos y obligaciones y de otorgar una serie de prestaciones. Eliminar derechos, prestaciones y servicios estatales conlleva retroceso social. El trabajo social que el Estado deja de hacer vuelve a recaer sobre las mujeres, agudizando aún más el fenómeno de la doble presencia-doble jornada de las empleadas y cuestionando muchos de los avances logrados por las mujeres hasta ahora. Además, ante la grave crisis de desempleo que padecen muchos países, se impone una ideología de la domesticidad que con-

siste en “adornar” las ventajas y los atributos de una buena ama de casa para que las mujeres vuelvan a lo doméstico. Por tanto, también desde una perspectiva de género se hace necesario un nuevo contrato social y, sin embargo, atendiendo únicamente a la literalidad del texto, se puede decir que los términos en los que se suscribe son insuficientes. De los tres elementos esenciales para el pacto que contempla la Resolución de la CES, la igualdad sólo se menciona cuando se habla de justicia económica y social.

2.2. Transversalizar la perspectiva de género en la política

Aunque la igualdad es un principio regulador del orden social moderno y ciertamente el documento acordado por los sindicatos europeos la menciona explícitamente, ésta parece un añadido —como sucede en la mayoría de las ocasiones— que acompaña y complementa, en lugar de ser guía estructuradora del discurso.

Han pasado muchos años desde que en la Conferencia Mundial de Mujeres, celebrada en Pekín, se reconociera que el cambio de la situación de la mujer afectaba a la sociedad en su conjunto y que el tratamiento de la igualdad no podía ser sectorial, sino que debía integrarse en el conjunto de políticas⁹, pero este planteamiento no acaba de asumirse socialmente. Es habitual la inclusión de alguna política específica de género pero infrecuente la utilización de la transversalidad en el diseño del resto de las políticas públicas¹⁰. Se alude a la igualdad en relación con algún aspecto relativo a las mujeres, como si fueran un colectivo y no la mitad de la humanidad y por tanto no estuvieran afectadas por las políticas generales. También es muy usual incorporar la perspectiva de género, como elemento específico, al tratamiento de cualquier temática, invitando a una mujer a hacerlo, como si esto fuera suficiente para dotar a la cuestión que se analiza de carácter igualitario¹¹.

⁹ Nos complace observar la mención a la inclusión de la transversalidad del análisis de género en las normas de redacción de esta Revista.

¹⁰ La existencia de políticas públicas de igualdad se emplea para argumentar el igualitarismo mientras que el resto de la política sigue siendo aparentemente neutra cuando en realidad se diseña pensando en un sujeto masculino.

¹¹ Al margen de otros ejemplos cotidianos en los que la presencia femenina es única en cualquier mesa de debate o congreso y ésta además trata el tema desde la perspectiva de género, observamos como incluso a veces ni aparece. A pocos meses para las elecciones al Parlamento Europeo, las propuestas de actuación del líder del partido griego Syriza, Alexis Tsipras, en representación de la coalición de izquierdas “European Left Party”, se centran en cuatro ejes: reorganización democrática, abandono de las políticas de austeridad, transformación ecológica en los procesos productivos y la revisión de las políticas de inmigración surgidas del Tratado de Dublín (<http://www.lamarea.com/2014/03/20/tsipras-en-mayo-votaremos-por-un-partido-u-otro-votaremos-por-nuestras-vidas/>). Como se ve, la igualdad entre los géneros no aparece como eje de la izquierda europea.

Se hace preciso seguir recordando que la igualdad de género no afecta sólo a las mujeres sino que concierne a hombres y mujeres y es una condición indispensable para un desarrollo sostenible, así como un indicador de desarrollo¹².

En el conocido como “Protocolo de Progreso Social”, la igualdad también aparece como un añadido. Por otra parte, sólo se apela a la igualdad salarial. En el tercer elemento del “contrato”, sobre la justicia económica y social, se llama a “la puesta en marcha de políticas para terminar con la brecha salarial entre hombres y mujeres”.

2.3. Inclusión de la igualdad salarial

La inclusión de la igualdad salarial como reivindicación sindical permite constatar que se han superado algunas actitudes machistas sindicales, como las que se recogen en la película *Made in Dagenham*¹³. Actualmente, la lucha por la igualdad es motivo de preocupación sindical general.

Aunque el principio de igualdad de remuneración está consagrado en los Tratados desde 1957 e incorporado a la Directiva 2006/54/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación, la brecha salarial entre hombres y mujeres en Europa es una constante. En el año 2013, la diferencia salarial era de un 16,4% o, dicho de otro modo, las mujeres deben trabajar de manera “gratuita” 59 días hasta situarse en el mismo nivel salarial que los hombres (Comisión Europea, 2014). La media de 2013 es la misma que la de 2012, con lo que se constata su estancamiento tras la tendencia ligeramente descendente registrada en años recientes, con respecto a los porcentajes del 17% de periodos anteriores. Además, esta mínima reducción de la brecha salarial en los últimos años de crisis económica no se ha producido porque las mujeres ganen más, sino porque los hombres ingresan menos¹⁴.

¹² Razón por la cual al “Informe de Desarrollo Humano” (PNUD) —de emisión anual por parte del Banco Mundial, donde se publican los indicadores que miden el grado de desarrollo en múltiples áreas de más de 170 países— se incorporó el “Índice de Desarrollo por Género” (IDG) y ahora, junto con el “Índice de Desarrollo Humano” (IDH), es parte de la evaluación anual de los países (Camacho Peñalosa y otras, 2008:3). A mayor disparidad en el país en desarrollo básico entre sexos, menor es el Índice de Desarrollo Humano.

¹³ Esta cinta está dirigida por Nigel Cole y en ella se da cuenta de la lucha de las 187 mujeres que trabajaban en la fábrica de la compañía automovilística Ford en Dagenham (Inglaterra) por conseguir la igualdad salarial en 1968. El resultado de la protesta, a pesar de la oposición de la dirección sindical, fue la aprobación de la Equal Pay Act.

¹⁴ Otra evidencia más de la tendencia hacia la igualdad en la precariedad, como sucede con indicadores como la tasa de paro.

Al estancamiento como tendencia hay que sumar el hecho de que en países como España¹⁵, Hungría, Portugal, Estonia, Bulgaria e Irlanda la brecha salarial ha aumentado con la crisis.

La crisis financiera y las hipotecas basuras aparecen como la causa inmediata de la crisis, pero hay un fenómeno estructural que la provoca: la creciente desigualdad entre salarios y beneficios. Durante los últimos treinta años se ha venido aplicando una política deflacionista basada en la contención salarial, una contención para la que se ha utilizado a las mujeres, pues son estas las que menos cobran. Se evidencia la necesidad de trabajar contra la discriminación salarial, pero que sea necesario no lo hace suficiente.

2.4. La distinta situación socio-laboral de las mujeres

Un nuevo contrato social que aboga por el desarrollo sostenible y el empleo decente no puede ser neutro cuando la realidad de hombres y mujeres es diferente, y por tanto debe atender a la situación socio-laboral de las mujeres.

En las últimas dos décadas se ha producido un aumento de la participación de la mujer en el ámbito laboral, a pesar de lo cual sólo el 58,5% de las mujeres participan en el mercado laboral, frente al 69,8% de los hombres que lo hacen (Eurostat, 2013). Con más de diez puntos de diferencia en las tasas de actividad, la tasa de paro femenina es ligeramente mayor¹⁶.

La brecha de género en el empleo indica que las mujeres no disfrutan del mismo grado de libertad que los hombres a la hora de decidir si desean o no trabajar. Además, la crisis se está aprovechando como excusa para volver a imponer un modelo de domesticidad que intenta “devolver” a las mujeres al hogar¹⁷. Un reciente Infor-

¹⁵ En España, del año 2008 al 2012, la diferencia media entre los ingresos por hora de las mujeres y los hombres en todos los sectores de la economía ha aumentado en 1,7 puntos, hasta situarse en el 17,8% (Comisión Europea, 2014).

¹⁶ La tasa de paro femenino en 2012 fue de 10,5, mientras la tasa de paro masculina fue de 10,4 (Eurostat, 2013). Destacan casos como el español por las notables diferencias entre ambas en el periodo previo a la crisis.

¹⁷ En España, con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, el Gobierno español desactivó la Ley de Dependencia. La reducción de 1.300 millones de euros anuales en su financiación supuso la práctica desactivación de la misma. Además, los recortes en sanidad, educación, servicios sociales, atención a la violencia de género, etc. han supuesto, en 2013, una pérdida de 109.091 empleos en las administraciones públicas, donde el 56% del personal es femenino; y la aplicación de la reforma de la Administración local

me¹⁸ demuestra como “el aumento de horas de trabajo asalariado de las americanas incrementó el Producto Interior Bruto de Estados Unidos y que promover el empleo femenino hace que la economía funcione globalmente mejor” (Torres, 2014). “Los países que no capitalizan total o efectivamente una de las mitades de sus recursos humanos —en este caso, de las mujeres— corren el riesgo de deteriorar su potencial competitivo” nos dice Laura Tyson, codirectora del Informe Foro Económico Mundial.

No procurar la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo conlleva costes sociales importantes, al seguir reproduciendo una estructuración social basada en la división sexual del trabajo. Más de seis millones de mujeres en los estados miembros de la UE no pueden trabajar a tiempo completo debido a responsabilidades de cuidados familiares. La desigual distribución de tiempos de dedicación al trabajo doméstico y de cuidados entre hombres y mujeres dificulta la articulación de los tiempos de conciliación de vida, familia y trabajo de las mujeres, y reduce considerablemente el tiempo de ocio de las activas y la autonomía económica de las que no están en el mercado laboral. En la UE hay un 35,6% de mujeres inactivas, de las cuales el 25,8% lo estaban por razones familiares (Eurostat, 2011). Obviamente, estas cifras reflejan la pervivencia de la desigualdad en la división del trabajo todavía apoyada en los roles tradicionales de género.

A la cuestión del acceso al mercado de trabajo se unen las condiciones en las que las mujeres trabajan, pues si bien es cierto que un porcentaje importante de mujeres están empleadas en los estados miembros de la UE no lo es menos que las condiciones del empleo son peores aún que las de los hombres. Persiste la segmentación horizontal y vertical. En la UE, el 18,5% de las mujeres, frente al 11,2% de los hombres, está en ocupaciones sin cualificar, mientras que sólo un 16% de los puestos de dirección están ocupados por mujeres (Comisión Europea, 2013). El 38% de las mujeres trabaja a tiempo parcial frente al 8% de los hombres (Eurostat, 2011). El mayor tiempo parcial en las mujeres tiende a asociarse con las necesidades de conciliación de la vida familiar con la laboral. No cuestionar este hecho supone dar por hecho que las mujeres seguirán siendo el colchón de los recortes generados

supondrá la destrucción de miles de puestos de trabajo asalariados para las mujeres, además de la consiguiente pérdida de servicios de atención y cuidados que el Estado vuelve a dejar en manos de las familias y que recaerán, como estamos viendo, sobre las mujeres.

¹⁸ Informe de Eileen Appelbaum, Heather Boushey y John Schmitt (2014) “The Economic Importance of Women’s Rising Hours of Work. Time to Update Employment Standards”, del Center for American Progress and the Center for Economic and Policy Research (<http://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/04/WomensRisingWorkv2.pdf>).

y asumiendo toda la responsabilidad de los cuidados familiares. Mejorar las condiciones de empleo para las mujeres pasa por modificar el reparto de tareas familiares y domésticas.

Todos estos son aspectos a considerar cuando se enfatiza sobre el empleo y el diálogo social como las claves para acceder al bienestar, a la hora de crear un nuevo modelo social que respete los derechos sociales fundamentales de la ciudadanía europea.

“Hay un desigual reparto de los trabajos, los tiempos y los recursos y no se están estableciendo condiciones de bienestar para el conjunto de la población” (Castillo y otros, 2013:13), pero ¿es alcanzable la igualdad en este sistema y bajo la lógica capitalista y patriarcal que enfatiza el beneficio productivo? Desde una sociología y una economía feminista se entiende que la igualdad es imposible en el sistema capitalista heteropatriarcal imperante. Las propuestas de salida de la crisis dependen del análisis de la misma. Entender que se está ante una crisis financiera y económica y que el bienestar de la gente depende de que funcione bien la esfera de la economía productiva, supone limitar el problema al ámbito económico-productivo.

La crisis actual es sistémica: alimentaria, de gobernanza y de cuidados. La crisis de cuidados supone la crisis de la sociedad en su conjunto para la consecución de la vida (Orozco, 2010). Se argumenta la necesidad del desarrollo económico, pero lo que está en juego es el mantenimiento de la vida y es “evidente la contradicción estructural en el capitalismo entre el proceso de acumulación de capital y el de sostenibilidad de la vida” (Castillo y otros, 2013: 13).

3. EL NUEVO CONTRATO SOCIAL DEBERÁ BASARSE EN EL PACTO ENTRE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES

3.1. Los déficits del contrato social rousseauiano

La sociedad no puede prescindir de la aportación económica y del potencial de inteligencia de la mitad de la población, pero ¿pueden reconocerse las aportaciones de las mujeres desde la actual división del trabajo? Si pensamos cómo los derechos sociales de ciudadanía se adquieren en función del empleo y el empleo se asocia a los hombres, mientras los cuidados —que aun siendo lo importante no se valoran— se dejan en manos de las mujeres, la respuesta a la pregunta es que obviamente es imposible reconocer las aportaciones de las mujeres desde la actual divi-

sión del trabajo. No sólo hay muy pocas mujeres en el poder y en las direcciones donde se toman las decisiones políticas y económicas, sino que los fundamentos en que se cimentan parten de asumir los anteriores contratos sociales que, como veremos, ignoraron a las mujeres o las mantuvieron en una posición de subordinación respecto de los hombres. En este sentido decimos que hay un déficit democrático, aspecto éste contra el cual el feminismo lleva siglos luchando. Desde este paradigma, un sistema que no reconozca los derechos de las mujeres no tiene ninguna legitimación ético-jurídica.

Para dotar de legitimidad ético-jurídica al nuevo contrato social sería preciso asumir un pacto entre hombres y mujeres que deshaga las desigualdades que reducen el ejercicio de soberanía a las mujeres, empezando por reconocer que los anteriores contratos no lo contenían.

La expresión “contrato social” y la idea básica que desarrolla el pensamiento ilustrado del siglo XVIII construyen la referencia imprescindible del nuevo orden político que se implanta tras la Revolución Francesa. En el origen del mismo está la formulación política y jurídica de la libertad y la igualdad en el que se resumen los nuevos valores, pero la libertad y la igualdad que se consideran consustanciales a la naturaleza humana, a pesar de tener aparentemente un alcance universal, tienen esencialmente una dimensión masculina (Valpuesta, 2009).

En *El contrato social* Rousseau clama por la igualdad, pero al igual que Hobbes o Locke, sólo se refiere a la igualdad de todos los hombres, no de los hombres con las mujeres. “El teórico de la democracia radical, tan crítico con el pacto de sujeción para los varones, lo postulará en todas sus variantes para las mujeres” (Cobo, 2013: 356). Paradójicamente, mientras los ilustrados reivindican la igualdad, ésta se le niega a la mitad de la población. “Quienes defendieron que el individuo libre es el sujeto de derechos, el ciudadano, y proclamaron la universalidad de los principios y valores constitucionales aplicados a las personas como derechos de ciudadanía, negaron a las mujeres su individualidad y por tanto la titularidad de los mismos derechos” (De las Heras, 2007: 165).

La argumentación de un trato diferente a las mujeres se buscó en la ontología. Las diferencias naturales imposibilitaban a las mujeres ejercer los mismos derechos que tenían los hombres. Para Rousseau “existían dos terrenos inmiscibles, el político espiritual para los varones y el natural para las mujeres” (Valcárcel, 2000: 19). El hombre como centro del universo, representación de lo humano y categoría simbólica para representar la individualidad, se sustentaba en la posesión de la razón,

frente a la mujer como símbolo y efecto de la naturaleza. Las mujeres, al ser seres sometidos a los dictados naturales, no pueden ser individuos sujetos del contrato.

El liberalismo enfatiza la igualdad política de todos los individuos varones ante la ley y las posiciones democráticas más radicales harán la crítica a la desigualdad económica masculina. Elogiando la libertad de las actividades económicas y la reducción del estado, su modelo de sujeto político será el hombre económico (Cobo, 2006:28). Desde entonces, el paradigma de la igualdad es limitado porque asume una profunda asimetría de recursos y derechos entre hombres y mujeres. Algo que un incipiente feminismo supo desvelar. Mary Wollstonecraft fue una de estas mujeres que con su obra *Vindicación feminista*, impugnaría, moral y políticamente, la desigualdad de las mujeres en nombre del principio ilustrado de la igualdad, negado a las mujeres.

El feminismo del siglo XVIII intentó desactivar este foco de desigualdades que ni el liberalismo, ni la democracia radical habían visibilizado. Desde 1791 que Olimpia de Gouge, en la *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*, propusiera un contrato social del hombre y la mujer, los movimientos de mujeres han exigido este pacto. Un pacto que no sólo no se dio, más al contrario, sobre los cimientos teóricos del modelo ilustrado se pactó el contrato que dio lugar al modelo social europeo después de la Segunda Guerra Mundial. Entre otras razones porque aunque existieron voces discordantes como las de Wollstonecraft, Condorcet o Gouges que empezaron a levantar pequeños grupos de opinión, en el romanticismo se armó toda una maquinaria filosófica de misoginia, armada por los principales filósofos del momento. Autores como Hegel, Nietzsche, Kierkegaard ó Schopenhauer destacaron la naturaleza de las mujeres. Lo femenino se entendía como una estrategia de la naturaleza para reproducir el ser.

3.2. Los déficits del anterior pacto social

La apelación a un nuevo contrato social se realiza desde la añoranza “al acuerdo económico y social de la postguerra, que dio lugar a la creación de la Unión Europea (...) y a un modelo social único que ha reportado considerables beneficios para los ciudadanos y los trabajadores y nos ha permitido superar la crisis y asentar la prosperidad”¹⁹ (CES, 2012). Por ello y ante esta imagen sin fisuras habría que recordar que éste fue un pacto entre el capital y el trabajo sellado entre los varones, en el cual,

¹⁹ Resolución de la CES adoptada por el comité ejecutivo en su reunión de 5-6 de junio de 2013.

entre otros aspectos, se asumía la asalarización de las mujeres y su vuelta al hogar tras el periodo de guerras en el cual las mujeres debieron ocuparse de la producción. La condición de ciudadano se obtenía gracias a la posición laboral y el único trabajo que otorgaba derechos era el trabajo productivo realizado en el ámbito público.

Este recuerdo se hace hoy día necesario al comprobar que el relato de las ciencias sociales sobre el desarrollo industrial se ha construido desde un “sujeto” neutro que ignora la profunda reestructuración de las relaciones de género que supuso la industrialización. El modelo familiar precapitalista de producción y consumo dejó paso a la creación de la familia nuclear. La Revolución Industrial consolidaría el modelo ilustrado de separación de espacios, diferenciando entre lo público-productivo-la fábrica y lo privado-reproductivo-el hogar. El papel de la familia quedó reducido al de reproducción. Las mujeres fueron confinadas a sus viviendas mientras los hombres fueron los responsables de desarrollar un papel productivo.

En los primeros momentos las mujeres realizaron un importe trabajo en las manufacturas, pero tras la Guerra Franco-Prusiana de 1870, tanto los capitalistas como los aristócratas y los Estados se dan cuenta de que, ante las duras condiciones de trabajo y de reproducción que se imponían a las mujeres²⁰, la utilización de la fuerza de trabajo femenina podía dejarlos sin obreros y sin soldados. Dos consecuencias se hicieron inmediatas: la prohibición de los trabajos duros a las mujeres y la asunción de las políticas familiares, consistente en la adopción del modelo de familia burgués en el que la división de espacios era máximo y las mujeres fueron excluidas del trabajo fabril.

“La exclusión de la mujer del trabajo fabril es el resultado del pacto entre varones, patrones y obreros sellado a finales del XIX, en el momento en que la Internacional Socialista, la Segunda Internacional, es aceptada como interlocutor político por los patrones y se concede a los trabajadores el sufragio universal masculino” (Miranda, 2006: 49). En el diseño del nuevo modelo de capitalismo participaron filántropos, sindicalistas, empresarios, médicos, funcionarios y hasta el Papa León XIII. El resultado fue la familia nuclear, la mujer-madre y el pacto del salario familiar. Los hombres representarían el papel instrumental como sustentador de la familia, mientras las mujeres tendrían una labor expresiva en el sentido de atender y cuidar a la misma²¹.

²⁰ Las cuales tenían un número importante de abortos, de partos prematuros e incluso de muertes en los partos, al producirse estos muchas veces en el lugar de trabajo.

²¹ Un papel que sólo abandonarían en momentos excepcionales, como las guerras, en las que las mujeres funcionaron como ejército de reserva ocupándose del mantenimiento de la producción, y al que debieron volver transcurridas las mismas.

Los derechos sociales se asociaron al trabajo y las mujeres quedaron en un segundo rango de ciudadanía. Las mujeres tuvieron que luchar por determinados derechos²² y otros les fueron concedidos subsidiariamente.

Volver la vista atrás sobre los anteriores pactos puede parecer alejado de la realidad presente, sobre todo cuando las referencias a la igualdad entre género aparecen en el articulado de cualquier documento institucional internacional o nacional y aparentemente se está acabando con la división sexual del trabajo. La realidad actual es mucho más compleja de la que describieran los ilustrados. Asistimos a una revolución inacabada porque a pesar de que las mujeres han salido de lo doméstico, los hombres no acaban de entrar en este ámbito. Pero además, la incorporación de las mujeres en el ámbito público sigue un parámetro más complejo, pues su presencia se puede definir como una presencia condicionada o una ausencia relativa. Muchas mujeres se han incorporado al ámbito público, pero esto no implica que las mujeres estén en situación de igualdad con los hombres.

Cierto es que la división del mundo en dos mitades ya no existe y que se han producido muchos cambios en las leyes, el acceso a la educación, el empleo, en la participación en la cultura e incluso en la presencia de las mujeres en la política, sin embargo en muchos aspectos de la vida cotidiana las cosas siguen funcionando como si la antigua división de tareas fuera un orden natural inalterable (Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres)²³. Esto se debe a que pervive cierta división sexual del trabajo²⁴ y a que las políticas se diseñan a partir de la idea de familia tradicional en la que el varón era el sustentador.

En España, por ejemplo, el sistema de la Seguridad Social se basa en la idea de jubilación del cabeza de familia y los sistemas de dependencia han solido dar

²² Empezando por reivindicar la ciudadanía civil y política —mediante el voto— que les era negada.

²³ En http://www.celem.org/Lobby/PDF/cap_i.pdf (fecha de consulta 21 de abril de 2014).

²⁴ Ni se ha acabado en la práctica, ni el inconsciente colectivo. El informe del Consejo Económico y Social (2012) señalaba dos hechos relevantes para el caso español: (1) la segmentación horizontal del trabajo se perpetúa —las mujeres siguen concentradas en sólo 6 ocupaciones y muchas de ellas perpetúan el papel tradicional de cuidadoras de personas dependientes y responsables de las tareas del hogar— y (2) también sigue existiendo el modelo de varón sustentador en España, sobre todo entre los grupos de más edad y los de niveles formativos más bajos. Hay un 41% de mujeres “inactivas” por razones familiares. España sólo es superada en esta cuestión por Malta, Chipre y Estonia. En el 32% de los hogares el hombre desempeña un trabajo remunerado a tiempo completo y la mujer es ama de casa también a tiempo completo. Además, desde el punto de vista simbólico, socialmente el trabajo remunerado de las mujeres se concibe como una ayuda. En el Barómetro del CIS de marzo de 2010 sólo el 2,7% de las personas encuestadas manifestaba que es el hombre el que debería ocuparse de las tareas del hogar y el cuidado de los/as hijos/as en el caso de que uno de los dos miembros de la pareja tuviera que trabajar menos de forma remunerada. Por el contrario, el 36,1% sigue pensando que deben ser las mujeres las que deberían abandonar el trabajo remunerado.

prioridad a la familia tradicional (Flaquer, 1999). “Los derechos sociales han sido aplicados a las mujeres como derechos “derivados” de su condición de esposas, madres o hijas de ciudadanos varones y todavía hoy perdura, en la mayoría de los países esa consideración en los sistemas fiscales y de seguridad social” (De las Heras, 2007: 165). Mientras las leyes reproducen retóricamente el concepto de “igualdad” en sus textos, algunas de estas siguen reproduciendo la desigualdad como muestra el reciente libro de María Pazós Morán²⁵.

3.3. Por un contrato social inclusivo

Como mantiene la ex ministra Cristina Alberdi²⁶: Es preciso definir un nuevo modelo de relaciones sociales entre hombres y mujeres (un nuevo «contrato social»), en el que el reparto de papeles sociales no esté predeterminado por la pertenencia a uno y otro sexo.

Un nuevo pacto requiere una transformación estructural de los pilares en los que se asienta nuestra sociedad y supone romper con el género masculino como referente de universalidad y con la lógica productiva para dejar paso a la de la sostenibilidad de la vida. Acabar con las estructuras tradicionales dominadas por los varones supone que estamos ante el mayor desafío social y requiere un pacto a través de la solidaridad internacional de las mujeres, pero también nuevos modelos de masculinidad. La mejora no será solo para las mujeres, sino para toda la sociedad.

Hay que pasar de las palabras a los hechos y asumir la igualdad de los géneros de modo transversal, entendiéndola como principio axial para ir más allá de las declaraciones institucionales colaterales con las que se trata de reducir el déficit democrático. Un pacto con perspectiva de género supondría aplicar políticas de redistribución y reconocimiento entre las personas. En lugar de buscar la complementariedad de los géneros, el reto es el de compartir. Y, para empezar, se deberían distribuir de modo más igualitario los tiempos y los espacios, y esto supone compartir lo productivo y lo reproductivo, el empleo y los cuidados.

Se trata de acabar con el universo masculino de referencia, pues la cuestión no es que las mujeres lleguen a donde están los hombres, sino de compartir los espacios, de compartir responsabilidades, de compartir el poder, de compartir la toma de

²⁵ PAZOS MORÁN, María (2013): *Desiguales por ley. Las políticas públicas contra la igualdad de género*. Madrid, La Catarata.

²⁶ <http://www.nodo50.org/mujeresred/beijing-alberdi-balance.html> (consultado el 20 de abril de 2014).

decisiones, de compartir la familia, de compartir el trabajo doméstico y de cuidados, de compartir el empleo y de hacerlo en las mismas condiciones²⁷. No sólo se pretende que las mujeres accedan a todos los ámbitos políticos y laborales sino que lo hagan en condiciones de igualdad y que el trabajo doméstico y de cuidados deje de ser invisible y empiece a considerarse como riqueza nacional en la contabilidad, en el desarrollo de los países y el bienestar de las personas.

En definitiva, necesitamos un nuevo contrato social nos permita compartir la vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, Luis Enrique y FÉRNANDEZ RODRÍGUEZ, Carlos J. (2013): *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*, Madrid, Siglo XXI.
- ASTELARRA, Judith (coord) (2007): *Género y cohesión social*, Documento de trabajo nº 16, Fundación Carolina, ceALCI.
- CAMACHO PEÑALOSA, Enriqueta; MORENO GARCÍA, M^a Paz; MASERO MORENO, Inmaculada; VÁZQUEZ CUETO, M^a José y ZAPATA REINA, Asunción (2008): "Posición de la mujer europea ante el mercado laboral", XVI Jornadas ASEPUMA - IV Encuentro Internacional. Rect@ Vol Actas_16 Issue 1: 103.
- CASTILLO, Juan José; CARAVANTES, Ruth, GARCÍA, David; GONZÁLEZ, Chus y LLEÓ, Rocío (2013): *¿Qué hacemos para que las diversas formas de trabajar sean coherentes con nuestras necesidades y no sea el mercado quien decide qué y cómo es el trabajo?*, Madrid, Akal Editor.
- COBO, Rosa (2006): "La aplicación política del principio de igualdad para las mujeres. La acción afirmativa y el mainstreaming de género", en XVI Taller de Política Feminista. Participación de las asociaciones de mujeres en las políticas de igualdad, hoy, Madrid, Forum de Política Feminista.
- COBO, Rosa (2013): "Las políticas de género y el género en la política", en Capitolina Díaz y Sandra Dema, *Sociología del género*, Madrid, Tecnos, pp: 353-385.
- DE LAS HERAS, Patrocinio (2007): "Contrato social entre hombres y mujeres. El nuevo pacto entre los géneros", en ASTELARRA, Judith (coord) (2007): *Género y cohesión social*, Documento de trabajo nº 16, Fundación Carolina, ceALCI, pp. 165-176.

²⁷ Una propuesta en este sentido con medidas concretas es la defendida por la Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres. http://www.celem.org/Lobby/PDF/cap_i.pdf

- ESTEFANÍA, Joaquín (2012): “Un nuevo pacto social europeo”, Opinión, *El País*, 10 de diciembre de 2012.
- FLAQUER, Lluís, (1999), “La familia en la sociedad del siglo XXI”, Papers de la Fundació/117, Fundació Rafael Campalans. <http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/117.pdf> (fecha de consulta 10 de abril de 2014).
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio (2014): “¿Podemos derogar el artículo 135 de la Constitución?”, Agenda Pública, Eldiario.es, 5 de abril de 2014. http://www.eldiario.es/agendapublica/reforma-constitucional/Podemos-derogar-articulo-Constitucion_0_246025590.html (fecha de consulta 10 de abril de 2014).
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2010): *Cadenas Globales de cuidado: ¿Qué derechos para un régimen global de cuidados justo?*, Santo Domingo-República Dominicana, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INST.RAW).
- MIRANDA, M^a Jesús (2006): “El paso de la sociedad fábrica a la metrópoli”, en Laboratorio Feminista, *Transformaciones del trabajo desde una perspectiva feminista. Producción, reproducción, deseos, consumo*, Madrid, Tierradenadie Ediciones S.L, pp. 47-58.
- MORENO, Rita (2014): “La negociación en materia de igualdad en los convenios colectivos”, *Revista Trabajadora* n° 49, febrero 2014, pp. 8-10.
- NAVARRO, Vicenç (2014): “Las causas políticas del austericidio en la Unión Europea”, *nuevatribuna.es*, 27 Marzo 2014. <http://www.nuevatribuna.es/opinion/vicenc-navarro/causas-politicas-austericidio-union-europea/20140327095219102129.html> (fecha de consulta 14 de abril de 2014).
- VALCÁRCEL Amelia (2000): “La memoria colectiva y los retos del feminismo. El feminismo liberal sufragista, la memoria colectiva y los retos del feminismo”, en Amelia Valcárcel y Rosalía Romero eds., *Los desafíos del feminismo ante el siglo XXI*, col. Hypatia, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla, 2000, pp. 19-54.

Carlos Prieto

Bases sociales para la construcción
de un nuevo contrato social



Composición no objetiva (Suprematismo), 1916. Olga Rozanova. Museo de Artes Visuales, Ekaterimburgo.

La crisis actual es, ante todo, la crisis del trabajo decente, problema en el cual España ocupa un lugar “privilegiado”, aunque afecte a todos los países europeos.

Ante el reto de lograr una nueva configuración del empleo en la que desaparezcan las situaciones de precariedad laboral, recuperar la decencia en cualquier trabajo y crear de este modo las condiciones para una nueva cohesión social, es necesario primero explicar los factores que hacen que el modelo de empleo español sea más débil y con una precariedad laboral más elevada que en los países europeos del entorno.

Para el autor, esto es el resultado de un Régimen Social de Empleo dualizador y escasamente inclusivo, y nuestro país debe buscar el objetivo de imponer un nuevo contrato social que cree las bases para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un empleo y una vida decente. Tarea compleja pero apasionante.

1. INTRODUCCIÓN

LA crisis social, política y económica que soportan desde hace cierto tiempo los ciudadanos de la mayoría de países de la Unión Europea exige a gritos un cambio de rumbo prácticamente radical. Así piensan, al menos, aquellos para quienes las sociedades con economías de mercado sólo son sostenibles si se dotan de instituciones que aseguren a todos sus miembros un mínimo de recursos para llevar, individual y colectivamente, una vida decente. Para quienes así piensan, la pared maestra sobre la que tiene que apoyarse esta calidad de vida no es otra que el trabajo decente. Así la crisis es, ante todo, la crisis del trabajo decente, en el sentido dado a este concepto por la OIT (Prieto y Serrano, 2014). La crisis del empleo decente inició su recorrido hace ya dos o tres décadas, pero no todos los países lo han sufrido por igual ni al mismo ritmo. Hace todavía diez años había países para los que la precariedad del empleo, que es el nombre y la realidad de la crisis, no era un término/concepto útil para hacer inteligible la situación global de su empleo (Düll, 2003). De entonces a la actualidad se ha extendido hasta afectar, aunque sea en grado distinto, a todos los países europeos. Ya no hay ninguno que no deba hacer frente al problema y lo designe como tal (McKay, 2012).

Pero si el problema de la precariedad del empleo como síntoma de la crisis de un orden socialmente integrador afecta a todos los países europeos, en este punto España ocupa un lugar de “privilegio”. Fuimos —muy probablemente— los primeros en sufrir la precariedad del empleo (y en denominarla por este nombre) y nos encontramos entre aquellos que la sufren con mayor intensidad. A título de indicador, en la Tabla I se recogen la incidencia de situaciones de empleo asimilables a la precariedad, referidas al caso español y de otros países europeos de especial significación. En todos los casos, el diferencial es alto y negativo¹.

¹ En este artículo se adaptan y resumen los argumentos que se desarrollan con cierta amplitud en un trabajo recientemente publicado en versión inglesa (Prieto, 2014) y que tuvo un primer desarrollo en Prieto (2009).

TABLA I

Incidencia de las situaciones de empleo asimilables a condiciones de precariedad en España y Europa. Año 2013 (2010 para salarios)

	Salario medio por hora. Trs. Fijos. Empresas >10trs	Temporales (% sobre asalariados)	Tasa de paro	Autónomos sin asalariados (% sobre total empleo)
UE-15	16,68	13,8	10,7	9,6
Alemania	17,97	13,4	5,2	5,6
España	11,86	23,1	26,0	12,1
Francia	16,63	16,5	9,5	6,4
Suecia	ND	17,2	7,4	5,6
Reino Unido	16,94	6,1	7,7	11,6

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Estas diferencias aparecen también si se observa la relación entre variación del PIB y de la tasa de desempleo ocupación como indicador de la mayor o menor fortaleza o fragilidad del empleo de un país (Tabla II). De los países que se recogen en la Tabla aquél en el que el empleo se comporta con mayor debilidad es España.

TABLA II

Variaciones del PIB y de las tasas de paro en varios países de la UE, 2008

PAÍSES	Variación del PIB (%). 2008	Tasa de paro		
		2007	2008	2008-2007
España	-1,9	8,3	11,3	+ 3,0
Alemania	-2,6	8,4	7,3	- 1,1
Suecia	-4,4	6,1	6,2	+ 0,1
Francia	-1,0	8,4	7,8	+ 0,4
Reino Unido	-1,9	5,3	5,6	+ 0,3

Fuente: EUROSTAT.

En este contexto y ante el reto de lograr el objetivo de una nueva configuración del empleo en la que desaparezcan las situaciones de precariedad laboral, recuperar

la decencia en cualquier trabajo y crear de este modo las condiciones para una nueva cohesión social, es necesario responder a una cuestión previa: ¿qué tiene de específico —en comparación con otros países— la configuración social del empleo español?, ¿qué infraestructura política, social y económica lo convierte en un modelo de empleo mucho más débil y precario que el de los países europeos que suelen servir de referencia? El conocimiento —y reconocimiento— de esta especificidad podrá llenar de contenido real a un nuevo contrato social.

2. DOS RESPUESTAS PREDOMINANTES

Entre las explicaciones que se dan de la debilidad² y elevada precariedad del modelo de empleo español predominan dos. Cada una de las dos con sus propias razones. Las exponemos, conscientes de que lo hacemos resumiendo su contenido en exceso.

- La primera de las respuestas —con gran eco mediático— es la que hace unos pocos años se propuso en el “*Manifiesto de 100 economistas sobre la reforma del mercado laboral*”. Su tesis es que “un funcionamiento tan ineficiente de nuestro mercado de trabajo” sólo puede corregirse si se corrigen los “principales problemas” que le afectan. Y que, según ellos, son cuatro: tres de ellos tienen que ver con las políticas públicas de empleo (modalidades de contratación, prestaciones por desempleo y políticas activas) y un cuarto con la negociación colectiva (que los autores del Manifiesto consideran “muy rígida”). La corrección de estos problemas haría que el funcionamiento del mercado de trabajo español fuera “eficiente” (los autores del “Manifiesto” no aclaran en qué consiste exactamente esta eficiencia: se supone que consistiría en lograr un mercado de trabajo con más empleo, más estable y menos paro. Pero sólo se supone porque, a un mismo tiempo, apuestan por colocar a la empresa en el centro de las relaciones de empleo y no es nada evidente que esa centralidad de las empresas tenga el efecto de producir “buen empleo”).

Esta posición no es sólo la de cierto número de economistas (de inspiración neoclásica), en particular la del colectivo FEDEA, sino también de la CEOE, de los partidos políticos conservadores y de organismos internacionales que se ocupan de analizar y valorar las políticas económicas de los países (como la OCDE). No es, por otra parte, ninguna novedad, puesto que es lo que vienen

² El concepto de debilidad del empleo en España procede de Alonso (2001).

defendiendo desde hace ya muchos años. Algunas de estas “rigideces” han sido corregidas con la Reforma del Mercado de Trabajo de 2011. Pero no lo suficiente. De ahí que, según ellos, sigan los problemas de ineficiencia.

- La segunda opción reformadora —también bastante extendida— es la que considera que “todos los males de nuestro mal empleo” tienen su origen en nuestro modelo productivo. Este modelo se caracterizaría por la fuerte presencia de sectores poco productivos, escaso nivel tecnológico y, consecuentemente, empleo de mano de obra poco cualificada y con bajos salarios. Quienes antes y más han defendido esta tesis son los sindicatos mayoritarios. Especialmente CCOO.

No es muy difícil mostrar que la regulación jurídica del mercado de trabajo español juega un papel significativo en la producción de un tipo de empleo débil y precario. Lo que no es nada evidente es que esa relación es la que defiende el grupo FEDEA o sea exactamente la contraria, como sostiene el colectivo de Economistas-frente-a-la-crisis. Por otro lado, habría que ampliar el capítulo de políticas públicas a todas aquellas políticas que de un modo u otro inciden en la creación y calificación del empleo, como puede y debe ser la política fiscal y de gasto social.

Más evidente es la relación entre modelo productivo y la dinámica y configuración social del empleo. Siempre, a nuestro modo de ver, que el modelo productivo incluya: a) el tejido de ramas de producción; b) la trama de relaciones entre empresas (incluyendo la subcontratación); y c) la organización del trabajo en los centros de trabajo. Aún así, ninguna de estas explicaciones parecen suficientes.

3. HACIA UNA PROPUESTA MÁS COMPLEJA: EL CONCEPTO DE RÉGIMEN SOCIAL DE EMPLEO

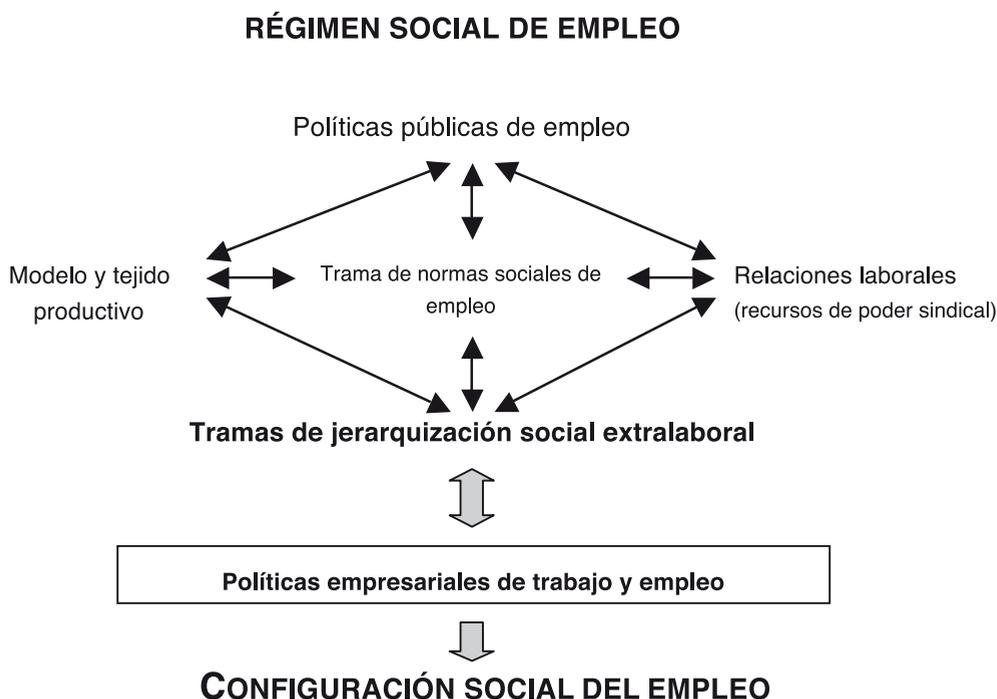
Si tenemos en cuenta otras investigaciones, habría que incluir como factores que inciden de un modo importante en la configuración social del empleo los tres conjuntos de prácticas siguientes:

- Las relaciones laborales, con una consideración especial de los recursos de poder de las organizaciones colectivas de los trabajadores.
- Las tramas de jerarquías sociales presentes activamente en el espacio extralaboral y que tienen una incidencia directa e indirecta en la distribución y ca-

lidad del empleo; entre ellas destacan la de las relaciones asimétricas de género y la de la jerarquía nativos/inmigrantes.

- Las políticas empresariales de empleo y trabajo, cuyas prácticas gozan de una relativa autonomía y no son un mero eco y/o reproducción del contexto en el que se mueven.

Estos conjuntos de prácticas sociales se hallan relacionados —e interrelacionados— con los anteriores hasta constituir un todo único: el de un Régimen Social de Empleo particular. Su representación gráfica podría ser la siguiente:



En este planteamiento, la configuración social de un empleo débil y profundamente segmentado como el español no sería el resultado de alguno de estos conjuntos de prácticas considerados independientes, sino de la totalidad interactiva de todos ellos. El empleo débil y segmentado es el resultado de un Régimen Social de Empleo (RSE), caracterizado por su dinámica dualizadora y escasamente inclusiva. La Tabla III que se presenta continuación, en la que se comparan los componentes

del RSE español y el de lo que sería un RSE de mayor integración social representado por la UE-15, es una prueba de la coherencia y plausibilidad del planteamiento que se hace aquí.

Se empezaba el artículo resaltando la idea de que la pobre cohesión social que caracteriza a la sociedad española en la actualidad tenía como sustrato una configuración social del empleo débil. Ahora se argumenta que esta configuración del empleo tiene como agente productor el entramado de los conjuntos de prácticas sociales que distingue a un Régimen Social de Empleo dualizador y escasamente in-

TABLA III

*Componentes de los Regímenes de Empleo de España y UE-15
Datos comparados*

		España	UE-15
% de gasto en protección social sobre el PIB		22,1	27,6
Ocupados en las ramas de actividad con mayor peso relativo (%)	Industria manufacturera	12,6	14,0
	Comercio y reparaciones	16,6	13,3
	Hostelería	7,2	4,5
	Educación	6,9	7,3
	Activ. Sanitarias y servicios sociales	7,8	11,0
	Personal doméstico	3,9	1,5
Ocupados por tamaño de empresa (%)	1-9 trab.	40,3	28,8
	50 o más trab.	38,3	50,1
Asalariados con contrato temporal (%)		29,3	14,4
Asalariados por niveles de cualificación (%)	No cualificados	13,31	9,2
	Directivos, profesionales y técnicos	32,7	41,8
Tasa de afiliación sindical (%)		19,5	35
Número de minutos dedicados al hogar en un día promedio por sexo	Hombres	97	143
	Mujeres	295	249

Fuente: Para el % de gasto en protección social y los asalariados con contrato temporal, elaboración propia a partir de Eurostat (año: 2008); para los ocupados en las ramas con mayor peso relativo y los asalariados por niveles de cualificación, elaboración propia a partir del Hispabarómetro de la Fundación 1º de Mayo (TIV 2012); para los ocupados por tamaño de empresa, elaboración propia a partir de Eurostat (año: 2010); para la afiliación sindical, Beneyto (2008) y estimación propia; y para el tiempo dedicado al hogar, Eurostat [año: 2000, datos elaborados por De Henau y Puech (2008: 17)].

clusivo como el español. La tarea a la que debe enfrentarse el objetivo de imponer un nuevo contrato social que cree las bases para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un empleo y de una vida decente es compleja, pero no por ello menos apasionante. Todo ello sin olvidar la siguiente tesis formulada por Bilbao: “La teoría crítica del capitalismo es la expresión de un sujeto alternativo al capitalismo. Ahora bien, en la medida en que no exista ese sujeto, la teoría crítica es mera utopía” (Bilbao, 1993: 47).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, Luis Enrique (2001): *Trabajo y postmodernidad: el empleo débil*. Madrid, Fundamentos.
- BILBAO, A. (1993): *Obreros y ciudadanos*, Madrid, Trotta.
- DÜLL, Nicola (2003): “Precarious employment: methodologies and measurements. Analysis of precarious employment from a comparative perspective, by taking experiences of five European countries into account”, *Risk and Insecurity in Flexible Economies*. European Framework 5 Programme. A seminar organised as part of the work of the ESOPE project (European Study of Precarious Employment), University of Warwick, 23 y 24 May 2003, mimeo.
- MCKAY, Sonia, *et al.* (2012): *Study on Precarious Work and Social Rights*. London, Working Lives Research Institute.
- PRIETO, Carlos, coord. (2009): *La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica*, Madrid. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Autores: Prieto, Carlos; Arnal, María; Caprile, María y Potrony, Jordi.
- PRIETO, Carlos (2014): “From Flexicurity to Social Employment Regimes”, en Maarten Keune y Amparo Serrano (2014), edits., *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches: Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*, New York, Routledge.
- PRIETO, Carlos y SERRANO, Amparo (2014): Du travail décent à la qualité de l’emploi: enjeux épistémologiques et politiques d’un changement de paradigme. *Nouvelle Revue de Sociologie du Travail*, n° 4/2014.

Donata Gottardi

Relaciones laborales, derechos sociales
y libertades económicas en un nuevo
contrato social. Una perspectiva europea



Retrato de una dama de rosa, 1911. Olga Rozanova. Museo de Artes Visuales, Ekaterimburgo.

La autora analiza en qué medida la crisis económico-financiera ha afectado a la ya difícil relación entre derechos sociales y libertades económicas en el marco de la Unión Europea.

Los cinco años transcurridos desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y desde la plena obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales no han impulsado cambios relevantes por parte de las instituciones europeas.

La crisis y los condicionantes impuestos por las políticas de austeridad han acentuado los riesgos de déficit democrático, ruptura de la solidaridad, aumento de las desigualdades y merma del diálogo social.

Con todo, se entrevén algunas tímidas señales de cambio y la autora tratará de identificar las más significativas, sin por ello olvidar la angustia que despierta la creciente uniformidad entre los ejes principales de las reformas legislativas nacionales que se están implementando y que alcanzan el nivel más bajo de protección de las personas que trabajan.

1. PREMISA

HA transcurrido toda una legislatura desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y desde la plena obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales, pero parece que las expectativas de cambio¹ han quedado frustradas bajo la presión de la crisis.

No cabe duda de que estos cinco años se han caracterizado, en mayor o menor grado según la institución europea de que se trate, por la inmovilidad, la incapacidad o la imposibilidad. En general, puede afirmarse que hemos perdido la oportunidad para reorientar la crisis hacia una profunda reconversión del sistema; hacia un modelo distinto y sostenible de desarrollo económico, social y medioambiental.

Como ya resulta evidente en estas primeras consideraciones, no es posible abordar el enfoque que sugiere el título de este texto, que hace referencia al espacio jurídico europeo y al sistema multi-nivel de las fuentes, sin tener en cuenta la persistencia y la gravedad de la crisis económica y financiera. En realidad, las variables del cambio son múltiples y no todas ellas son imputables a la crisis, como, por ejemplo, la creciente importancia del sector terciario y la continua erosión del trabajo estable por cuenta ajena, todo ello en un marco político e institucional frágil; una tendencia que se observa tanto en el ámbito de la Unión Europea como en los distintos Estados miembros, sobre todo en el área mediterránea.

Puede ser muy ilustrativo observar los indicadores cualitativos y cuantitativos de los países del sur de la Unión Europea, los mismos que están sometidos a una vigilancia más o menos estricta por parte de las instituciones europeas. *Antes de la crisis* estos países tenían un elevado endeudamiento público, bajos niveles de crecimiento, escasa o nula cobertura universal de la protección social, la familia como primero y último recurso, una segmentación del mercado laboral y un incremento

¹ Me permito remitir el lector a mi artículo *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, en *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali (GDLRI)*, 2010, 509.

de la precariedad. *Después de la crisis* la situación solo ha empeorado, sobre todo por el aumento de las desigualdades, la pobreza y la vulnerabilidad. Los datos sobre pobreza y desempleo son impresionantes, especialmente en los países que tienen mayores dificultades para superar la crisis económica y ocupacional.

La crisis económica, financiera e institucional ha agravado y sigue agravando los riesgos de déficit democrático en los procesos legislativos y políticos, de ruptura de la solidaridad y aumento de las desigualdades, y de merma del diálogo social, a menudo rebajado a mera información.

Las experiencias de los países europeos sometidos a vigilancia por las instituciones de la Unión, refuerzan los temores. La visión de conjunto nos devuelve, en realidad, una imagen inesperada, en la que los referentes de las reformas legislativas son cada vez más uniformes; pero, desgraciadamente, esta uniformidad no busca un nivel de protección intermedio para las personas que trabajan, sino una rebaja.

A pesar de las reacciones sumamente negativas recibidas durante la consulta abierta con el Libro Verde sobre la Modernización del Derecho al Trabajo, y gracias a la adopción de un documento posterior, más articulado, sobre los Principios Comunes de la Flexiseguridad², los modelos binarios propuestos por la Comisión y el Consejo —en contra de la opinión del Parlamento Europeo— han entrado a formar parte de las políticas dominantes: reducción de la flexibilidad en la contratación mediante un aumento de la flexibilidad en el despido; menor protección del puesto de trabajo mediante (intentos de) aumento del mercado de trabajo. Según parece, de nada han servido las advertencias de que no se trata de ‘vasos comunicantes’ y de que una rebaja de la protección lleva a su aplicación generalizada, con el efecto de que la disminución de las desigualdades se produce solo en los trabajos menos cualificados y, además, nivelando a la baja (*levelling down*).

Como se lee en la Resolución del Parlamento Europeo del 13 de marzo de 2014 sobre Empleo y Aspectos Sociales del Rol y las Actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI), son muchos los países bajo vigilancia que han tenido que reducir el coste de la mano de obra recortando los salarios y los derechos derivados de la negociación colectiva, y restringir el acceso a prestaciones sociales como el subsidio de desempleo. En particular, se señala cómo las medidas impuestas han provocado

² Respectivamente: Libro Verde del 22 de noviembre de 2006, “Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”, COM (2006) 708; “Hacia unos principios comunes de Flexiseguridad. Más y mejores puestos de trabajo gracias a la flexibilidad y la seguridad”, COM (2007) 359, en el texto aprobado por el Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2007.

el desplome de los niveles de ocupación, sobre todo juvenil, y cómo los más afectados son “los colectivos más vulnerables del mercado laboral, es decir, los parados de larga duración, las mujeres, los trabajadores migrantes y los discapacitados” (pág. 10), con los perjuicios estructurales y a largo plazo que esto provoca en el mercado de trabajo.

Desde este ángulo, la misma reivindicación del *decent work*, es decir, del trabajo digno, corre el riesgo de nivelar a la baja cualquier actuación de política social y laboral, en una espiral donde la globalización juega el perverso papel de factor inductor de recortes generalizados en los derechos.

2. LOS EFECTOS EN LAS RELACIONES SINDICALES

Un análisis de la CES³ pone en evidencia en qué medida las políticas de austeridad perseguidas por los gobiernos han alterado el panorama de la negociación colectiva, tanto en los contenidos, con una presión directa sobre los salarios, como en los procedimientos, con un impulso hacia la descentralización. Los textos que muestran los efectos de este proceso sobre los derechos colectivos en los países europeos sometidos a la vigilancia de la UE son cada vez más numerosos⁴. En otras palabras, nos encontramos ante una auténtica subordinación jerárquica del “gasto social de los Estados al equilibrio presupuestario, ahora alterado por la crisis financiera”⁵, lo que tiene un impacto directo en la negociación colectiva y en los propios sindicatos.

Al empeoramiento de la situación económica y social se suman los recortes en los recursos públicos; a su vez, las políticas de austeridad van acompañadas de actuaciones que otorgan a los representantes sindicales unas competencias “envenenadas” para negociar recortes de personal y planes sociales, además de reducciones de jornadas y salarios.

La mayor presión hacia la descentralización de los convenios parece ser, en gran medida, una especie de llave maestra hacia aquella flexibilidad interna del de-

³ *Benchmarking Working Europe 2013*, ETUI, al que se suma, llegando a las mismas conclusiones, el análisis de CLAUWAERT, *The crisis and National labour law reforms: a mapping exercise*, WP 2012.04, ETUI.

⁴ Resulta emblemático el artículo de ZAMBARLOUKOU sobre la situación griega, *La crisi economica e le relazioni industriali in Grecia*, in *GDLRI*, 2012, 401.

⁵ Cfr., BAYLOS GRAU, *Modello sociale e governante economica. Uno sguardo dal sud dell'Europa*, en *Lavoro e diritto (LD)*, 2013, 586.

sarrollo de la relación laboral a cuyas puertas algunos legisladores nacionales, como el italiano, se han detenido, por lo menos de momento, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países del sur de la Unión Europea, como España.

Y es que la tendencia generalizada hacia la “descentralización” de los convenios acaba a menudo por dictaminar la primacía —con plenos poderes derogatorios— del convenio de empresa⁶ sobre el convenio nacional. No hay más que pensar en la reforma de la negociación colectiva española, que concede amplios poderes derogatorios a los convenios de nivel inferior (acuerdos de descuelgue)⁷; en la reforma griega, que ha optado por un sistema muy descentralizado de flexibilidad en la negociación colectiva; y en la húngara, la cual introduce un principio de igualdad entre las partes que afecta a la propia noción de derecho laboral.

La tendencia hacia la descentralización de la negociación colectiva amenaza, pues, con convertirse en un instrumento para una (nueva) desestructuración de los derechos. Los acuerdos representan a menudo la muestra más evidente del penoso esfuerzo realizado por quienes se ven obligados a refrendar modificaciones en las reglas de negociación ante el fantasma del cierre de la fábrica o del traslado de la misma a otro lugar, a menudo dentro de la propia Unión Europea.

Son cada vez más frecuentes los comportamientos empresariales que buscan gobernar directa y unilateralmente la prestación laboral de los trabajadores —casi siempre con el resultado de una intensificación de la jornada laboral—, sin ‘intermediación’ sindical, por considerar que ésta es un factor de rigidez y un freno a la competitividad de la empresa (sin perjuicio de recurrir a dicha intermediación cuando se trata de recortar los salarios o la plantilla).

Si es cierto que los sindicatos cumplen la función de “reguladores sociales nacionales”⁸, cabe preguntarse qué margen de maniobra les queda en los países acuciados por la escasez de recursos que ha traído la crisis económica y financiera, por las estrecheces presupuestarias impuestas por el control de las instituciones europeas, y por el efecto nivelador a la baja que la globalización ejerce sobre las conquistas sociales y sindicales, también amenazadas por la primacía que, pese a todo, aún parece otorgarse a las libertades económicas.

⁶ Cfr., GUARRIELLO, *I diritti di contrattazione collettiva in un'economia globalizzata*, en *GDLRI*, 2012, 341.

⁷ Cfr., CRUZ VILLALLÓN, *Testo e contenuti della riforma spagnola della contrattazione collettiva del 2011*, en *GDLRI*, 2012, 233.

⁸ GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, en WP CSDLE “Massimo D’Antona”. INT - 100/2013.

Aumenta el uso, por parte de las empresas, de la libertad de trasladar sus centros de trabajo: una libertad de movimiento que aprovecha el *dumping* social y económico —muy presente incluso en la propia Unión Europea— y el juego a menudo amañado de las ‘ayudas públicas’, en estos casos ampliamente permitidas por las instituciones europeas y carentes de obligación alguna en lo que respecta a la salvaguardia de la ocupación.

Las deslocalizaciones afectan a todas las empresas, incluso a las de tamaño medio, pero no cabe duda de que son las multinacionales las que más recurren a ellas, llegando incluso, y con demasiada frecuencia, a adquirir otras empresas como simple preludio del cierre de las mismas, utilizando así, una vez más, a la competencia para eliminarla.

Los aspectos hasta aquí comentados soslayan la cuestión de la desaparición de las fronteras nacionales, pero sería totalmente miope no tener en cuenta sus interconexiones: los derechos fundamentales ya están ‘más allá’ del Estado; las empresas ya están ‘más allá’ del Estado. “El proceso de globalización, es decir, la integración de las economías de todo el mundo, ha planteado nuevas preguntas a los Estados-nación, pero al mismo tiempo ha mermado, en varios aspectos, su capacidad de responder a esas preguntas”⁹. “El Estado-nación se encuentra hoy constreñido entre las fuerzas de la economía global, por un lado, y las demandas políticas de descentralización de los poderes, por otro”.

Desde esta perspectiva, las propias fronteras de la Unión Europea después de la ampliación son, a la vez, demasiado amplias y demasiado estrechas.

3. UN CASO EMBLEMÁTICO DE AYUDAS PÚBLICAS

Una prueba de la debilidad del sistema la encontramos precisamente en el ámbito de las ayudas públicas. Creo que el de la multinacional estadounidense Dell es un caso emblemático, ya que influyó en lo que ocurrió en Europa, en el sector informático, en 2009. El análisis debe desarrollarse en dos planos: por un lado, las ayudas proporcionadas por el gobierno polaco como incentivo para la apertura de una fábrica en Lodz; por otro, las ayudas, que podríamos considerar europeas, facilitadas a través del Fondo de Adaptación a la Globalización (FEAG) a los trabaja-

⁹ STIGLITZ, *Globalization and Its Discontents*, 2002.

dores irlandeses tras el cierre de la planta de Limerick, abierta en su día con ayudas públicas irlandesas.

Puede resultar útil recordar que el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) fue instituido por un reglamento a finales de 2006¹⁰ y modificado en mayo de 2009¹¹. Desde el primer momento hubo quien planteó la necesidad de que el FEAG sirviera también para proteger a los trabajadores perjudicados por la deslocalización de empresas dentro de la propia UE, entre países con niveles diferentes de protección social y laboral. Esta demanda, sin embargo, chocaba contra la idea misma del mercado único europeo. Finalmente, la crisis ha provocado la desaparición de estas reticencias y el Fondo como “plan social” destinado a paliar los efectos de las deslocalizaciones de empresas hacia otras regiones del mundo, ha pasado a ser un “plan social” contra los efectos de la crisis económica y financiera¹². Hoy por hoy, sin embargo, el que el FEAG se convierta en el primer embrión de “un programa de protección activa contra el desempleo a nivel propiamente comunitario”¹³ no deja de ser una simple esperanza, tanto por el carácter residual del Fondo —demostrado por la pobreza de sus recursos, ya que éstos subyacen a las disponibilidades presupuestarias—, como por la timidez a la hora de convertirlo en un instrumento real de intervención directa por la solidaridad entre los ciudadanos de la Unión Europea, a partir de su reconocimiento como tal.

Analicemos ahora el caso al que nos referíamos. Las ayudas públicas polacas, notificadas el 16 de julio de 2007 por importe de 54,5 millones de euros, fueron sometidas a un análisis exhaustivo por parte de la Comisión¹⁴, que acabó autorizándolas el 23 de septiembre de 2009 al considerarlas compatibles con la normativa europea. El proyecto preveía la creación de cerca de 1.200 puestos de trabajo directos, con un posible incremento hasta los 3.000.

¹⁰ Reglamento CE n° 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo del 20 de diciembre de 2006, que instituye un Fondo Europeo de Adecuación a la Globalización, una iniciativa promovida con fuerza por Barroso en su primer mandato como Presidente de la Comisión Europea. Este fondo, que no sustituye sino acompaña a las medidas nacionales y a los Fondos Estructurales, ha merecido poca atención entre los estudiosos.

¹¹ Reglamento CE n° 546/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de junio de 2009, que modifica el reglamento anterior.

¹² En efecto, en el Informe sobre la utilización del FEAG en 2009 queda confirmado su uso predominante para hacer frente a los recortes de personal originados por la crisis financiera y económica mundial, siendo éste el objeto de un 80% de las solicitudes presentadas ese año.

¹³ Cfr. S. Giubboni, *Cittadinanza e mercato nell'Europa sociale*, en *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni, politiche*, a cargo de G. Bronzini, F. Guarriello, V. Piccone, Ediesse, Roma, 2009, p. 345 y p. 360.

¹⁴ Fue el primer caso en que la Comisión llevó a cabo una evaluación exhaustiva de una ayuda regional a un proyecto de inversión de cuantía elevada.

La solicitud de acceso al FEAG fue presentada por Dell el 29 de junio de 2009 para hacer frente a 2.400 despidos ocasionados por la crisis financiera y económica mundial (un nuevo supuesto introducido con la reforma de junio de 2009). La solicitud fue admitida el 25 de noviembre de ese mismo año por un importe que superaba los 14 millones de euros, que iban a sumarse a los casi 8 millones concedidos por el gobierno irlandés.

¿Existen puntos de contacto jurídicamente relevantes entre estas dos solicitudes, ambas admitidas?

Las ayudas públicas polacas fueron consideradas compatibles a sabiendas de lo que estaba ocurriendo en la planta irlandesa. Desde el primer momento, entre todos los comentarios de las partes afectadas, se transcribe únicamente el de Kathy Sinnott —sin mencionar siquiera que, en aquella época, Sinnott era eurodiputada—, en donde se señala la anomalía que representa el traslado de la producción de un país a otro. La respuesta de la Comisión se mantiene en un nivel formal, a pesar de que llegan nuevos datos sobre la pérdida de puestos de trabajo en la planta de Limerick. Según la Comisión, los despidos irlandeses no son provocados por las ayudas públicas polacas, puesto que, de no haber sido éstas concedidas, Dell hubiese invertido igualmente en una nueva planta, aunque no en Polonia sino en la ciudad de Nitra, en Eslovaquia. Se descarta así la relación entre los despidos de Irlanda y las contrataciones en Polonia¹⁵, y, por consiguiente, también se descarta que el cierre de la planta de Limerick sea una consecuencia de las ayudas públicas concedidas por Polonia para abrir la planta de Lodz.

Pero hay más: la Comisión tenía conocimiento de la solicitud —presentada casi simultáneamente— de acceso al FEAG y, por lo tanto, a los fondos estructurales europeos, para paliar los perjuicios causados por los despidos irlandeses, y señala en una nota: “La Comisión considera que los puestos de trabajo perdidos no son el resultado de las ayudas públicas”, *“notwithstanding other considerations in respect of this matter”*, es decir, sin perjuicio de otras consideraciones sobre este asunto (nota n. 53).

¹⁵ “Given that the aid has changed the location of the investment (from Nitra to Lodz), but not the investment decision itself, it cannot be said that the aid has affected the Limerick site. The Commission also takes note of the Polish authorities’ argument that the decision to cease manufacturing activities by closing the manufacturing plant at Limerick is unrelated to Dell’s decision to locate the investment projects at Lodz” (p. 212).

La cuestión no pasó desapercibida en el Parlamento Europeo, en donde se abrió un encendido debate sobre la utilización del FEAG¹⁶. Finalmente, los grupos parlamentarios votaron a favor, justificando su decisión por la necesidad de no perjudicar a los trabajadores irlandeses destinatarios de las medidas de recualificación profesional y, por lo tanto, para proteger a los 2.840 trabajadores despedidos por Dell, 2.400 de los cuales eran empleados del servicio de asistencia.

Durante el debate se dio una nueva información: el 19 de septiembre de 2009, el mismo día en que el presidente Barroso anuncia el paquete de ayudas para Dell en Irlanda, la sede de Dell en Nueva York adquiere la empresa Perot Systems. Se trata de un puzle realmente impresionante, ante el cual la fragmentación de las decisiones europeas, cada una de las cuales se toma con referencia a un único país, demuestra la falta de una visión de conjunto y de una gobernanza eficaz. En otras palabras, el carácter supranacional de la UE aún no es suficiente para reequilibrar las decisiones estratégicas de las multinacionales, para las cuales no existen las fronteras y, como queda evidente en este caso, no solo las nacionales. Por otra parte, el riesgo de que el apoyo para los recortes de personal originados por la globalización (y ahora también por la crisis) pudiese convertirse precisamente en un incentivo a las deslocalizaciones, compensando sus efectos negativos y liberando nuevamente a las empresas de su responsabilidad, ya existía cuando comenzó el proceso de creación del FEAG.

También por tratarse del uso de fondos europeos, el caso de Dell es emblemático de un fenómeno que observamos a diario: el de “las deslocalizaciones que ponen a los trabajadores de un Estado miembro en contra de los de otro Estado miembro, en virtud de una estrategia multinacional que no respeta el espíritu de una legislación social basada en la economía social de mercado”¹⁷. Cuando analizamos el mercado europeo vemos que subsiste una feroz competencia interna, sobre todo —pero no solo— después de la ampliación hacia el Este, y que esta competencia también se da en el acceso a los recursos públicos.

Resulta evidente que haría falta una política industrial a nivel europeo, con una visión conjunta sobre el uso de los fondos estructurales y en la que el respeto de los niveles de desarrollo social esté garantizado. El objetivo ambicioso es conseguir condicionar las decisiones de las empresas.

¹⁶ Debate del 24 de noviembre de 2009 sobre la utilización del FEAG surgido en el ámbito de una interpelación sobre el “traslado de empresas en la UE y el papel de los instrumentos financieros de la UE”, presentada por el Presidente de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (EMPL).

¹⁷ Utilizando las palabras de *Pervenche Berès*, Presidente de la Comisión EMPL del Parlamento Europeo.

4. EL PARLAMENTO EUROPEO ANTE LAS DESLOCALIZACIONES

El debate que mantuvo el Parlamento Europeo y sus contenidos no son un ejemplo aislado. Esa institución ya se ocupó de las deslocalizaciones por lo menos en tres ocasiones, con informes de iniciativa propia, y lo hizo precisamente desde las perspectivas que antes mencionábamos.

La primera vez fue con una resolución del 15 de enero de 1998 sobre “las deslocalizaciones y las inversiones extranjeras directas en terceros países”, en la que se percibe el impacto determinante que provocaría la entrada “en la era de la sociedad de la información, caracterizada por redes mundiales de información y comunicación” (considerando B), y en la que se hace una distinción entre las deslocalizaciones que “responden a una lógica económica sana” y las que, por el contrario, son “provocadas por subvenciones o facilidades fiscales o sociales, que afectan a la competencia y producen efectos negativos en el empleo” (considerando J).

La segunda vez fue el 14 de marzo de 2006¹⁸, con una resolución especialmente tajante a la hora de señalar ciertas distorsiones en las políticas de desarrollo regional, en la que, además, se invitaba a la Comisión a “tomar todas las medidas necesarias para evitar que la política regional europea se convierta en un incentivo a la deslocalización de las empresas, lo que ocasionaría la pérdida de puestos de trabajo” (punto 7). Se señalaba cómo numerosas deslocalizaciones de empresas hacia Europa del Este no son dictadas por criterios de rentabilidad económica, sino para beneficiarse de fondos y aportaciones públicas que hacen interesantes estas operaciones. En otras palabras, y por muy paradójico que parezca, los fondos europeos para el desarrollo acabarían financiando los despidos. En el informe se propone así sancionar con la retirada de los incentivos a las empresas que utilizan los fondos para despedir y deslocalizar.

Por último, cabe señalar el informe sobre “dimensión exterior de la política social, fomento de las normas sociales y laborales, y responsabilidad social de las empresas europeas”¹⁹. Una vez más, se trata de un informe elaborado a iniciativa propia para apremiar a la Comisión a prestar una mayor atención a este asunto y a adoptar medidas concretas, además de a adecuar sus decisiones.

¹⁸ Resolución “sobre las deslocalizaciones en el contexto del desarrollo regional” [2004/2254(INI)].

¹⁹ Aprobado el 8 de junio de 2011.

Empieza a tenerse en cuenta como principio general la disposición del art. 9 del TFUE, considerándola explícitamente por lo que es: una cláusula horizontal (social) a cuya luz deberán interpretarse las normas sobre la libre circulación de las personas y las empresas, así como la política comercial de la Unión Europea²⁰ (punto 2); y también el artículo 7 del TFUE sobre la coherencia global de las políticas y las actuaciones de la Unión (punto 3).

Surge también la preocupación acerca de la difusión de los procedimientos del tipo MODE 4 del GATS “en la negociación de los acuerdos comerciales con la Unión Europea” (considerando H), tras los compromisos asumidos por la UE conforme al acuerdo general sobre el intercambio de servicios (GATS), en 2006.

Este asunto está entrelazado con el del traslado temporal de trabajadores, sobre el cual sólo cabe referirse a las preocupaciones por el *dumping* social admitido ‘de facto’ por las cuatro sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la UE a partir de diciembre de 2007, tres de las cuales tratan precisamente de traslados transnacionales. Gracias al procedimiento MODE 4, una empresa transnacional puede trasladar a sus trabajadores manteniendo las mismas condiciones contractuales. Se trata del que suele llamarse “principio del país de origen”, el cual fue rechazado tras una feroz oposición del Parlamento Europeo (y de la CES) durante la elaboración de la directiva sobre liberalización de los servicios.

5. LAS POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD Y LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO

Mientras tanto están surgiendo unas voces tímidas, pero contundentes, que cuestionan las políticas de austeridad y el cumplimiento estricto de los parámetros de sostenibilidad económica y fiscal. Por el momento, se trata sobre todo de una toma de posición política por parte de algunos gobiernos nacionales y de algunos partidos, a veces de ámbito europeo.

En Italia, con un silencio casi absoluto de los medios de comunicación y paralelamente al agravamiento de las tensiones en la deuda pública, la ley orgánica nº 1 del 20 de abril de 2012 introdujo el principio de equilibrio presupuestario en la Constitución modificando su artículo 81. La comunidad científica ha empezado hace muy

²⁰ No es una casualidad que el art. 9 del TFUE sea tenido en cuenta a petición del presidente de la comisión EMPL del Parlamento Europeo, que solicitó la opinión de los servicios jurídicos del propio Parlamento.

poco a ocuparse (y a preocuparse) por los efectos del equilibrio estructural obligatorio entre ingresos y gastos²¹ y el Gobierno ha anunciado un aplazamiento en su aplicación.

Las reacciones provocadas por algunos acuerdos intergubernamentales como el Pacto por el Euro Plus y el Pacto Fiscal Europeo²² han generado una ola creciente de euroescepticismo, haciendo peligrar los resultados de la consulta para las elecciones al nuevo Parlamento Europeo, dado el riesgo de que aumente, no tanto el número de quienes pretenden reformar unas políticas económicas excesivamente controladoras, sino el de quienes buscan el desmantelamiento de la propia Unión Europea y un regreso a las fronteras nacionales o, incluso, regionales y territoriales.

En lo que se refiere al Parlamento Europeo, el intento de desempeñar un papel activo lo llevó a un claro distanciamiento de la Comisión y del Consejo, que culminó con la decisión, tomada por amplísima mayoría en marzo de 2013, de rechazar el presupuesto de la UE para el periodo 2014—2020 (Marco Financiero Plurianual, MFP) por la falta de prioridades en materia social²³.

Menos éxito tuvieron, sin embargo, los intentos del Parlamento con los reglamentos de la política de cohesión 2014—2020, aprobados a finales de 2013²⁴, que establecen el bloqueo de los fondos regionales europeos para aquellos países cuyos gobiernos incumplan los compromisos de consolidación financiera (la llamada condicionalidad macro-económica²⁵), lo que supone una peligrosa subordinación de la financiación destinada a las Regiones a las decisiones que se tomen a nivel nacional.

²¹ La asociación de constitucionalistas italianos (AIC) dedicó a este asunto su iniciativa anual nacional de 2013, sobre todo con los informes de SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, y MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, ambos publicados en la revista digital nº 4/2013.

²² Cfr., por todos, C. BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, en *ILJ*, 2012, 98.

²³ Solo tras haberse alcanzado un acuerdo político entre las instituciones europeas se llegó a su aprobación, en noviembre del mismo año.

²⁴ Se trata de los Reglamentos nº 1299, 1300, 1301, 1302, 1303, 1304, 1305, todos ellos del 17 de diciembre de 2013, sobre Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que sustituyen íntegramente los reglamentos anteriores.

²⁵ Véase la Nota sobre *Condicionalidad macroeconómica en la política de cohesión*, Departamento Temático B: Políticas Estructurales y de Cohesión, Parlamento Europeo, diciembre de 2012, en la que se señala que “dicha condicionalidad sería ventajosa para la gobernanza económica, pero podría tener efectos negativos en la política de cohesión”, con el consiguiente riesgo de alejamiento del objetivo de “un crecimiento económico equilibrado en Europa”.

Merecen un juicio análogo los intentos de revisión de la directiva sobre traslado de trabajadores, que ocasionó muchas preocupaciones tras los fallos del TJUE. Conocemos bien la cuestión de las competencias excluidas de los Tratados e integradas en la Carta de Derechos Fundamentales. También conocemos la falta de apertura del Tribunal de Justicia cuando debe pronunciarse sobre asuntos relacionados con la negociación colectiva. Fue con el caso *Albany*²⁶ cuando el Tribunal evidenció su noción restrictiva del convenio colectivo. Y es desde el momento en que el círculo abierto con las sentencias *Viking* y *Laval* y cerrado con las sentencias *Ruffert* y *Gran Ducado de Luxemburgo*, todas ellas, salvo una, situadas en los límites de la directiva sobre traslado transnacional de trabajadores²⁷, desde que se está buscando el remedio para evitar que los derechos sociales fundamentales, entre ellos los derechos de acción sindical, acaben siendo ignorados, dada la primacía que se otorga a las libertades económicas de movimiento. Una vez acabado en vía muerta el intento de intervención directa, que, como es sabido, tomó la forma de una propuesta de reglamento del Consejo sobre “el ejercicio del derecho a promover acciones colectivas en el marco de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios”²⁸, se está ahora tratando de intervenir con una directiva explicativa o de “cooperación en materia de información”, llamada directiva *Enforcement*²⁹, desplazando el enfoque hacia el control —ausente cualquier intento de buscar el equilibrio entre las distintas necesidades— y retrocediendo hacia una posición defensiva³⁰.

²⁶ “Debe ser un contrato normativo que regule de manera orgánica” por lo menos una institución del contrato laboral.

²⁷ En realidad, el Tribunal de Justicia parece adoptar una línea más favorable a las determinaciones de la negociación colectiva, como se observa también en la sentencia más reciente dictada en esta materia (7 de noviembre de 2013, demanda C-522/12, *Tevfik Isbir*). Según esta sentencia, la directiva “no impide integrar en el salario mínimo elementos retributivos que no modifican la relación entre la prestación y el salario percibido por el trabajador como retribución de dicha prestación”, y se delega la tarea de verificar ese extremo en el juez de reenvío.

²⁸ COM (2012) 130 def. El punto principal trataba del equilibrio —en forma de paridad jerárquica— entre libertades (económicas) y derechos sociales (y sindicales), dando un nuevo impulso a la negociación europea transnacional. Tras activarse el procedimiento de alerta y comprobarse la falta de un suficiente consenso, la propuesta (Monti II) fue retirada en septiembre de 2012.

²⁹ Propuesta de directiva para la aplicación de la directiva n° 96/71/CE sobre traslado de trabajadores — COM (2012) 131 def.

³⁰ En el artículo 1, además de precisarse que la nueva directiva pretende establecer “un marco común general de disposiciones, medidas y mecanismos de control”, se confirma que el objetivo sigue siendo el “respeto de un nivel mínimo adecuado de protección de los derechos de los trabajadores trasladados ..., facilitar el ejercicio de la libertad de prestación de servicios y crear condiciones de competencia leal entre los prestadores de servicios” y se protege “el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos por los Estados miembros y por el Derecho Comunitario” (“incluidos el derecho o la libertad de huelga y el derecho o la libertad de emprender otras acciones contempladas por la disciplina de las relaciones laborales en los Estados miembros ..., el derecho a negociar, estipular y aplicar acuerdos colectivos, y a promover acciones colectivas de acuerdo con las leyes y las prácticas nacionales”). Ésta puede considerarse como una fórmula ritual, que aparece también en otros textos controvertidos, como la directiva sobre la liberalización de los servicios, y que carece de una eficacia coercitiva apreciable.

6. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS

Se está modificando, pues, el enfoque sindical hacia la justicia, como se lee en el documento de orientación de la CES, de octubre de 2013, “Oponerse a las medidas de austeridad por la vía del conflicto laboral”³¹, y en el documento mencionado más arriba (*Benchmarking Working Europe*), en el que aparece un apartado titulado precisamente “*Trade unions say: ‘see you in Court!’*” (“Los sindicatos dicen: ‘¡Nos veremos en los tribunales!’”).

Las medidas de austeridad adoptadas han sido, pues, llevadas a los máximos tribunales nacionales. La sentencia más conocida es la n° 187 de 2013 del Tribunal Constitucional portugués sobre las medidas contenidas en los Presupuestos anuales de 2013, que establecían un plan para reducir el déficit público mediante, sobre todo, la suspensión de una paga extra a los funcionarios y la reducción de las primas por horas extra³². Las medidas de contención del gasto previstas en la Ley de Presupuestos fueron declaradas ilegítimas por violar el principio de igualdad. También quedaron anuladas las medidas que reducían los días de vacaciones de los empleados de las administraciones públicas y el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social durante las bajas por enfermedad.

La apuesta por la línea de la justiciabilidad de los derechos sindicales queda reflejada en el extenso recurso a los tribunales constitucionales también en los otros países de la Unión Europea sometidos a vigilancia. El sector en el que se ha producido, y se sigue produciendo, con mayor evidencia es el de la administración pública, en la que la presión se materializa con el recorte o la congelación de las retribuciones.

Las respuestas del Tribunal de Justicia de la UE han sido más decepcionantes, lo que viene a demostrar su reticencia a la hora de pronunciarse sobre asuntos relacionados con la negociación colectiva, a diferencia de lo que viene haciendo, desde sus orígenes, en el ámbito de los derechos individuales. Pensemos en el caso *Sindacato dos Bancários do Norte y otros* (demanda C-128/12), que se resolvió el 7 de marzo de 2013 con una declaración de inhibición del Tribunal de Justicia por ser el conflicto ajeno a la aplicación del derecho de la Unión Europea (se trataba de un

³¹ CES, Comité Ejecutivo, *Documento de orientación*, punto 10 del Orden del Día, Bruselas, 22 y 23 de octubre de 2013.

³² Cfr. COELHO, CARO DE SOUSA, “*La morte dei mille tagli*”. *Nota sulla decisione della corte costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013*, en *GDLRI*, 2013, 527.

recorte salarial aprobado por ley en un banco nacionalizado desde noviembre de 2008).

Por lo tanto, cobra un mayor interés el auge de recursos — que debe interpretarse también como búsqueda de alternativas— interpuestos ante las diversas instancias, tanto de ámbito internacional como europeo, para denunciar la violación de derechos fundamentales.

En concreto, hay que señalar las demandas colectivas por violación de la Carta Social Europea. Como es sabido, este procedimiento fue introducido con un protocolo adicional a la propia Carta que entró en vigor el 1 de julio de 1998, con el objetivo de reforzar la aplicación de los derechos contenidos en ella. Mediante este procedimiento los agentes sociales y las ONG pueden acudir al Comité Europeo de Derechos Sociales, cuyas decisiones no son vinculantes sino declarativas. Sin embargo, además de su significado simbólico-político, las declaraciones de no conformidad con la Carta Social pueden ser tomadas por los poderes judiciales nacionales como base para declarar ilegítima la correspondiente normativa nacional y rechazar su aplicación.

Es significativo el recurso nº 85 presentado en junio de 2012 por dos sindicatos suecos, denunciando la violación de la libertad de asociación y del derecho de huelga tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre el caso *Laval* antes mencionado. El recurso fue admitido a trámite el 3 de julio de 2013 y la sentencia fue dictada el 5 de febrero de 2014³³. Por 13 votos a favor y 1 en contra se dictaminó la violación de los artículos 6, apartado 2 y 4, y 4 de la Carta Social y, por unanimidad, la violación del artículo 19, apartado 4 de la misma. Sin embargo, en sus conclusiones, el Tribunal señaló la tensión existente entre la obligación de respetar el derecho de la Unión Europea y la obligación de respetar la Carta Social, lo que dejaba en una posición delicada al país en cuestión. A raíz de ello el gobierno sueco creó una comisión encomendándole la tarea de evaluar la situación originada por los cambios introducidos en la normativa sobre traslado transnacional de trabajadores después de la sentencia del Tribunal de Justicia, conforme a lo que solicitaba el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su resolución.

Por último, venimos asistiendo a un renovado protagonismo de la OIT, que lucha desde siempre por el respeto de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva, cuya aplicación en los países de la Unión Europea se daba por sentada y sobre los que pesan ahora dudas y temores.

³³ Resolución CM/ResChS(2014)1.

En la sesión de marzo de 2014³⁴ se tomó la decisión sobre el recurso presentado contra el Gobierno italiano por la principal confederación sindical italiana (CGIL) por “violación, en el ámbito del Grupo FIAT, del derecho a disponer de representantes sindicales de empresa, por actos de discriminación antisindical, entre ellos la no contratación de trabajadores afiliados al sindicato y el despido de sindicalistas, y por la falta de reacción del gobierno ante estas violaciones”. En sus recomendaciones, el Comité por la Libertad de Asociación instó al Gobierno italiano a actuar rápidamente sobre el asunto y a mantenerle informado. En particular, pidió conocer los resultados efectivos de los numerosos recursos interpuestos por el sindicato en cuestión ante los tribunales, incluido el Constitucional (sentencia nº 231 de julio de 2013), los cuales han reconocido, en gran medida, la violación de los derechos sindicales y el riesgo de autoritarismo por parte de la empresa, la cual aprovecha las lagunas legislativas en materia de representación sindical para elegir a sus interlocutores.

Es impresionante tener que constatar que los recursos por violación de los convenios nº 87 y 98 de la OIT ya no afectan solo a los países que antes llamábamos en desarrollo, sino a los propios países con añeja tradición social. Y es impresionante tener que constatar cómo algunos convenios del pasado se han convertido en controvertidos referentes para las nuevas directivas de la Unión Europea. Es éste el caso del convenio nº 94 de la OIT sobre las cláusulas laborales en las contrataciones públicas, que se remonta al 29 de junio de 1949. Por fin, gracias al papel determinante del Parlamento Europeo, las tres nuevas directivas sobre licitaciones públicas del 26 de febrero de 2014³⁵ legitiman las cláusulas sociales.

7. LA PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LA GESTIÓN DE LAS CRISIS DE OCUPACIÓN

La participación sindical se limita cada vez más menudo a la gestión de las crisis y de las reestructuraciones industriales. La mayor parte de las negociaciones colectivas descentralizadas todavía están enfocadas a gestionar una reducción de la actividad y casi siempre en una fase tardía, cuando ya se plantean los despidos u otras soluciones alternativas como la redistribución solidaria, entre las trabajado-

³⁴ 320ª sesión, Ginebra, 17 - 24 de marzo de 2014, 371º Informe del Comité para la Libertad de Asociación, Italia, caso nº 2953.

³⁵ Se trata de la directiva 2014/23/UE sobre la adjudicación de contratos de concesión, de la directiva 2014/24/UE sobre licitaciones públicas y de la directiva 2014/25/UE sobre los procedimientos de licitación de las empresas de suministro de agua, energía, transportes y servicios postales. El nuevo criterio de la oferta más ventajosa permite tener en cuenta los aspectos medioambientales y sociales.

ras y los trabajadores, de las pérdidas de ingresos o de las salvaguardias del contrato de trabajo.

El Parlamento Europeo, en su Resolución del 15 de enero de 2013³⁶, presentó una propuesta que merece atención, ya que contiene recomendaciones sobre los mecanismos de información y consulta de los trabajadores, sobre todo en lo que respecta a “la anticipación y la gestión de las reestructuraciones”, partiendo precisamente de la consideración de que éstas se convierten en “un problema para las partes afectadas solo en una fase tardía, la mayoría de las veces cuando suponen despidos” (considerando D). El documento transmite a la Comisión Europea una serie de recomendaciones, empezando por la conveniencia de crear “un contexto que refuerce el diálogo social” (recomendación 1, apartado 4). De cara a lo que nos ocupa, resultan de especial interés los contenidos de la recomendación nº 5, relativa a la “anticipación de las necesidades en materia de ocupación y competencias profesionales”, en la que se insta a “las empresas a establecer, en colaboración con los representantes de los trabajadores, ...: mecanismos para definir sus estrategias a largo plazo en materia de necesidades cuantitativas y cualitativas de personal”, así como “planes de desarrollo de la ocupación, de las competencias profesionales y de las condiciones de trabajo”.

En cuanto a las instituciones de la Unión Europea, la línea de actuación elegida hasta ahora ha sido la de definir de manera más estricta el concepto de “informar con la suficiente antelación”, para garantizar por lo menos una transmisión rápida de la información y fortalecer así el diálogo social. En este proceso, el Tribunal de Justicia brindó un valioso apoyo obligando a los empleadores a facilitar la información incluso “durante la consulta” y no solo “necesariamente en el momento en que ésta se inicia”. Por consiguiente, “la obligación de abrir el proceso de consulta sobre los despidos colectivos previstos surge para el empleador independientemente de que el mismo esté ya en condiciones de facilitar a los representantes de los trabajadores toda la información requerida” por la directiva³⁷.

Resulta más discutible —y, en mi opinión, se trata de un auténtico retroceso— la reciente decisión del TJ sobre un conflicto surgido en relación con el ámbito de aplicación de los derechos de información y consulta³⁸. El caso trataba de los criterios de

³⁶ Resolución que contiene las recomendaciones de la Comisión sobre información y consulta de los trabajadores, así como sobre la anticipación y la gestión de las reestructuraciones, [P/_TA(2013)0005].

³⁷ TJUE 10 septiembre 2009, *Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK*, demanda C-44/08.

³⁸ TJUE 15 de enero de 2014, *Association de médiation social contra syndicatos franceses*, demanda C-176/12.

cálculo del personal en una asociación de mediación social que tenía una plantilla muy reducida y, paralelamente, un elevadísimo número de trabajadores temporales, debido a las propias características de la actividad realizada (incentivo a la ocupación), lo que impedía el nombramiento de representantes sindicales. El Tribunal, aún considerando que los criterios adoptados por la legislación nacional eran incompatibles con las disposiciones de la directiva sobre esta materia, renunció a emitir sus reflexiones sobre la eficacia horizontal de las disposiciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal y como solicitaba el Abogado General del Estado Pedro Cruz Villalón en sus conclusiones de julio de 2013. Este intento habría permitido abordar la cuestión de la distinción entre derechos y principios con una línea convincente en cuanto a su justiciabilidad. El Tribunal, declarando que el artículo 27 de la Carta “no puede invocarse en una controversia entre particulares con el fin de desaplicar” una norma nacional incompatible con el derecho de la Unión, acaba por refrendar los temores de que los principios queden rebajados a meras normas programáticas.

8. LAS ESPERANZAS DE UN NUEVO PACTO SOCIAL

Es necesario, pues, invertir esta tendencia. No es demasiado tarde para proponer un *New Deal* capaz de replantear y reproponer, revitalizándolo, ese modelo social que era el emblema de la Unión Europea en su mejor vertiente. Es más, partiendo de la conciencia de que nunca existieron una definición ni un modelo únicos, sino más bien una suma de modelos territorialmente diferentes, es posible encontrar unas bases compartidas para mirar más allá de la crisis y de las políticas de austeridad. Todavía la Unión Europea es a menudo considerada una fuente de inspiración por los países emergentes o que ya han emergido.

En el centro del nuevo Pacto deberá situarse el problema de las desigualdades. Esto significa abordar de manera transversal las principales cuestiones relativas a los derechos de las personas y comprobar si, y en qué medida, las modificaciones introducidas en los ordenamientos nacionales, por ejemplo en el campo del derecho laboral y de las relaciones sindicales, han logrado transformar el sistema sin estar siquiera relacionadas con el saneamiento presupuestario.

Un importante punto de referencia son las campañas (prefiero utilizar este término en lugar de “políticas”) por el trabajo digno o el ‘buen trabajo’³⁹. Empecemos

³⁹ Se habla de ‘buen trabajo’ en las conclusiones de la reunión informal de los ministros de empleo y asuntos sociales celebrada en enero de 2007 en Berlín: “Europa necesita un mayor compromiso común para promover el buen trabajo”.

por el ‘buen trabajo’. Como también puede leerse en una Resolución del Parlamento Europeo que vuelve sobre el tema de la Flexiseguridad⁴⁰, “buen trabajo significa derechos y participación de los trabajadores, salarios justos, protección de la salud y la seguridad en el trabajo y una organización del trabajo compatible con la vida familiar” (considerando S). En otra parte del mismo texto se afirma que, aun “teniendo en cuenta las diversas tradiciones de los Estados miembros, cualquier tipo de trabajo debería ir acompañado de un núcleo de derechos en el que habría de incluir: el cobro de un salario suficiente para vivir y la eliminación de las diferencias salariales por género o etnia; una protección social adecuada; la no discriminación y la igualdad de tratamiento en materia de ocupación y acceso al empleo; la formación y el desarrollo profesional; la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores; las disposiciones en materia de horarios de trabajo y descanso; el derecho a la jubilación; la libertad de asociación y representación; la negociación colectiva; la acción colectiva; el acceso a la formación y a las promociones de carrera; y la protección en caso de pérdida del empleo” (p. 37).

Anteriormente, el Parlamento Europeo había aprobado otra resolución sobre el trabajo digno⁴¹. En el primer considerando de la misma se declaraba que “el concepto de trabajo digno va mucho más allá de la salvaguardia de las normas fundamentales del trabajo”, que incluyen “la ocupación productiva elegida libremente, los derechos en el centro de trabajo, la protección social y el diálogo social, así como la integración de la dimensión de género” (considerando A). Ese “mucho más allá” parece evocar la fórmula utilizada para la responsabilidad social (ir ‘más allá’ de la normativa) que quizás, por otra parte, ha llegado a una fase de estancamiento.

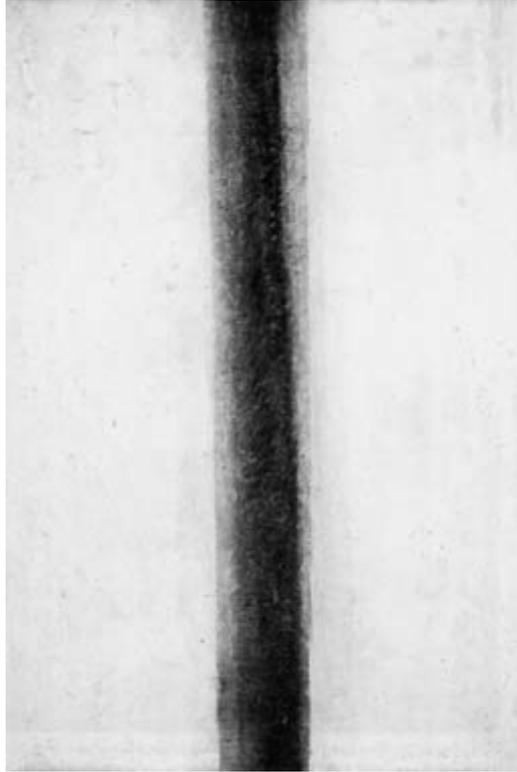
Creo que una de las cuestiones, si no la cuestión principal, es la siguiente: ¿debe la garantía del trabajo digno —o del buen trabajo— situarse en el umbral mínimo —el de los derechos fundamentales (también sociales)— o en un nivel superior?

⁴⁰ Resolución del 6 de julio de 2010 “sobre contratos atípicos, itinerarios profesionales garantizados, flexiseguridad y nuevas formas de diálogo social” [2009/2220(INI)]. Según esta resolución “el concepto de buen trabajo debería servir de orientación fundamental para la siguiente fase de la EEE” (cons. T).

⁴¹ Resolución del 23 de mayo de 2007 sobre “promoción de un trabajo digno para todos” [2006/2240(INI)].

Eloísa del Pino

¿Un Estado orientado a la Inversión social?
Avances y retrocesos de los gobiernos
europeos en relación con el nuevo
paradigma del bienestar



Raya verde (Pintura de color), 1917. Olga Rozanova. Reserva del Museo Estatal Rostov Kremlin.

Los Nuevos Riesgos Sociales, la mayor receptividad de los gobiernos hacia las críticas que proponen repensar el tamaño y las tareas del Estado y, especialmente, la crisis y el contexto de escasez en el caso de los países del sur de Europa, están detrás de las numerosas reformas que en los últimos años pueden identificarse en los Estados de Bienestar europeos. Junto a todo ello, el que algunos consideran nuevo paradigma de política de bienestar, el que podría denominarse “Estado orientado a la inversión social”, ha conseguido cierta influencia entre algunos de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea. En este artículo se presentan algunas de las principales reformas llevadas a cabo en los últimos años en los distintos regímenes de bienestar europeos, en respuesta a los estímulos mencionados y se discute brevemente la naturaleza de estos cambios.

CRISIS, NUEVOS RIESGOS SOCIALES, LAS CRÍTICAS AL ESTADO DE BIENESTAR Y EL ESTADO ORIENTADO A LA INVERSIÓN SOCIAL COMO NUEVO ENFOQUE DE POLÍTICA SOCIAL

EN los últimos años, los ciudadanos del sur de Europa han sido testigos de numerosas reformas en las principales políticas que configuran el Estado de Bienestar, en particular las de pensiones, sanidad, educación, servicios sociales, protección por desempleo, lucha contra la pobreza y políticas de cuidado. A pesar de que el detonante de las reformas en el llamado régimen mediterráneo del bienestar (que comprende principalmente a España, Italia, Portugal y Grecia) ha sido la crisis económica que se inició en 2008, en realidad, los gobiernos de los países que usualmente se clasifican dentro de los otros regímenes de bienestar europeos (nórdico, anglosajón y continental) ya habían comenzado a realizar cambios sustantivos en sus políticas sociales desde la segunda mitad de la década de los años 90 (Hemerijck 2013; Del Pino y Rubio 2013; Moreno *et al.* 2014).

Desde entonces, en estos países y, en parte también en el caso de España especialmente en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, los gobiernos estaban tratando de proporcionar respuestas a los retos planteados por los denominados Nuevos Riesgos Sociales, aquellos a los que se enfrentan las personas en la actualidad y “durante el curso de sus vidas como resultado de cambios económicos y sociales asociados con la transición a una sociedad post-industrial” y a una economía globalizada (Taylor-Gooby 2004a:3). La mayoría de estos nuevos riesgos surgen porque las políticas tradicionales del bienestar (Taylor-Gooby 2004b) no consiguen dar respuesta a nuevas necesidades como la conciliación de la vida familiar y laboral, la maternidad/paternidad individual, el número creciente de personas que alcanzan la tercera edad, la posesión de habilidades obsoletas o escasas, el desempleo estructural y, especialmente, la insuficiente cobertura de la protección social para determinados colectivos, como los jóvenes, las mujeres o los inmigrantes, que no tienen trayectorias laborales tan estables como las que han disfrutado tradicionalmente los varones durante la mayor parte del siglo XX (Bonoli 2007).

Junto a los Nuevos Riesgos Sociales, que indudablemente suponen un reto para nuestros sistemas de bienestar, en las últimas décadas, desde los años setenta y, particularmente, a partir de los ochenta del siglo XX, los gobiernos europeos, incluso los de centro-izquierda, también se han mostrado progresivamente más receptivos hacia las críticas que los neoliberales y neoconservadores realizan al Estado social, acusándolo de ser demasiado costoso, ineficaz e ingobernable, incapaz de luchar contra los fallos del mercado, de impedir el crecimiento económico o minar la independencia personal y colectiva y, más recientemente, de constituir una rémora para la competitividad en el marco de una economía globalizada, con países donde los trabajadores son peor pagados y disfrutan de menos derechos. Aunque los gobiernos europeos no han perseguido abiertamente el desmantelamiento del Estado de Bienestar, en buena medida y entre otros factores debido al sólido apoyo del que éste goza por parte de los ciudadanos (Pierson 2001; Calzada y Del Pino 2013), lo cierto es que sí se ha extendido entre aquellos el convencimiento de que reformas más liberalizadoras son necesarias (Roberts 2010), priorizando la economía sobre la equidad.

Los Nuevos Riesgos Sociales, la mayor receptividad de los gobiernos hacia las críticas que proponen repensar el tamaño y las tareas del Estado y, especialmente, la crisis y el contexto de escasez en el caso de los países del sur de Europa, están detrás de las numerosas reformas que en los últimos años pueden identificarse en los Estados de Bienestar europeos. Junto a todo ello, el que algunos consideran nuevo paradigma de política de bienestar, el denominado enfoque del “*social investment*” [que podría traducirse por “Estado orientado a la inversión social”] ha conseguido cierta influencia entre algunos gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (Hemerijck 2013; Morel *et al.* 2012).

Este enfoque ha ganado impulso gracias a la publicación del libro editado en 2002 por Esping-Andersen, *¿Por qué necesitamos un Nuevo Estado de Bienestar?*, que le fue encargado por la presidencia belga de turno de la Unión Europea. La Comisión Europea ha lanzado en 2013 el “*Social Investment Package*”, con un llamamiento a los países miembros para que recojan sus recomendaciones. Esta propuesta parte de la idea de que, en este nuevo contexto caracterizado por los Nuevos Riesgos Sociales, el papel del Estado debe consistir en priorizar la “preparación” de los individuos y las familias más que limitarse solo a la “reparación” de las situaciones de necesidad. El argumento central de la propuesta de estos autores es que un Estado orientado únicamente a proteger los “viejos riesgos” es, no solo insuficiente para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales y económicas (los nuevos riesgos), sino que además puede ser disfuncional e insostenible en el medio plazo.

Esta propuesta implica cambios sustantivos en relación con dónde debe poner el énfasis la actuación del Nuevo Estado de Bienestar. En este sentido y basadas en la evidencia empírica disponible, las propuestas de estos autores incluyen la inversión en educación infantil, ya que ésta ayuda a prevenir la pobreza y mejora la igualdad de oportunidades; el fomento del aprendizaje y la educación continua a lo largo de la vida y las políticas activas de empleo que faciliten la adaptación a los cambios de un mercado laboral crecientemente inestable; los programas de conciliación de la vida laboral y familiar que promuevan el empleo entre las mujeres, o las políticas de envejecimiento activo, entre otros cambios más transversales relacionados, por ejemplo, con la necesidad de la modernización administrativa que permita gestionar con éxito las nuevas políticas. Como destaca Bonoli (2012), se basa en la suposición de que el gasto que se haga hoy en prevenir las situaciones de necesidad social, será el ahorro del mañana.

Estas ideas han recibido críticas (ver Nolan 2013, para las más conceptuales). Desde aquellas que sostienen que tales propuestas suponen mayor intervención del Estado y control social, hasta casi las opuestas. En respuesta a los que consideran que los objetivos de esta propuesta se acomodan a la lógica neoliberal, Morel, Palier y Palme (2012b:363) argumentan que, en este enfoque, la equidad se presenta como un elemento central, las políticas de activación laboral no sustituyen sino que complementan a las tradicionales políticas de protección y la universalidad, y se parte de la perspectiva de un Estado que acompaña a lo largo de la vida. Además, debe reconocerse que Esping-Andersen *et al.* (2002) insisten especialmente en que la protección social tradicional debe seguir siendo un componente esencial de la actividad del Estado e incluso una precondition para que pueda desarrollarse convenientemente la estrategia de inversión social. Para Jenson (2012), aunque parte de los objetivos de este enfoque puedan encajar con las ambiciones neoliberales, otros se ajustan a las propuestas keynesianas.

Como acabamos de ver, las presiones que soportan los distintos regímenes de bienestar europeos en pro de las reformas son hasta cierto punto similares (por ejemplo, todos ellos deberán afrontar el envejecimiento de la población o se ven en la necesidad de competir en una economía globalizada o, en principio, deberían verse influidos por las propuestas de la UE sobre el nuevo enfoque de política social). A continuación se presentan algunas de las principales reformas llevadas a cabo en los últimos años en los distintos regímenes de bienestar europeos, en respuesta a los estímulos mencionados. Para acabar, se discute brevemente la naturaleza de estos cambios y hasta qué punto existe cierta divergencia o convergencia, y si tales transformaciones encajan con las propuestas del Estado orientado a la Inversión Social.

LAS REFORMAS RECIENTES DE LOS CUATRO RÉGIMENES DE BIENESTAR EUROPEOS¹

Ya antes de la crisis iniciada en 2008, los *países de la Europa continental* decidieron aplicar medidas para tratar de contener el coste de los sistemas contributivos y de sus programas de protección social, que empezaban a ser vistos como una de las causas de la propia crisis y del elevado desempleo (Palier 2013). Además, a diferencia de las medidas adoptadas a lo largo de la década de los 80, las reformas iniciadas en los 90 han pretendido romper la lógica de lo que se ha llamado el “bienestar-sin-trabajo”.

Durante los 80, las reformas habían estado orientadas a la protección del empleo del varón en su papel de sustentador principal del hogar, entendiendo que preservándolo se salvaguardaba también la protección de su familia, a través de políticas que desincentivaban la incorporación de las mujeres, jóvenes o discapacitados o mayores al mercado laboral. En contraste, en las dos últimas décadas, las reformas están crecientemente orientadas a incentivar que estos colectivos retornen al mercado de trabajo. En cualquiera de los países de este régimen, se pueden identificar reformas que incluyen medidas de activación, el endurecimiento de los requisitos para recibir prácticamente todas las prestaciones sociales, que son además menos generosas que antes, y el avance hacia la desregularización del mercado de trabajo y la contención salarial (Palier 2013; Hemerijck 2013; Bonoli y Natali 2012).

A la espera de las reformas en las que se está trabajando, en el momento de escribir este artículo, en Francia —actualmente el país del mundo con el mayor gasto social en porcentaje del PIB— los países más activos dentro de este régimen han sido Holanda y Alemania. En el primer caso, se ha insistido en las políticas de activación dirigidas especialmente a los *outsiders* y en el trabajo a tiempo parcial (Hoo-genboom 2011). En el caso de Alemania, con los sucesivos paquetes de reformas Hartz se han introducido fuertes mecanismos de activación y endurecido las condiciones para beneficiarse de la protección por desempleo (Dineley 2011). En varios de los países se han puesto en marcha prestaciones que completan los salarios más bajos. Sin embargo, aunque uno de los objetivos declarados de las reformas ha sido la lucha contra una de las peculiaridades de este régimen de bienestar, el problema de la dualización y la precaria protección de los *outsiders* (frente a aquellos que tienen una carrera laboral larga y estable, los llamados *insiders*, que están bien

¹ Una parte de este apartado está basada en el análisis recogido en Moreno, Del Pino, Marí-Klose y Moreno-Fuentes (2014).

protegidos por el sistema), parece que no se han alcanzado los resultados esperados (Palier 2013). Recientes datos estiman que la cifra de *outsiders* alcanza en este régimen al 47% de los trabajadores, frente al 38, 34,5 y 32,6% de los regímenes mediterráneo, liberal o anglosajón y nórdico, respectivamente (Shwander y Haussermann 2013).

En países tales como Holanda, se ha tendido a la creación de “puertas únicas de entrada” al sistema de protección social, fusionando los servicios para los desempleados con los encargados de la provisión de la asistencia social, facilitando el ajuste entre las políticas activas y las pasivas (Hoogenboom 2011; Del Pino y Ramos 2013). En Alemania se han hecho más estrictos los seguimientos de la búsqueda de empleo, haciendo una labor de perfilar los desempleados. En Holanda, tras seis meses de prestación debe firmarse un acuerdo en el que se reconoce que se necesita ayuda extra y se documentan los pasos necesarios para la reintegración en el mercado laboral, el presupuesto disponible y las posibles sanciones si se rompe el acuerdo. Después se contrata con una agencia privada o pública, con la que también se firma un contrato. Mientras, los discapacitados y aquellos que perciben la prestación son atendidos por otro tipo de agencias (Hoogenbomm, 2011).

En general, la reforma de las pensiones no ha sido radical y ha estado condicionada por la inercia de la política de pensiones ya existente. Se ha optado por el incremento de las cotizaciones, la ampliación de la edad de jubilación y la constitución de fondos de reserva. Solo algunos países, como Alemania, han ido más allá aunque en todos ellos se han incentivado los planes de pensiones privados. En países como Alemania y Francia se han multiplicado los seguros complementarios de salud privados, el co-pago sanitario y se ha aumentado la competencia entre proveedores privados de salud (Moreno *et al.* 2014; Palier 2013). Finalmente, la mayoría de estos países han puesto en marcha o han intensificado su actuación en las políticas de familia en sentido amplio, especialmente en lo que se refiere al cuidado de los niños y los programas de conciliación, a través tanto de incentivos fiscales y transferencias como del incremento de los servicios dirigidos a las familias.

Por lo que se refiere *al régimen anglosajón*, que en Europa englobaría al Reino Unido e Irlanda, los últimos años también han sido testigos de cambios sustantivos (Colino y Del Pino 2013). En el Reino Unido, la llegada de Tony Blair al gobierno en 1997 supuso la recuperación del poder por parte de los “nuevos” laboristas que promovió la denominada “Tercera Vía”, intermedia entre quienes seguían defendiendo la provisión pública de los servicios del bienestar y aquellos que apostaban por una lógica de mercado que animara la actividad económica y responsabilizara a los in-

dividuos de la cobertura de sus necesidades de bienestar. Durante sus tres legislaturas en el poder, los laboristas apostaron por fórmulas de partenariado público—privado, la regulación y el empoderamiento de los usuarios en la planificación de los servicios (Powell 2011). En este periodo se introdujeron las políticas de activación, con el lema “trabajo para aquellos que puedan y seguridad para aquellos que no puedan” (Starke 2008; Powell 2011) en las que se calificaba como personas susceptibles de emplearse a individuos a los que tradicionalmente no se les había considerado como población activa.

La idea del “bienestar a cambio de trabajo” se ha concretado en el incremento de la condicionalidad de las prestaciones por desempleo, exigiendo a los beneficiarios la participación en programas de formación y la búsqueda activa de un empleo y la rebaja de la cuantía de las mismas, pasando además los desempleados más rápidamente a percibir un subsidio que es menos generoso con el fin de que el trabajador regrese lo más rápidamente posible al mercado laboral. También se pusieron en marcha salarios complementarios para trabajadores con empleos mal pagados, trabajadores pobres (Mitton 2009) y en los últimos años se comprueba la situación de necesidad para los subsidios a personas que no logran encontrar empleo. En general, este tipo de medidas han sido también implementadas en el caso de Irlanda, que ha realizado una decidida apuesta por la desregulación y el intento de atraer inversión exterior a través de su política fiscal (Hemerijck 2013).

Tanto en Irlanda (*National Anti-Poverty Strategy*) como en el Reino Unido (entre otros programas puede mencionarse el *Sure Start*), los gobiernos han puesto en marcha, con bastante éxito, planes de lucha contra la exclusión social y especialmente la pobreza infantil, que en ambos países era elevada. En relación con las pensiones, la correspondencia de la pensión contributiva con los salarios anteriores ha ido disminuyendo (20% en 2003), aunque existen algunos subsidios que completan esta pensión una vez comprobada la situación de necesidad del perceptor (Schulze y Moran 2007). En la actualidad, los ciudadanos tienen la obligación de contratar una pensión complementaria, que puede ser privada o pública y depende de las cotizaciones del trabajador. Los crecientes problemas con las pensiones privadas de empresas han obligado a los gobiernos a tomar algunas medidas. También se ha retrasado la edad de jubilación, se ha aumentado el número de años necesarios para cobrar la totalidad de la pensión y se han introducido incentivos para que el jubilado pueda continuar trabajando.

Finalmente, aunque los intentos de privatización de la sanidad por parte de los conservadores fracasaron, la crisis iniciada en 2008 y la coalición entre conserva-

dores y liberales ha traído al Reino Unido los mayores recortes de gasto social de los últimos noventa años, lo que hace prever a diversos expertos en Estado de Bienestar que los más desfavorecidos, las mujeres, el sistema sanitario, los dependientes, los niños y los ancianos se verán muy negativamente afectados (Taylor-Gooby 2012).

A partir de los años noventa, comenzaron a surgir críticas acerca de la sostenibilidad de los niveles tan generosos de protección social del *régimen de bienestar socialdemócrata* y su elevada factura e incluso la acusación al Estado de ejercer demasiado control sobre la capacidad de decisión de la ciudadanía en relación con la elección de servicios como los educativos o sanitarios. Esto ha llevado a los países del norte de Europa a poner en marcha numerosas reformas en sus políticas sociales (Kautto 2010; Rubio 2013).

Claramente, en todos ellos se ha puesto también un énfasis creciente en la idea de “bienestar a cambio de trabajo” (Kautto 2010). Frente a los programas de activación puestos en marcha en otros países, basados a veces en la penalización de quienes no se muestran activos en la búsqueda de un empleo, los programas nórdicos incluyen el acompañamiento personalizado (hay que matizar aquí que el número de desempleados es bajo), la formación, itinerarios para cambiar empleos peor remunerados por otros mejores e incluso apoyo para el cuidado de los hijos. La filosofía de la activación se introdujo también en los programas de asistencia social en la década de los 90 en los cuatro países de este régimen (Kuivalainen y Nelson 2010). Finalmente, en materia de empleo, algunos países como Dinamarca se han convertido en una referencia en relación con la denominada “flexiseguridad”, que implica que los empleadores disfrutan de una mayor flexibilidad para contratar y despedir a los trabajadores, mientras que estos gozan de una mayor protección en las transiciones entre puestos de trabajo y de eficaces políticas activas de empleo. En Dinamarca también se han reformado los servicios de empleo para realizar una planificación centralizada y una gestión descentralizada (Goul-Andersen 2012).

Aunque en términos comparados los países nórdicos continúan proporcionando prestaciones más generosas y protegiendo mejor a sus ciudadanos contra la pobreza que otros países, esta capacidad también se ha deteriorado en comparación con épocas pasadas (Kuivalainen y Nelson 2010), habiendo de hecho aumentado la pobreza. La mayor dependencia de la participación en el mercado laboral para estar protegido, la focalización de algunos programas, el endurecimiento de las condiciones de elegibilidad y la reducción de la cuantía y la duración de las prestaciones son algunas de las medidas que se han adoptado (Greve 2011).

Aunque el universalismo no se ha cuestionado en relación con los servicios centrales del bienestar, sí es cierto que las contribuciones juegan un papel más importante en la determinación de los derechos sociales (Hemerijck 2013). Esto es claro en el caso danés (Kvist y Greve 2011). Los sistemas de pensiones han reforzado el vínculo entre la generosidad de la pensión y las contribuciones previas. Suecia ha reformado más profundamente su sistema de pensiones pasando de uno de prestación definida a otro de contribución definida. En Finlandia se ha flexibilizado la edad de jubilación y en todos los países se han introducido mecanismos de capitalización. En los casos de Suecia y Dinamarca se ha incrementado la provisión privada de servicios y las medidas inspiradas en la Nueva Gestión Pública, tal y como la libre elección de proveedor, especialmente en educación y sanidad, o la creación de cuasi-mercados en el sector público (aunque, por ejemplo, en Finlandia más del 95% de la provisión de los servicios de educación básica es pública).

Finalmente, algunos investigadores se han mostrado preocupados por el incremento de ayudas en dinero para el cuidado de los niños frente a los servicios públicos, lo que en principio podría favorecer el retorno de las mujeres con bajos ingresos al hogar. Esta nueva estrategia podría erosionar el modelo tradicional nórdico, en el que los dos miembros de la pareja trabajan y consiguen, por lo tanto, ingresos (Kvist y Greve 2010). A pesar de todo, la apuesta por la igualdad de género y las políticas de familia es clara en este régimen.

Como explican Moreno y Marí-Klose (2013), las transformaciones más importantes del *régimen de bienestar mediterráneo* tuvieron lugar en los años 80 y consistieron en construir una estructura de bienestar que estaba muy lejos de las instituciones y políticas sociales que ya existían en el resto de los países de la UE. En los años 90, se trató de introducir cierta racionalidad en las políticas de protección por desempleo y de pensiones, tarea en la que Grecia quedó más rezagada (Matsaganis 2011). A finales de la década se comenzó a desarrollar una 'última red de seguridad' para los colectivos más vulnerables (Moreno y Marí-Klose 2013). A pesar de los grandes avances en otros sectores, al comenzar el siglo XXI las políticas de cuidados seguían sin desarrollarse, según Ferrera (2010), debido fundamentalmente al destacado papel de la familia y las mujeres en la provisión de las necesidades de bienestar, al alcance de la economía sumergida y a las bajas capacidades administrativas.

También al principio de siglo, Italia, con un elevado gasto en pensiones, estrechó el vínculo entre contribuciones y prestaciones, recortó las prestaciones y reconoció derechos a colectivos peor cubiertos por el sistema (como también se ha hecho en

el caso español). Además, se han introducido nuevas prestaciones para las familias y se han reestructurado los servicios sociales y asistenciales (Moreno *et al.* 2013). Se apostó especialmente por la introducción de políticas activas de empleo y se ha reformado el sistema de pensiones. En España también se implementó una renta mínima, algunos programas de activación de dudosa eficacia, un sistema de cuidados de las personas en situación de dependencia, políticas a favor de las mujeres y se incrementó la inversión en educación de 0-3 años.

Sin embargo, algunas de esas iniciativas han desaparecido con la crisis sin haber podido contribuir a frenar el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, especialmente en Grecia y España. En los últimos años, todos los países de este régimen han implementado reformas que se reducen casi en su totalidad a simples pero serios recortes que atañen a la sanidad y gasto farmacéutico, educación, pensiones y la protección por desempleo, y que se articulan a través de diferentes mecanismos (como copagos, introducción o aumento de tasas, privatizaciones, disminución de las prestaciones o servicios que el sistema público proporcionaba, etc...), sin que haya una clara apuesta por la modernización del sistema. En algunos casos, como en España o Italia, se han articulado salarios sociales muy modestos que no siempre logran cubrir las necesidades del creciente número de familias desamparadas.

RE-MERCANTILIZACIÓN, ACTIVACIÓN Y ESTADO ORIENTADO A LA INVERSIÓN SOCIAL

Muchas de las reformas mencionadas en este breve y superficial repaso, ponen de manifiesto cierta convergencia en las reformas de la protección social en Europa hacia un proceso re-mercantilizador, en el que los ciudadanos son ahora más dependientes del mercado para cubrir sus necesidades sociales básicas. La obtención de una prestación depende de la participación en el mercado laboral ahora más que antes, incluso en el caso de algunas políticas en los países nórdicos. Además, en relación con esta re-mercantilización, en muchos países de todos los regímenes: las prestaciones son menos generosas y de menor cuantía, por lo tanto la supervivencia depende de encontrar algún tipo de empleo lo antes posible; el disfrute de una prestación se condiciona a aceptar un trabajo aunque sea de baja calidad; la generosidad de la prestación depende ahora más estrechamente de lo que se haya contribuido mientras se estaba en el mercado laboral; colectivos tradicionalmente considerados fuera del mercado laboral se califican ahora de “empleables”; muchos ciudadanos se ven obligados a contratar seguros privados para completar la provisión pública en el sector de la sanidad o de las pensiones, dependiendo más del

mercado, por lo tanto; ahora es necesario comprar determinados bienes o servicios que antes proveía el Estado.

Esto no significa que todas las reformas que se han llevado a cabo puedan ser criticadas por su pretensión de recortar en gasto o en cobertura puesto que, por un lado, también ha habido iniciativas de política pública que han intentado mejorar la cobertura de colectivos no cubiertos por el sistema. Por otro lado, algunas de las iniciativas mencionadas no han supuesto una reducción de gasto social sino lo contrario, porque implican que el Estado pone más recursos; por ejemplo, es el caso de la gestión de las políticas activas.

Aunque, como hemos visto, parece que pueda estar produciéndose una cierta convergencia en las reformas de los Estados del Bienestar europeos, también pueden detectarse algunos puntos de divergencia. El primero de ellos tiene que ver con el espacio temporal en que las reformas se han llevado a cabo. Las reformas no se han realizado en todos los países a la vez y, sin duda, los países del sur han sido los más rezagados. El segundo parece estar relacionado con aquellas políticas públicas que podrían caer dentro de las propuestas “Estado orientado a la inversión social”. Por ejemplo, es cierto que la mayoría de los países europeos han implementado algún tipo de política de activación laboral; sin embargo, su naturaleza y alcance parecen ser muy diferentes entre países (Bonoli 2011). Lo mismo ocurre con la apuesta por las políticas de modernización de la administración de los programas del bienestar o los programas que, en sentido amplio, benefician a las mujeres o atienden a la infancia.

Una cuestión interesante es que, al menos en este breve repaso, es difícil valorar hasta qué punto algunas de las políticas mencionadas, que nominalmente podrían calificarse como políticas propias de un “Estado orientado a la inversión social”, lo son en realidad. Por ejemplo, las políticas activas parece que tienen este carácter en los países del norte de Europa, pero esto no es tan claro en otros lugares.

Para acabar, es complejo estimar si las políticas implementadas en los últimos años en Europa podrán contribuir realmente a conseguir “preparar” y “prevenir” situaciones de pobreza y desigualdad que necesiten en el futuro menos gasto social “reparador”, tal y como sería el objetivo de quienes proponen un “Estado orientado a la inversión social”. Algunos expertos han manifestado su preocupación por el hecho de que las reformas que se han puesto en marcha, más re-mercantilizadoras, hagan que disminuya aún más la capacidad de los Estados de Bienestar para luchar contra la pobreza, la desigualdad y la dualización creciente en la mayoría de los países europeos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBIER, J.-C. (2004): "Systems of Social Protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third", en J. Lind, H. Knudsen y H. Jørgensen (eds.) *Labour and Employment Regulation in Europe*. Bruselas: Peter Lang.
- BONOLI, G. (2007): "Time matters. Postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", *Comparative Political Studies*, 40, 495-520.
- BONOLI, G. (2011): "Active Labour Market Polity in a changing Economic Context" en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 318-332.
- BONOLI, G. (2012): "Comment on A. Hemerijck", *Sociologica*, 1:1-5.
- BONOLI, G. y NATALI, D. (2012): *The Politics of New Welfare State*. Oxford University Press.
- CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2013): "Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis". *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 175-192.
- CLASEN, J. y CLEGG, D. (2011): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- COLINO, C. y DEL PINO, E. (2013): "Los regímenes de bienestar liberales: orígenes, resultados y cambios", en E. Del Pino y M.^a J. Rubio (eds.). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid. Tecnos. 86-106.
- DEL PINO, E. (2013): "The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment" in A. Botti & B. N. Field, eds. *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*. New York: Palgrave.
- DEL PINO, E. y RAMOS, J.A. (2013): "Políticas de Protección por Desempleo en perspectiva comparada: hacia la re-mercantilización y la activación", en E. Del Pino y M.^a J. Rubio (eds.). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos. 212-227.
- DEL PINO, E. y RUBIO, M.^a J. (eds.) (2013): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid. Tecnos.
- DINGELDEY, I. (2011): "Germany: moving towards integration whilst maintaining segmentation" en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemploy-*

- ment *National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 55-74.
- ESPING-ANDERSEN, G., GALLIE, D., HEMERIJCK, A., and MYLES, J. (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- FERRERA, M. (2010): "The South European Countries", en Castles, F.; G. Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (ed.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- GOUL ANDERSEN, J. (2011): "Denmark: ambiguous modernization of an inclusive unemployment protection system" en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 187-207.
- GREVE, B. (2011): "Editorial Introduction: The Nordic Welfare States - Revisited", *Social Policy & Administration*, vol. 45, n.º 2, 111-113.
- HEMERIJCK, A. (2013): *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- HOOGENBOOM, M. (2011): "The Netherlands: two tiers for all" en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 75-99.
- JENSON, J. (2012): "A New Politics for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes", en G. Bonoli y D. Natali, *The Politics of New Welfare State*. Oxford University Press. 21 a 45.
- KAUTTO, M. (2010): "The Nordic countries" en F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of The Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 586-600.
- MATSAGANIS, M. (2011): "The welfare state and the crisis: the case of Greece". Accessible en: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2180.pdf>.
- MITTON, L. (2009): "The British welfare system Marketization from Thatcher to New Labour", en K. Schubert, S. Hegelich y U. Bazant (eds.) *The Handbook of European Welfare Systems*. Routledge. 478-494.
- MOREL, N., PALIER, B y PALME, J. (eds.) (2012): *Towards a social investment Welfare State. Ideas Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- MORENO, L., DEL PINO, E., MARÍ-KLOSE, P. y MORENO-FUENTES, F.J. (2014): "Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica" Documento de Estudio 3. Eurosocietal.
- MORENO, L. y MARÍ-KLOSE, P. (2013): "Las transformaciones del Estado del Bienestar Mediterráneo: Trayectorias y retos de un régimen en transición", en Del Pino, E. y Rubio, M.ªJ. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos 126-146.

- NOLAN, B (2013): "What is "social investment", *Journal of European Social Policy*, 23, 5, 459-468.
- PALIER, B. (2013): "El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales", en Del Pino, E. y Rubio Lara, M^a.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 61-85.
- PIERSON, P. (2001): *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- POWELL, M. (2011): "Welfare State Reforms in the United Kingdom", en M. Seelieb-Kaiser (ed.) *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, 17-32.
- ROBERTS, A. (2010): *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*. New York, NY: Oxford University Press.
- RUBIO, M.^aJ. (2013): "Las transformaciones del Estado de bienestar socialdemócrata. Continuidad y cambio en sus señas de identidad", en Del Pino, E. y Rubio Lara, M.^aJ. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 107-125.
- RUBIO, M.^aJ. (2013): "La reforma de las pensiones de jubilación en perspectiva comparada. ¿Del Estado de bienestar al Estado regulador?", en Del Pino, E. y Rubio Lara, M.^aJ. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 169-188.
- SCHULZE, I. y MORAN, M. (2007): "The United Kingdom: Pension Politics in an Adversarial System", en E.M. Immergut, K.M. Anderson y I. Schulze (eds). *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford and Nueva York: Oxford University Press, 49-96.
- SCHWANDER, H. y HAUSSERMANN, S. (2013): "Who is in and who is out? A risk-based conceptualization of insiders and outsiders", *Journal of European Social Policy*, 23, 3, 248-269.
- STARKE, P. (2008): *Radical Welfare State Retrenchment*. New York: Palgrave.
- TAYLOR-GOUBY, Peter (2004a): "Open markets and welfare values. Welfare values, inequality and social change in the silver age of the welfare state" *European Societies*, 6(1), 29-48.
- TAYLOR-GOUBY, P. (2004b): "New Risks and social change" in Peter Taylor Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare?* Oxford: Oxford University Press.
- TAYLOR-GOUBY, P. (2012): "A left trilemma. Progressive public policy in the age of austerity". Policy network paper
<http://www.policy-network.net/publications/4156/A-Left-Trilemma>

Luis Ayala
Jesús Ruiz-Huerta

Un sistema fiscal basado en la suficiencia,
la equidad y la solidaridad. Tendencias
y opciones en Europa para un nuevo
contrato social¹

¹ Este trabajo resume algunas de las conclusiones del libro *Estado del bienestar y sistemas fiscales en Europa*, dirigido por los autores y publicado por el Consejo Económico y Social en 2014.



Reina de picas, 1912. Olga Rozanova. Museo de Arte Regional, Ulianovsk

La intensidad y duración de la crisis económica en Europa, especialmente grave en los países del sur del continente, y el incontenible proceso de globalización e internacionalización de las economías, suponen ingredientes adicionales en el cuestionamiento que se viene haciendo al Estado de Bienestar desde hace años. Estos elementos llevan a profundizar en los procesos de reforma imprescindibles.

En opinión de los autores, cualquier reforma de los estados de bienestar europeos se enfrenta, como uno de sus retos principales, a conseguir reducir de forma más efectiva las desigualdades económicas. Su capacidad para lograrlo depende, en gran medida, de las características de los sistemas fiscales, ahora heterogéneos, que deben someterse a cambios profundos en su diseño actual y a una mayor armonización a escala europea.

En suma, es necesario asumir una parte de las críticas al funcionamiento de los servicios de bienestar y buscar soluciones imaginativas para poder asegurar el mantenimiento de los mejores resultados del Estado de Bienestar existente en Europa desde hace más de cincuenta años.

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL EN EUROPA

LA intensidad y duración de la crisis económica en Europa, especialmente grave en los países del sur del continente, ha constituido un ingrediente adicional en el cuestionamiento que se viene haciendo al Estado de Bienestar desde hace años. A pesar de que el Estado de Bienestar (EB), un concepto esencialmente europeo, ha sido reconocido como una fórmula adecuada para obtener los mejores resultados de la conjunción entre el mercado y el estado social, y ha permitido alcanzar los mejores estándares de igualdad, bienestar, cohesión social y estabilidad social en el contexto mundial, los problemas de incentivos y las dificultades crecientes de financiación de los servicios públicos universales han cuestionado su viabilidad, al menos desde la crisis económica de los años setenta del siglo pasado.

La crisis económica reciente ha venido a amplificar los problemas, como consecuencia del hundimiento de la actividad económica y la paralela caída de la recaudación de ingresos, especialmente aguda en los países del sur de Europa, y singularmente en España. La existencia de serios problemas para financiar las prestaciones ha servido para justificar los recortes de una buena parte de los servicios sociales, planteando de una forma más intensa las dificultades para garantizar el mantenimiento del EB y de los derechos sociales vinculados al mismo. Los efectos sociales de la crisis, particularmente los generados sobre la desigualdad y la pobreza, han sido muy negativos, incrementando las diferencias entre los hogares y los problemas de vulnerabilidad económica, así como los indicadores de exclusión social.

La intensidad de los problemas que condicionan el funcionamiento del Estado de Bienestar, aumentados por la prolongada recesión económica, obliga a analizar las alternativas que se presentan en el momento actual. Éstas pueden resumirse en tres posibles opciones generales, sostenidas desde diferentes ámbitos, aunque con múltiples variantes dentro de las mismas. La primera sería la defensa del mantenimiento del EB tradicional, vigente sobre todo en los países del norte y el centro de Europa desde los años sesenta del siglo pasado hasta el inicio de la recesión económica actual. Desde esta perspectiva, se defiende que habría que esperar a que

la crisis pasara definitivamente para recuperar los niveles de recursos y servicios públicos existentes en el período anterior, al entender que ese modelo garantiza mejor que cualquier otra alternativa el reconocimiento de los derechos sociales y los niveles de cohesión social.

Una segunda alternativa propugna, con diversos eufemismos, el desmantelamiento del EB y la realización de reformas profundas que se suelen justificar en criterios de eficiencia e incrementando la privatización de los servicios públicos, ante la supuesta necesidad de recuperar los incentivos de los agentes y mejorar así la calidad de los mismos. Para esta segunda opción, las propuestas conservadoras sobre el Estado y los servicios públicos en Estados Unidos serían el modelo a seguir, con una presencia muy limitada del sector público y dejando a la iniciativa privada la mayor parte de los servicios de bienestar.

Según la tercera alternativa, el reconocimiento de una serie de cambios importantes en nuestras sociedades, que obligan a introducir reformas, puede ser compatible con el mantenimiento de los elementos nucleares del EB, que ponen el acento en un adecuado equilibrio entre los criterios de equidad y de eficiencia. Desde esta perspectiva, habría que mantener el Estado de Bienestar, pero introduciendo reformas de calado, tanto en el campo de los ingresos como de los gastos públicos, para evitar las distorsiones y los efectos más negativos detectados en los últimos años. En ese sentido, se defiende una presencia significativa del sector público, con atribuciones claras en el campo de los servicios públicos, y su capacidad para corregir las desigualdades en la distribución de la renta, mejorando al mismo tiempo sus competencias reguladoras para evitar los abusos que se producen en los mercados, con la finalidad de asegurar los estándares de cohesión social y mantener, hasta donde sea posible, bajos niveles de desigualdad y pobreza.

La primera de las opciones señaladas parece poco realista. Una parte de las críticas a los sistemas de protección social tiene un fundamento real que debe ser atendido: la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos no está garantizada, y la obtención de recursos impositivos resulta cada día más compleja (más, si los ciudadanos no ven en los servicios que reciben del Estado una adecuada compensación a su esfuerzo fiscal); hay que reconocer, por otro lado, la nueva configuración de las fronteras entre sector público y privado, especialmente en relación con la gestión de los servicios públicos; es preciso encontrar el acomodo de otras instituciones de la sociedad civil que juegan un papel complementario (en ocasiones sustitutivo) de las acciones del sector público; o debe ponerse el énfasis en una revisión en profundidad de la regulación de la economía y de sus instituciones, desde

una óptica de control democrático de los resultados de las actividades públicas, con el objetivo de evitar los incentivos negativos que pueden generarse.

Tampoco la segunda opción parece fácilmente defendible, salvo desde posiciones cargadas de prejuicios respecto a las actividades públicas y negadoras de cualquier intervención del Estado en la economía. Según esa visión, la eficacia y la eficiencia son patrimonio de las empresas privadas y los Estados tienen poco que decir al respecto, más allá de diseñar, naturalmente con los representantes del sector privado, las reglas de juego y los mecanismos de control para evitar los abusos. Esta segunda alternativa no parece conceder valor alguno a los logros más significativos del EB europeo y al contrato social implícito que lo sostiene: baja desigualdad y pobreza, importantes elementos de cohesión social o elevados niveles de estabilidad social y seguridad individual, en gran parte explicables por el funcionamiento de las políticas del Estado de Bienestar.

Los argumentos en defensa de la tercera de las opciones presentadas parecen justificados y razonables: tiene sentido mantener y mejorar el Estado de Bienestar. Su desmantelamiento implica caminar hacia otros sistemas en los que la desigualdad y la exclusión conducen a la segmentación entre colectivos, a la inseguridad y el crecimiento de la violencia. Tiene sentido, en todo caso, defender la democracia como el único modelo convincente para limitar el exceso de poder (también del Estado), la impunidad y los abusos que cometen quienes detentan un poder excesivo. Pero, al mismo tiempo, es indispensable introducir reformas para mejorar la calidad de los servicios, evitar las ineficiencias en la gestión de los mismos, conseguir los recursos suficientes con la participación de todos los ciudadanos y con la aplicación de criterios razonables y viables de equidad, y es imprescindible asegurar el control democrático de los gestores públicos a través de un reforzamiento de la transparencia de las actividades públicas. Es preciso, en suma, plantear un nuevo diseño de las instituciones del EB como la única vía sensata de reforzamiento y consolidación del mismo.

También parece necesario replantear el alcance de la participación del sector privado en la cobertura (y financiación) de las necesidades colectivas. Una vez garantizada la cobertura de las necesidades básicas a todos los ciudadanos, es necesario estudiar bajo qué condiciones y con qué límites puede aplicarse el principio del beneficio en la financiación de algunos servicios públicos. En la misma dirección, debe analizarse cuál ha de ser el papel del Tercer Sector y de las ONG como instituciones complementarias de las actividades públicas, aunque sin sustituir al sector público en las responsabilidades que le atribuya el sistema normativo sustentado en el principio democrático.

Una de las claves para este nuevo desarrollo del Estado de Bienestar es la búsqueda de sistemas fiscales basados de forma efectiva en los principios de suficiencia, equidad y solidaridad. Ya antes de la crisis, la tendencia vigente en diversos países europeos de recortar los tipos impositivos y apostar por menores niveles de recaudación, suscitó una creciente discusión sobre la contribución de los impuestos a la consecución de los objetivos de igualdad propios de las políticas de redistribución de la renta. Los nuevos retos y objetivos del Estado de Bienestar exigen el diseño de sistemas fiscales que, a la vez que contribuyan a la reducción de las desigualdades, favorezcan mejoras de la eficiencia.

EL AUMENTO DE LA DESIGUALDAD

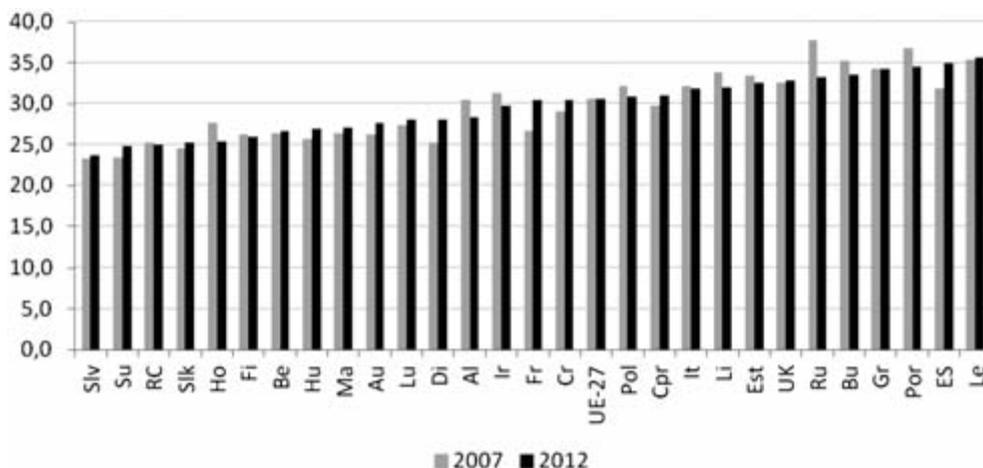
Cualquier reforma de los EB europeos se enfrenta, como uno de sus retos principales, a conseguir reducir de forma más efectiva las desigualdades económicas entre las personas y los hogares. Tales diferencias se manifiestan de formas muy distintas en los países europeos. Los países nórdicos siguen teniendo los indicadores de desigualdad más bajos después de varios años de reforma de sus Estados de Bienestar, seguidos de los centroeuropeos. Los países anglosajones, a pesar de haber conseguido invertir la tendencia al aumento de la desigualdad, siguen presentando índices más elevados que los países nórdicos. Los países del sur de Europa son los que muestran mayor desigualdad, mientras que los países del este ofrecen un panorama más heterogéneo, tanto respecto a los niveles de estos indicadores como a sus tendencias. Existen, sin embargo, diferencias dentro de cada grupo, que impiden aplicar generalizaciones que no tengan en cuenta la diversidad de elementos institucionales, demográficos y económicos que explican las grandes diferencias observables en la desigualdad en cada país.

En términos generales, la crisis económica iniciada en 2007 no parece haber supuesto un gran cambio en los indicadores de desigualdad en el promedio de la UE-27, pero sí en determinados países (Gráfico 1). No aumentó, en general, en los países nórdicos, anglosajones y centroeuropeos, con marcadas excepciones, como Francia o Dinamarca, pero sí en algunos países del sur (principalmente, España) y del este de Europa. Este cuadro podría cambiar, sin embargo, en el corto plazo, dados los posibles efectos regresivos de las medidas de ajuste emprendidas por varios países a lo largo de los últimos años.

Los indicadores de pobreza repiten, en términos generales, este cuadro, aunque con algunos cambios en las ordenaciones de países y en el signo de las tendencias,

GRÁFICO 1

Evolución de la desigualdad en la Unión Europea



Fuente: EU-SILC.

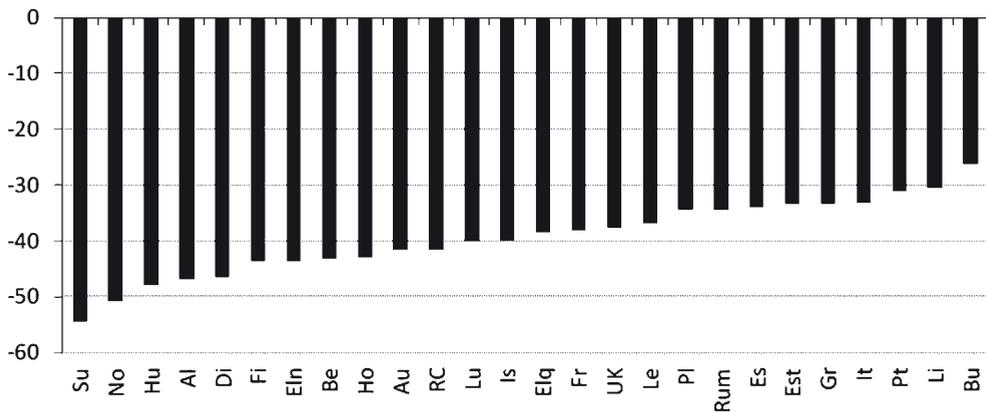
especialmente cuando los umbrales se mantienen constantes respecto a un año fijo. En casi todos los países se repite la presencia de algunas categorías de población con mayor riesgo de insuficiencia de ingresos, como las mujeres, los hogares monoparentales y, sobre todo, las personas desempleadas. Rebajar la vulnerabilidad de estos grupos constituye uno de los retos más importantes para los Estados de Bienestar contemporáneos.

En la medición del rendimiento de éstos, una cuestión clave es cómo están mejorando o no los niveles de bienestar de sus sociedades. Los indicadores que recogen de forma abreviada combinaciones de renta y desigualdad revelan que las distancias de bienestar entre los países europeos son muy grandes. Los países nórdicos y los centroeuropeos presentan niveles de bienestar muy superiores al promedio de la UE-27, mientras que los anglosajones se mantienen levemente por encima de ese promedio, dada su mayor desigualdad relativa, quedando por debajo los países del sur de Europa —salvo Italia— y presentando los países del este, en términos generales, bajos niveles de bienestar social en términos comparados. Si bien no es fácil inferir una relación completamente lineal entre estos indicadores y los EB, la cantidad de recursos públicos invertidos en programas de prestaciones y servicios sociales parece determinante del bienestar del que disfruta cada país.

Uno de los rasgos más característicos de los resultados de las políticas redistributivas europeas es el amplio rango de variación del efecto redistributivo del Estado de Bienestar. El análisis de las diferencias en los niveles de desigualdad, cuando ésta se mide con las rentas de mercado y sin prestaciones monetarias, señala diferencias significativas entre los países europeos, con resultados muy superiores en el caso de los países nórdicos y, a cierta distancia, los centroeuropeos (Gráfico 2). Llama la atención la limitada capacidad de corrección de la desigualdad que tienen las prestaciones sociales en los países del sur de Europa, con una incidencia redistributiva especialmente baja en el contexto comparado. La capacidad igualadora de las prestaciones descansa en estos países, sobre todo, en las pensiones y, en menor medida, en otras prestaciones.

GRÁFICO 2

Efecto reductor de la desigualdad de las prestaciones sociales, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC.

El efecto sobre la desigualdad de las prestaciones en especie es mucho menos conocido, a pesar de que en algunos países, como los nórdicos, el gasto en educación o sanidad es considerablemente mayor, en términos relativos, que el que se dedica a las prestaciones monetarias de vejez o desempleo. Su consideración refuerza la caracterización de los sistemas de bienestar en el sur de Europa como poco redistributivos en el contexto comparado. Cabe esperar que las políticas de austeridad desarrolladas desde 2010 hayan incrementado este problema.

LA LIMITADA SUFICIENCIA DE LOS SISTEMAS FISCALES

La capacidad del EB para reducir la desigualdad depende, en gran medida, de las características de los sistemas fiscales. Éstos se han desarrollado en los últimos años bajo el supuesto dilema de si los impuestos deberían tender hacia una mayor simplificación, dejando en manos de los gastos públicos las posibilidades redistributivas, o si resulta preferible mantener una cierta capacidad de corrección de las desigualdades también por el lado de los ingresos, a pesar de las dificultades existentes. La revisión de las fronteras entre lo público y lo privado, y el adecuado acomodo de las instituciones de la sociedad civil, necesidades enunciadas anteriormente en la revisión de los actuales Estados de Bienestar, obliga a ampliar la reflexión sobre cuál deber ser el nuevo marco de la política fiscal, superando el simplismo que en ocasiones se plantea.

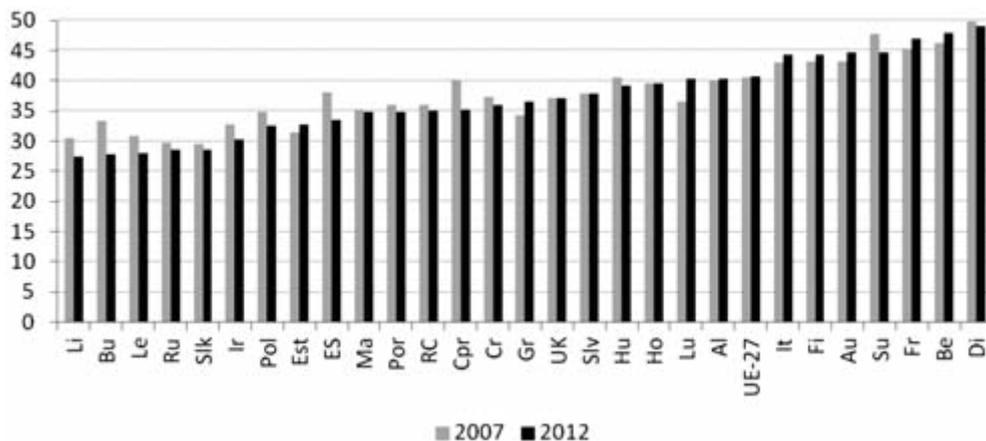
El nivel de presión fiscal debería ser una variable dependiente de las necesidades financieras exigidas por las tareas adjudicadas al sector público. No tiene mucho sentido un sistema fiscal que de forma autónoma tenga como objetivo central conseguir el máximo de recursos posibles, como si no hubiera conexión alguna con el gasto a financiar. Por el contrario, es preciso conocer cada vez mejor cuáles son los gastos que corresponden al sector público y adecuar la recaudación en función de la estimación razonable de los recursos necesarios para financiar ese gasto. En ese sentido, la aplicación efectiva de las modernas técnicas presupuestarias es un imperativo para la búsqueda de los recursos financieros necesarios y poder justificar la recaudación ante los ciudadanos.

Los cambios tecnológicos y el propio proceso de globalización han situado a los diversos países ante una serie de restricciones que no existían en períodos pasados. Ocurre especialmente en el ámbito de la imposición directa, pero también en la indirecta. Las dificultades a las que se enfrentan las administraciones tributarias han crecido considerablemente y están obligando a una seria reforma de sus instrumentos y estrategias para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones a los contribuyentes y combatir las prácticas de evasión fiscal.

La crisis, además, ha implicado un importante revés para la recaudación en varios países de la Unión Europea, especialmente los del sur de Europa. En España se han perdido más de cinco puntos respecto al PIB desde el inicio de la crisis. En otros países, sin embargo, no se puede hablar de una disminución tan importante. A pesar de las dificultades, ello podría indicar que la inercia de los EB europeos es fuerte y que, al menos desde la información estadística, no se puede defender que

GRÁFICO 3

Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC.

se esté produciendo el desmantelamiento de las fuentes de financiación de los Estados de Bienestar europeos. Según los últimos datos disponibles, el nivel de presión fiscal media en el marco de la OCDE se situaba en el entorno del 34% del PIB, alcanzando un valor próximo al 40% en la UE-27. Todo parece apuntar en el sentido de que los ingresos públicos de los países con EB tiendan a situarse a lo largo de los próximos años en el entorno del 35-40% del PIB, un nivel relativamente elevado, aunque no cabe prever tampoco la superación de ese porcentaje.

Hay que insistir, sin embargo, en que las posibles consecuencias de la crisis sobre la situación del sector público pueden variar significativamente en los diversos países, por ejemplo entre los países del sur de Europa y los del norte y centro del continente. Los datos sobre presión fiscal de Grecia, Portugal o España fluctúan cerca del 35% en los últimos años, mientras que algunos países nórdicos, como Dinamarca o Suecia, o pertenecientes al centro del continente, como Francia o Bélgica, arrojan aún en la actualidad valores en el entorno del 45% del PIB.

LA NECESARIA REFORMA DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

La mejora de la suficiencia y de la capacidad correctora de la desigualdad de los sistemas fiscales europeos exige cambios profundos en su actual diseño. La he-

terogeneidad actual de esquemas y de niveles recaudatorios dificulta hablar de modelos comunes y, con ello, de reformas unidireccionales. Así, los impuestos directos, y especialmente el que grava la renta de las personas físicas, tienen una mayor presencia entre los países nórdicos y los anglosajones, mientras que la imposición indirecta predomina de forma clara en el grupo de los países del este de Europa. Por otro lado, aunque con muchas excepciones, las cotizaciones sociales juegan un papel preponderante entre los países continentales y del sur de Europa.

En cualquier caso, la imposición directa sigue teniendo un gran protagonismo en la financiación y legitimación de la actividad pública. Dada su mayor visibilidad, el impuesto sobre la renta personal debe seguir siendo el tributo con mayor capacidad para generar recursos y sentido de ciudadanía. En el marco de la sociedad democrática europea, los servicios públicos se financian con impuestos que las personas aceptan como forma de sufragar su coste. Los impuestos desempeñarían, por tanto, el papel de los precios de los servicios públicos y de la cohesión, y solo pagando impuestos se manifiesta el compromiso con la colectividad a la que se pertenece y se abre la posibilidad de exigir mayor calidad en las prestaciones. Además, es especialmente en este impuesto donde se puede aplicar el criterio de capacidad de pago y la progresividad, de manera que paguen relativamente más quienes más recursos tengan.

El mantenimiento del IRPF con capacidad recaudatoria ha exigido su adaptación a las nuevas circunstancias. Eso ha llevado en la mayoría de los países a otorgar un tratamiento especial a las rentas del capital. Las fórmulas de impuestos duales, o en algunos casos lineales (especialmente entre los países del este de Europa) se presentan como vías de adaptación y modernización de los impuestos personales sobre la renta a la creciente desaparición de barreras y la libre movilidad del capital, aunque crecen las propuestas y las reformas para recuperar la tributación de las rentas más altas, vinculando la imposición sobre la renta al patrimonio de los sujetos pasivos.

El impuesto sobre sociedades, muy afectado por la crisis económica en algunos países, a pesar de las críticas sustentadas en el principio de neutralidad de la imposición, mantiene su plena vigencia como un tributo importante de la imposición directa. En todo caso, la internacionalización del capital y de las empresas obliga a incrementar su armonización para evitar costes excesivos a los contribuyentes, facilitar la tarea de las administraciones tributarias y evitar los comportamientos fraudulentos. Se trata de un proceso que excede el marco de la Unión Europea, pero que se está planteando dentro de la misma con creciente intensidad. Cada vez es más necesaria la armonización de las bases imponibles y, especialmente, de la base

imponible consolidada de las empresas multinacionales, como ha propuesto la Comisión Europea. En la misma dirección, la extensión y articulación de las legislaciones en materia de precios de transferencia o de subcapitalización parecen tareas cada vez más urgentes para mantener la capacidad recaudatoria de este tributo. Aunque existen algunas iniciativas recientes que permiten atisbar un mayor grado de conciencia en cuanto a la necesidad de coordinar el funcionamiento de los sistemas fiscales dentro de la UE, también en el ámbito de la imposición directa queda un enorme camino por recorrer.

La importancia de la imposición indirecta en el total de ingresos tributarios y, por tanto, en la capacidad de los Estados europeos para financiar los sistemas de bienestar, ha aumentado en los últimos años. En particular, es el IVA el protagonista de esta evolución, especialmente desde comienzos de la actual crisis, lo que ha implicado un cierto coste en términos de progresividad. Cabría preguntarse de cara al futuro si la imposición indirecta, y en particular el IVA, se halla a punto de alcanzar su máximo potencial recaudatorio y, por tanto, si en el futuro deben explorarse otras vías en la imposición directa o indirecta. Dados los niveles alcanzados en los tipos generales de IVA tras las subidas en estos años en varios países europeos y la debilidad del consumo, especialmente en el sur de Europa, parece claro que el margen de maniobra al respecto es muy limitado. Cabría plantearse tal vez la posibilidad de disminuir sensiblemente o incluso suprimir los tipos reducidos del IVA, como recientemente proponía la comisión de expertos creada por el gobierno español. En todo caso, todo ello tendrá efectos sobre la progresividad del sistema, lo que lleva a la necesidad de analizar cómo compensar estos efectos y cuál es el coste de lograr mejoras de progresividad en la imposición indirecta.

Además, deberían explorarse las posibilidades de aquellos impuestos que tienen lo que se ha dado en llamar doble dividendo, como los de carácter medioambiental o los que gravan el sector financiero, en línea con las propuestas del Parlamento y la Comisión europeos. Ello debería hacerse contemplando su capacidad recaudatoria, sus efectos sobre la progresividad del sistema y su complejidad. Por último, la imposición indirecta (al igual que la directa) necesita un impulso más decidido hacia una mayor armonización en la Unión Europea para limitar al máximo el alcance de la elusión y el fraude fiscal.

Un tercer eje en el diseño de reformas que mejoren la financiación del Estado de Bienestar y potencien sus efectos redistributivos es el refuerzo de los sistemas de contribuciones sociales. La sostenibilidad financiera de los sistemas de previsión social, o Seguridad Social, se ha convertido en una preocupación creciente desde

la década de los noventa. La necesidad de disponer de recursos financieros suficientes para hacer frente a las obligaciones de pago de una sociedad cada vez más envejecida, que además ha modificado también el tipo, la cantidad y calidad de sus demandas, abre la reflexión sobre cómo garantizar una cobertura digna de las prestaciones y sobre las fuentes de ingresos necesarias para conseguirla.

La financiación de la Seguridad Social en los países de la Unión Europea se enfrenta a varios retos. El factor demográfico, como suma del envejecimiento de la población (que implica más personas mayores y un escenario posible de menor número de personas en edad de trabajar, dadas las proyecciones actuales) y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*, que aumentará sensiblemente el número de pensiones a pagar, es un factor claramente condicionante de la suficiencia del sistema. La sostenibilidad financiera de la Seguridad Social se enfrenta también al impacto de la crisis económica sobre la riqueza creada en cada país, en un contexto de pérdida de protagonismo europeo respecto a otras áreas geográficas. La destrucción de empleo afecta a todos los países, pero se hace más evidente en aquellos sistemas cuyos ingresos se vinculan muy directamente con el número de trabajadores empleados. Esta situación acrecienta la polémica sobre la incidencia del sistema de financiación de las pensiones en los mercados de trabajo.

La mayoría de los países europeos mantienen un esquema mixto, que combina un sistema contributivo con la universalidad y las prestaciones no contributivas. El empleo de contribuciones permite introducir una diferencia al realizar el cálculo de la prestación, al tener en cuenta el esfuerzo realizado por cada trabajador a lo largo de su vida laboral, una distinción más difícil de realizar en un modelo universal. Este premio al esfuerzo individual obligatorio realizado por cada persona puede ayudar a legitimar socialmente un sistema de carácter colectivo, al estrechar los lazos y responsabilidades de los trabajadores con su futuro y, a la vez, con las actuales generaciones de personas mayores.

El sistema contributivo de algunas prestaciones, por otra parte, no es incompatible con la protección de los trabajadores más desfavorecidos, quienes pueden contar con unas prestaciones de carácter universal como es una cuantía mínima de pensión. En paralelo, la necesidad de hacer frente a algunas circunstancias excepcionales puede incidir gravemente sobre la capacidad de las cuotas sociales para financiar las prestaciones contributivas y, por tanto, obligar a abrir la puerta a una participación de otros tipos de ingresos de forma parcial y/o temporal, para evitar no solo la aparición de problemas de sostenibilidad, sino también de desequilibrios en la redistribución intergeneracional de ingresos.

La propuesta de aumentar las bases máximas de cotización para conseguir mayores ingresos, por su parte, olvida su efecto sobre la generación de mayores prestaciones futuras, es decir, el mayor ingreso actual deriva en más gasto en el futuro, salvo que se pretenda reducir la relación entre base cotizada y prestación. Esta elección implica incorporar un vector redistributivo de la renta dentro de las prestaciones contributivas, que podría derivar en un rechazo del modelo por la parte de la población de mayores ingresos. En caso de querer alcanzar ese objetivo redistributivo por niveles de renta, parecería más lógico utilizar el sistema tributario, con un mayor protagonismo de los impuestos progresivos.

Financiar el sistema de pensiones mediante impuestos como una solución para incrementar la cobertura y su cuantía hasta un nivel más digno, puede implicar una mayor redistribución de renta siempre y cuando el sistema tributario sea progresivo, pero también obliga a disponer de un sistema tributario que genere un volumen de ingresos sensiblemente mayor. Por otra parte, la conversión del sistema contributivo de pensiones en otro, en el que juegue un papel más importante el componente universal, podría derivar, ante las dificultades para establecer cuantías individuales diferentes de acuerdo a la vida laboral de los trabajadores, en una prestación única de carácter público para todos los trabajadores (pensión zócalo) complementada de forma voluntaria con un sistema de capitalización, probablemente de carácter privado. Los trabajadores, por tanto, se verían obligados a trasladar una parte de su ahorro a esa función, con el consiguiente coste de oportunidad, el cambio hacia un modelo de gestión individual del riesgo y la obligada presión para incrementar sus fuentes de renta.

No parece que esa sea la tendencia actual. Las últimas reformas llevadas a cabo en España no parecen cuestionar el sistema de reparto, aunque se introduzcan cambios de entidad para garantizar su sostenibilidad en los próximos años y ello implique una pérdida de bienestar para muchos hogares y costes en términos de desigualdad.

En todo caso, las nuevas restricciones surgidas en el contexto de la crisis económica, el incontenible proceso de globalización e internacionalización de las economías, especialmente en Europa, así como la necesidad de asumir una parte de las críticas al funcionamiento de los servicios de bienestar, obligan a profundizar en los procesos de reforma imprescindibles y en la búsqueda de soluciones imaginativas para poder asegurar el mantenimiento de los mejores resultados del Estado de Bienestar existente en Europa desde hace más de cincuenta años.

Rafael Muñoz de Bustillo

Redistribución de la renta, servicios públicos
y protección social como pilares del contrato
social



Sala de cine moderna (En la calle), 1915. Museo y Centro de Exposiciones Slobodskoi.

Este artículo argumenta que cualquier “nuevo” contrato social debe contemplar entre sus elementos constitutivos el control de las tendencias de aumento de la desigualdad económica y el fortalecimiento de los servicios públicos, fundamentalmente salud y educación. En un mundo donde el mercado tiene cada vez un papel más predominante en la determinación de qué se produce y para quién se produce, la limitación de la desigualdad de la renta, el mecanismo “par excellence” de acceso al mercado, es de vital importancia. Al igual que lo son el fortalecimiento de sistemas de asignación distintos al mercado en aquellos sectores como la educación o la salud, centrales para el bienestar de las personas y simultáneamente con una fuerte incidencia sobre el crecimiento económico.

1. INTRODUCCIÓN

EL establecimiento de un contrato social, entendido como unas reglas de convivencia y aceptación del otro y como un intercambio de derechos y obligaciones con la finalidad de procurar un estado mejorado de convivencia, supone, en la teoría rousseauiana, la renuncia a un estado natural de “inocencia”, que podemos interpretar en términos de libertad, para someterse a reglas que teóricamente permiten alcanzar un mejor “estado” social, una mejor sociedad. Tomando prestada la terminología de los darwinistas sociales, que gustan de ver al mercado como una jungla que favorece al más apto, podríamos pensar en el contrato social como un conjunto de reglas y actuaciones que ponen límites al funcionamiento del mercado. Colectivamente se asume que el libre mercado no conduce a una “buena sociedad”, que muchas de sus actuaciones son contrarias, por razones morales, de eficiencia, o por cuestiones distributivas, a lo que es deseable socialmente.

Es por ello que desde su origen el capitalismo ha estado modulado por numerosas intervenciones que han limitado su poder, socialmente destructivo, aunque fuere, en opinión de sus exégetas, a costa de limitar también su capacidad creativa. Esta sería, por ejemplo, la visión del debate entre eficiencia y equidad popularizado, desde la perspectiva de la economía, por el economista estadounidense Arthur Okun (1928-1980), en su libro *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, publicado en 1975. De acuerdo con esta visión, la reducción de las diferencias de acceso a las rentas generadas en el proceso productivo afectaría al sistema de incentivos (exclusivamente monetarios) del mercado y conduciría a un deterioro de su eficiencia. En sus propias palabras:

“La sociedad (americana) promueve la equidad (y paga algún coste en términos de eficiencia) estableciendo derechos políticos y sociales que se distribuyen igualitaria y universalmente y que tienen que mantenerse fuera del mercado. Esos derechos afectan el funcionamiento del mercado y, al mismo tiempo, su funcionamiento se ve afectado por el mercado”.

Es también por ello que las economías de mercado no son, sin embargo y al menos por ahora, “sociedades de mercado”, en la medida en que muchas de las

decisiones que afectan a ámbitos centrales de la vida de las personas se toman fuera de éste (aunque se puedan ver influidas por el mismo).

Lo anterior, sin embargo, no impide que exista cierta tensión entre los ámbitos en los que domina el mercado, con su lógica de demanda, oferta y compraventa como herramienta de asignación y toma de decisiones, y aquellos en donde ésta se basa en los valores o el mandato. De hecho, el proceso de desarrollo económico en cierto modo se puede considerar como un proceso en el que una parte creciente de la toma de decisiones se traslada de los ámbitos valorativos (como la tradición o las costumbres) y jerárquicos, hacia los ámbitos de mercado, la transición progresiva; en palabras de Hobsbawm, de la “economía moral del pasado” hacia la “racionalidad económica del presente capitalista” (Hobsbawm 1977, p. 85).

En un mundo donde la presencia del mercado es creciente e imperialista, alcanzando ámbitos que antes le eran ajenos; donde, por poner dos ejemplos, el valor presuntamente intangible del sentimiento patrio se transforma en la “marca España” y donde elementos cotidianos, por históricos, de la vida de las personas, como la estación de metro de Sol en Madrid, la principal estación de la que fuera la primera línea de este medio de transporte en España, inaugurada en 1919, ve transformado su nombre en el de una conocida empresa de telefonía¹, cobra cada vez más importancia tanto la mayor o menor igualdad de los ciudadanos en términos de renta, que es la llave de un acceso más o menos igualitario al mercado, como el grado de desarrollo de los servicios públicos y prestaciones sociales que, al mantener criterios de asignación, al menos parcialmente independientes de la posición de las personas en el mercado de trabajo, alteran su capacidad de acceso final a bienes y servicios y, por lo tanto, la distribución global del bienestar (en contraposición a la renta).

Estas páginas tienen por finalidad debatir el papel central de ambas estrategias (la redistribución de la renta y la cobertura de determinadas necesidades al margen de ésta) en el diseño de un nuevo contrato social. Para ello, en una primera sección se presentarán los hechos más recientes relativos a la evolución de distribución de la renta y protección social y se discutirán los efectos de tales cambios, mientras que en la sección 3, a modo de conclusiones, se plantearán vías para la incorporación de las políticas distributivas y de protección social en las políticas de concertación social.

¹ Una compañía que, a mayores, acaba de ser multada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con 3,1 millones por aplicar durante siete meses a sus clientes una tarifa de *roaming* superior a la normativa comunitaria.

2. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

2.1. Cambios en la distribución de la renta

Entre los cambios acontecidos en las últimas dos décadas en el ámbito de las naciones de ingresos más elevados, el empeoramiento de la distribución de la renta es probablemente uno de los más llamativos. Tal es así, que hasta en la reunión de la élite de la economía mundial de Davos, tradicionalmente poco preocupada por estas cuestiones, la creciente desigualdad se convirtió en uno de los temas estrella y una de las preocupaciones centrales, al menos de palabra, de los asistentes. En las palabras de J. Veihmeyer, CEO de KPMG LLP, una multinacional del sector de la asesoría y la contabilidad, “cada vez hay mayor conciencia de que [la desigualdad] es un tema preocupante no sólo porque debes preocuparte por ello. Tiene un gran impacto sobre la recuperación económica en todo el mundo”². Esta preocupación se refleja también en el hecho de que el estudio de las cuestiones vinculadas a la distribución de la renta haya pasado de ser un área marginal de la investigación económica hace dos o tres décadas, a cobrar un protagonismo creciente en la literatura económica. Ciertamente que una parte importante de esta preocupación no lo es por razones intrínsecas, vinculadas a planteamientos éticos o morales y a la consideración de las sociedades desiguales como peores sociedades en términos humanos. Más bien está vinculada a razones instrumentales, esto es, hay preocupación por los efectos negativos que la desigualdad pueda tener sobre el crecimiento económico. En todo caso, lo cierto es que ya sea por razones intrínsecas o instrumentales, la desigualdad vuelve a ser un tema central del debate económico.

En el gráfico 1 podemos ver en una sola imagen qué es lo que ha pasado en términos de distribución de la renta que ha llevado a la economía dominante a repensar el papel de la distribución de la renta: de considerarlo un “no problema”, a considerarlo el principal escollo para una recuperación económica sólida. Beneficiándonos de la calidad de la información estadística disponible en los Estados Unidos, que nos permite observar su evolución en el largo plazo, el gráfico 1 recoge, a modo de ejemplo, el crecimiento de la renta familiar en este país, por quintilas de renta (donde la primera quintila es el 20% de familias con menos renta, la segunda quintila el siguiente 20%, y así sucesivamente) a lo largo de más de seis décadas: 1947-79 y 1979-2011.

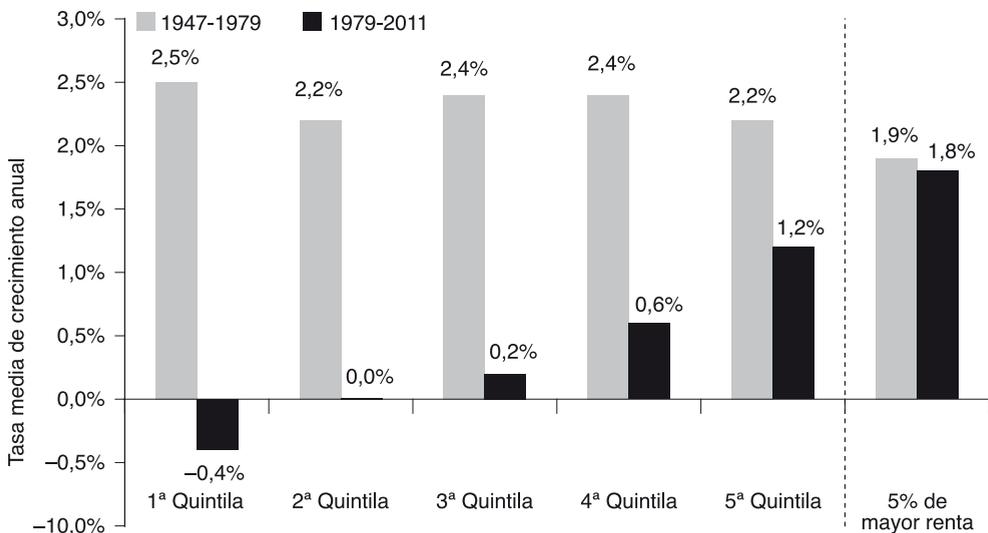
² Simon Kennedy and Elisa Martinuzzi: “Davos Finds Inequality its Business as Backlash Seen”, (Bloomberg, 24/01/2014).

El gráfico cuenta dos historias absolutamente distintas. En el primer periodo, el crecimiento de la renta se distribuye de forma relativamente homogénea entre los distintos estratos de renta. Si acaso, es la quinta más rica la que ve crecer menos su renta (obviamente en términos relativos, en términos absolutos un crecimiento del 2,2% de una renta alta —doscientos mil dólares en 2011— es mucho más que un crecimiento del 2,5% de una renta baja —quince mil dólares en 2011). Más aun, estamos hablando de un aumento de la renta significativo, ya que, si nos centramos en la primera quinta, un crecimiento anual medio de 2,5% significa que la renta familiar se duplica en 35 años, esto es cada sucesiva generación tiene una renta familiar el doble de la generación precedente. Pero las cosas cambian radicalmente en el segundo periodo 1975-2011, los años del redescubrimiento del mercado y la globalización, con un crecimiento de la renta globalmente mucho menor y sesgado hacia los estratos de mayores rentas.

Esta dinámica ha generado un empeoramiento significativo en la distribución de la renta, aumentando la desigualdad —tal y como la mide el Índice de Gini, un indicador que toma valores entre 0 (igualdad máxima) y 1 (desigualdad máxima)— hasta valores próximos a 0,5, cuando se mide en términos de mercado, y 0,38 cuando se

GRÁFICO 1

Crecimiento de la renta familiar en Estados Unidos: 1947-1979 y 1979-2011



Fuente: EPI, *The State of Working America*, actualizado en octubre 2012.

mede después de impuestos y transferencias. Valores éstos que sitúan a Estados Unidos, el espejo con el que frecuentemente se mide la economía europea, como el país occidental de renta alta con mayor desigualdad del mundo.

Aunque los niveles de desigualdad en Europa son sensiblemente inferiores, en general durante las últimas décadas se observa un empeoramiento en la distribución (OECD, 2011; Smeeding, Morell y Thompson, 2014) que, en muchos países —España entre ellos— se ha intensificado con la crisis económica. En todo caso, es interesante señalar que lo que hace a Europa un continente menos desigualitario no es el funcionamiento de su mercado, ya que la desigualdad de mercado está próxima, cuando no es superior, a la existente en EEUU. Por ejemplo, en 2010 el Índice de Gini de mercado del Reino Unido era de 0,52 y el de Italia de 0,50. Lo que diferencia a los países a ambos lados del Atlántico es la mayor intervención correctora del Sector Público, vía impuestos y transferencias, de los resultados del mercado, que hace que después de dicha intervención el Índice de Gini del Reino Unido sea 0,34 y el de Italia de 0,31, sensiblemente inferior que el de EEUU³.

Muchos son los elementos detrás de esta dinámica de empeoramiento en la distribución de la renta; tantos que, en palabras del economista americano Barry Bluestone (2001), este fenómeno se podría equiparar con el famoso relato de Ágata Christie *Asesinato en el Oriente Express*, donde el muerto sufre la agresión de numerosos asesinos. Los sospechosos habituales son: 1) El cambio técnico, que reduce la demanda de trabajadores de baja cualificación o dedicados a tareas rutinarias, 2) La globalización, que aumenta el poder de negociación de los factores móviles —el capital— frente al trabajo, y aumenta la competencia de los trabajos no cualificados que se pueden realizar en el exterior, en países con oferta ilimitada de mano de obra y salarios bajos; 3) La desregulación del mercado de trabajo y la pérdida de poder sindical; 4) El abandono del objetivo de pleno empleo y la existencia de un considerable ejército de reserva, que reduce el poder negociador de los trabajadores; 5) Las dinámicas, como la de “el ganador se lo lleva todo”, que hacen que aumente de forma exponencial la remuneración de un grupo muy reducido de personas, ya sean CEO, artistas o deportistas; 6) La reducción de la progresividad impositiva, etc.

Junto a estos factores, que actuarían en el largo plazo, otros, como el desempleo masivo asociado a la crisis económica, han supuesto en algunos países, específicamente en España, un elemento añadido de cambios súbitos e intensos en la dis-

³ Los datos corresponden a las estadísticas de la OCDE.

tribución de la renta. Entre 2009 y 2013 el PIB *per cápita* ha caído en nuestro país en torno a un 7%, mientras que el empleo ha caído en un 17%. Puesto que la pérdida de empleo lleva asociada una fuerte caída de los ingresos, tanto mayor cuanto más larga es su duración y se agotan las prestaciones por desempleo, una destrucción de empleo de tal intensidad supone un empeoramiento potencial de la distribución. Empeoramiento potencial, ya que el efecto distributivo sería nulo si el riesgo de desempleo se distribuyera igualitariamente entre toda la población. Pero esto no es así. Con el estallido de la crisis (Muñoz de Bustillo y Antón, 2011) la pérdida de empleo afectó de forma mucho más intensa a la población situada en las primeras decimas de renta. Lo mismo se observa si se estudia qué tipos de trabajo han sufrido más con la crisis: aquellos con salarios medios bajos y bajos. Como resultado de ello, el impacto del desempleo es mayor en los segmentos de rentas más bajas, lo que implica una redistribución regresiva de la renta que explica que el Índice de Gini pasara de 0,30 antes de la crisis a 0,35 en 2011.

2.2. Acceso a bienes al margen del mercado

El aumento en la desigualdad de la distribución de renta supone, como es lógico, un aumento de la desigualdad de acceso a los bienes y servicios producidos en el mercado. En todo caso, no todos los bienes y servicios consumidos por los ciudadanos se obtienen mediante su compraventa en el mercado. Una parte significativa de ellos, específicamente los que atienden a las necesidades educativas y de salud, se suministran por el sector público, ya directamente (provisión y producción pública), ya por convenios con empresas privadas (provisión pública, producción privada). En ese caso, el acceso a los mismos depende de reglas políticas —decisiones tomadas en el ámbito de la política— y no de reglas monetarias. Cuanto más desigual sea una sociedad, más importancia cobran estos bienes en el bienestar de la población, ya que suponen la existencia de un ámbito de igualdad ciudadana, en un mar de desigualdad de potencial de consumo.

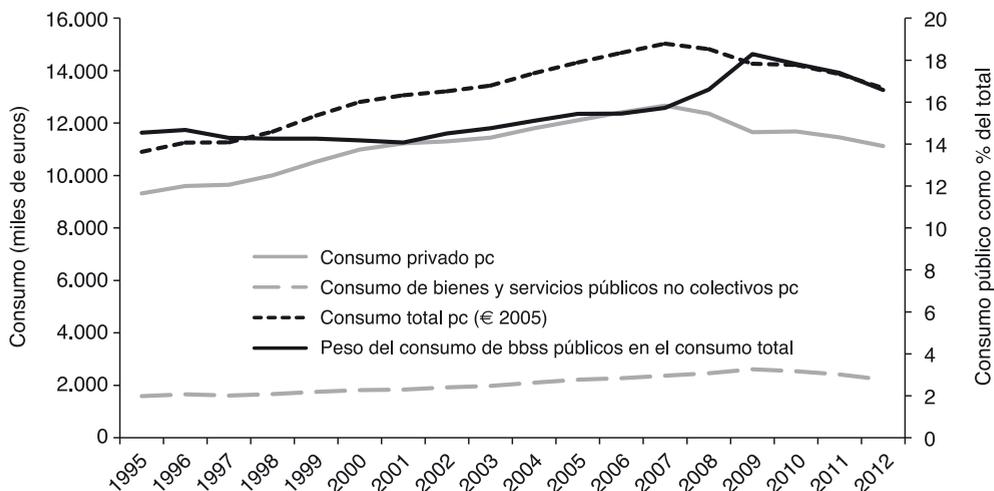
De este modo, volviendo al caso de Estados Unidos, los niveles de desigualdad reflejados por el índice de Gini estarían ofreciendo una imagen benévola de la desigualdad en términos comparativos con países como España, por ejemplo, en la medida en que la mayoría de los ciudadanos americanos tienen que hacer frente de forma individualizada a sus necesidades de salud (o educación superior) al no existir un sistema público de cobertura universal que los proteja y tener que acudir al mercado privado para obtener dicha cobertura.

El gráfico 2 recoge una estimación del peso que estas prestaciones, realizadas al margen del mercado y, por lo tanto, accesibles independientemente del nivel de renta del sujeto, tienen en España expresadas como porcentaje del consumo privado total⁴. Como se puede ver, durante la década anterior a la crisis económica, el acceso a servicios de salud y educación públicos supuso entre el 14 y el 15 por ciento del consumo privado total.

El gráfico también muestra cómo el acceso a estos servicios tiene un comportamiento mucho menos cíclico; esto es, no cae con la crisis, al no depender directamente de la renta disponible de los ciudadanos. Más bien todo lo contrario, ya que en términos relativos aumenta hasta suponer el 18% del consumo privado total. Sólo cuando la crisis económica se transforma en una crisis de la deuda y se ponen en marcha políticas de ajuste fiscal, se observa una caída en el consumo privado de estos bienes que, en todo caso, es de menor intensidad. Igualmente, este ajuste

GRÁFICO 2

*Consumo privado total: bienes privados sociales y bienes públicos.
España 1995-2012*



Fuente: AMECO y elaboración propia.

⁴ El consumo privado *per cápita* de los bienes públicos incluye los conceptos de educación, salud, cultura, deportes y vivienda.

tiene implicaciones distributivas distintas de los ajustes del consumo privado asociados a la caída de la renta disponible, ya que, en principio, afectarían a todos los consumidores por igual, independientemente de su posición en la distribución de la renta. Más aún, por lo menos en lo que se refiere a los servicios de salud, si consideramos que existe una relación directa entre desigualdad y morbilidad (Wilkinson, 1996), el uso en un momento dado del tiempo de los servicios de salud será más intenso por parte de los estratos inferiores de renta, lo que se traduciría en un impacto fuertemente redistribuidor (Gimeno, 2000).

En este sentido, además de reducir la desigualdad de rentas, el Estado de Bienestar permite, de forma decidida en el caso de los sistemas de protección social más desarrollados, segregar el acceso a algunos servicios de la dinámica del mercado, donde el consumo de un bien está limitado por la capacidad adquisitiva de las personas y, por lo tanto, impide que la desigualdad de renta se traduzca también en desigualdad de acceso a la salud, a la educación, a los cuidados en el caso de personas dependientes, etc. Este es, como decía Richard Titmuss, uno de los logros del Estado de Bienestar que no se debe nunca subestimar.

En ese aspecto, la dinámica de reducción de la desigualdad vía transferencias y vía servicios es muy distinta. En el primer caso, puesto que ninguna transferencia iguala la renta de los beneficiarios con la del resto de la población, lo que se logra es minorar la desigualdad, en mayor o menor medida, dependiendo de la generosidad de ésta y el colectivo con el que se compare a los beneficiarios de la misma. En el caso de los servicios, la dinámica es distinta ya que en muchos casos estos servicios son totalmente igualadores, tal que la única forma de diferenciarse en el consumo es mediante el abandono del servicio público y la compra de un servicio sustitutivo de presunta mayor calidad o exclusividad en el mercado. En ausencia de esa huida hacia el mercado, todos los ciudadanos son iguales.

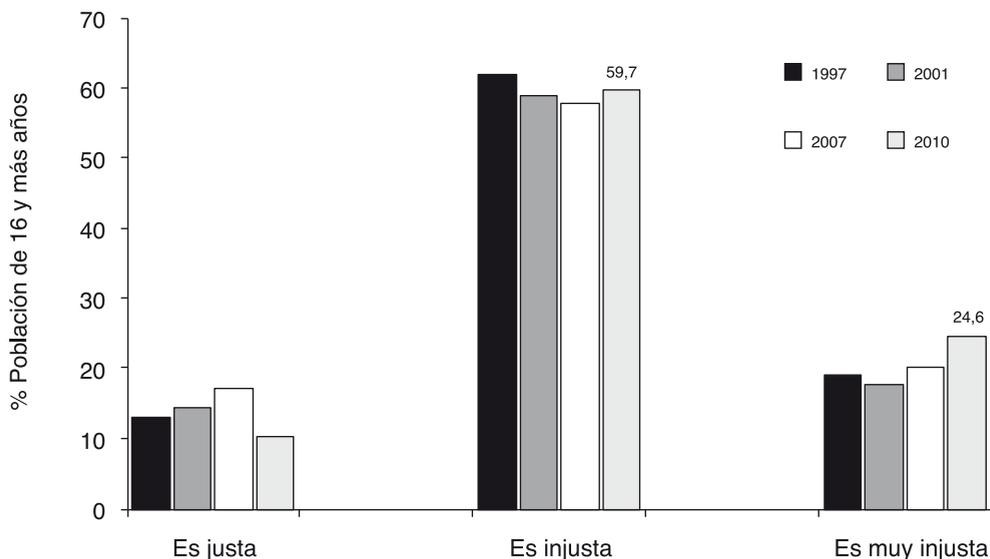
De igual forma que, como se ha visto más arriba, la crisis económica, y su gestión, habría generado un aumento de la desigualdad, los procesos de ajuste fiscal puestos en marcha en toda la Unión Europea, y con especial intensidad en los países intervenidos (Irlanda, Portugal, Grecia y Chipre) o cuasi intervenidos (España), se traducen en una pérdida de calidad de los servicios públicos sometidos a una doble presión: la derivada de una mayor demanda de uso vinculada a la propia crisis y la derivada de la reducción presupuestaria acometida (entre 2008 y 2013 las CCAA han reducido el gasto *per cápita* en educación en un 14,4% y el gasto en salud en un 16,6%).

3. CONCLUSIONES: DISTRIBUCIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS EN EL NUEVO CONTRATO SOCIAL

Limitar el grado de desigualdad en la distribución de la renta es importante por distintas razones. En primer lugar, por razones morales. Un planteamiento moral reforzado por la opinión de una mayoría de la población española (el 84% en 2010) de que la distribución de la renta es injusta o muy injusta, tal y como se puede apreciar en el gráfico 3. En segundo lugar, por razones de calidad de vida, en cuanto que el disfrute por la población de los bienes y servicios de mercado está limitado por su posición en la distribución de la renta. De esta forma, un sistema de mercado estará tanto más legitimado socialmente cuanto más inclusivo sea en términos de una participación razonablemente igualitaria de todos los ciudadanos como consumidores. En tercer lugar, por razones instrumentales, en la medida en que la nueva literatura económica sobre las implicaciones económicas de la desigualdad (Stewart, 2000; Birdsall, 2007; Berg *et al.*, 2014) parece confirmar el efecto negativo que la desigualdad en la distribución de la renta tiene sobre el crecimiento económico.

GRÁFICO 3

¿Hasta qué punto cree Ud. que es justa la distribución de los ingresos en España? 1997-2010



Fuente: CIS, *Barómetro social de España*.

Por todo ello, el mantenimiento de políticas de “control de daños” en materia de distribución de la renta que neutralicen las tendencias de aumento de la desigualdad —no en poca medida fruto del abandono de las mismas políticas que antes actuaban como restricción a las tendencias de aumento de la desigualdad— y el fortalecimiento de los ámbitos de prestación de servicios públicos de acceso universal, se convierten en piezas centrales del nuevo contrato social, al igual que lo fueron en el pasado.

Como se ha visto más arriba, una de las formas de limitar los efectos negativos del aumento de la desigualdad de la renta es manteniendo un Estado de Bienestar fuerte que, por una parte, neutralice mediante el juego de impuestos y transferencias la desigualdad monetaria de mercado, y, por otro lado, saque ámbitos centrales del bienestar de las personas, como la salud o la educación, de la arena del mercado, estableciendo unos criterios distintos de acceso a los mismos en los que la renta no juegue papel alguno. En lo que a esto respecta, se puede decir que todo está inventado, sólo hace falta la voluntad política de poner en práctica y resucitar los mecanismos de intervención y compensación ya conocidos. Si acaso, y dado que el mercado global cuenta con ventajas para eludir algunos de los sistemas de control que no tenían los mercados otrora básicamente nacionales, el relanzamiento de la intervención compensadora en el siglo XXI necesite —como señala acertadamente Dany Rodrik, en su excelente *La paradoja de la globalización* (2012)— mecanismos de coordinación de políticas sociales que conculquen el peligro de *dumping* social y competencia fiscal. Un objetivo complejo, pero desde luego no imposible, especialmente en el marco de la Unión Europea, siempre y cuando haya voluntad política de así hacerlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERG, A., OSTRY, J. y TSANGARIDES, C. (2014): “*Redistribution, inequality, and growth*”, *IMF Staff Discussion Note*, February 2014.
- BIRDSALL, N. (2007): “Income Distribution: Effects on Growth and Development,” *Working Papers* 118, Center for Global Development.
- BLUESTONE, B. (2001): “Murder in the inequality express”, *The American Prospect*, Diciembre. Disponible en <http://prospect.org/article/inequality-express>.
- GIMENO, J. (2000): “La incidencia redistributiva del gasto público en España”, en R. Muñoz de Bustillo (Ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*, pp. 279-322. Alianza Ed. Madrid.

- HOBBSAWM, E. J. (1977): *Industria e imperio*. Crítica, Barcelona.
- MUÑOZ DE BUSTILLO R. y ANTÓN, J. I. (2011): "From the highest employment growth to the deepest fall: Economic crisis and labour inequalities in Spain", en D. Vaughan-Whitehead (ed): *Work inequalities in crisis. Evidence from Europe*, Edward Elgar. Cheltenham, pp. 393-444.
- OECD (2011): *Divided we stand. Why inequality keep rising*. OECD. Paris.
- RODRIG D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Bosch, Barcelona.
- SMEEDING, T., MORELL, S. y THOMPSON, J. (2014): "Recent trends in inequality in developed countries", pp. 24-33, *Journal for a Progressive Economy*. March 2014, nº 2.
- STEWART, F. (2000): "Distribución de ingresos y desarrollo" *Mesa redonda de alto nivel sobre Comercio y Desarrollo: orientaciones para el siglo XXI*, X UNCTAD, Bangkok.
- WILKINSON, R. G. (1996): *Unhealthy societies: the afflictions of inequality*. Routledge, London.

Jesús Cruz Villalón

La concertación social en la reconstrucción
del contrato social



Vuelo de un avión, 1916. Olga Rozanova. Museo de Arte, Samara.

El objetivo de lograr una sólida reconstrucción de la economía europea tras el final de la segunda guerra mundial, unido a la voluntad de afianzar una convivencia social pacífica que reforzase la estabilidad política de la Europa occidental, constituyen los elementos sobre los que se cimenta el gran contrato social vigente en las últimas décadas del pasado siglo. Este contrato se ha ido afianzando con variadas fórmulas de diálogo social.

Sin embargo, en el último periodo se producen importantes transformaciones en diversos ámbitos, como la globalización económica, que debilitan la capacidad de los Estados nacionales en la gestión de la economía y del desarrollo social y, en consecuencia, su papel clave en la concertación social.

Esto no significa que el contrato social haya perdido su vigencia; todo lo contrario. El proceso de concertación social debe ampliar sus contenidos y superar el ámbito nacional. Pero además, es necesario un proceso de renovación de los protagonistas tradicionales para recuperar la legitimación social que han perdido, así como una articulación del contrato social por la vía de la transparencia y la capacidad decisoria de las instituciones europeas y de los gobiernos nacionales, implicando a los niveles políticos territoriales. Y, finalmente, esta reconstrucción del contrato social debe trasladarse al instrumento jurídico que por excelencia simboliza su formalización: la Constitución.

1. EL CONTRATO SOCIAL DE LA SEGUNDA POSTGUERRA EN EUROPA

EL objetivo de lograr una sólida reconstrucción de la economía europea, a partir del final de la segunda guerra mundial a mediados del siglo pasado, unido a una voluntad de afianzar una convivencia social pacífica que reforzase la estabilidad política de la Europa occidental, constituyen los elementos sobre los que se cimenta el gran contrato social que se va afianzando a lo largo de todas estas décadas hasta tiempo reciente. Este gran contrato social posibilita tanto un desarrollo económico estable cimentado en una economía capitalista basada en las reglas del mercado, como un modelo de sociedad que aspira a reducir las grandes diferencias entre clases sociales, evitar situaciones de exclusión social y a la postre ofrecer unas efectivas políticas públicas que faciliten un régimen de igualdad de oportunidades.

Dicho con cierta simplicidad, se trataba de un gran pacto más o menos implícito entre los principales partidos políticos del momento en el panorama europeo —socialdemócratas y democristianos— con el concurso de las organizaciones sindicales más representativas, por medio del cual se asumía el compromiso de avalar por un lado un modelo de desarrollo económico basado en las reglas del mercado, con una presencia central y protagonista del sector privado de la economía, compensado por otro lado con una potente intervención del poder público que desarrollase un Estado social avanzado, que protegiese a los asalariados en el mercado de trabajo y atendiera servicios públicos y prestaciones sociales universales que corrigiesen las tendencias naturales hacia la extensión de desigualdades sociales propias de cualquier economía capitalista.

Ese modelo se ha ido perfeccionando e intensificando a lo largo de todo este largo período que, a pesar de presentar sus puntos de profundización y de inflexión, ha propiciado un crecimiento económico con estabilidad en el tiempo, incrementado la riqueza general de los correspondientes países, transformado la economía desde una centralidad de lo industrial hacia el sector servicios, una distribución razonable de las rentas entre los diversos grupos sociales y un modelo de fomento de la igualdad de oportunidades. En particular, dicho modelo ha llegado a lograr una alta dosis

de legitimidad ciudadana, gracias a la consolidación de los instrumentos claves en el contrapeso propio del Estado social de derecho sobre el que se construyen los diversos regímenes nacionales democráticos.

Ello ha comportado una intervención muy activa sobre el mercado de trabajo, con vistas a tutelar a los trabajadores, estableciendo un amplio abanico de reglas imperativas reconocedoras de derechos subjetivos a los trabajadores que ha garantizado estabilidad en el empleo y condiciones mínimas de trabajo, especialmente en materia de jornada, retribución y prevención frente a riesgos laborales. En paralelo, y complementariamente a ello, se ha ido conformando un Estado de bienestar sobre cuatro pilares básicos: pensiones públicas a través del sistema de Seguridad Social, educación universal gratuita, asistencia sanitaria pública, así como prestaciones y asistencia pública a la población en riesgo de exclusión social. Finalmente, toda la anterior exigencia propia del Estado de bienestar ha requerido de un aumento considerable del gasto público, lo que vino a comportar un sistema fiscal más profundo que igualmente ha venido jugando como distribuidor de rentas entre los diversos grupos sociales.

En la medida en que se pretende que los elementos esenciales del precedente modelo de economía de mercado, corregida con el asentamiento del Estado social, tengan continuidad en el tiempo, más allá de las concretas mayorías parlamentarias según la alternancia en las diversas legislaturas, este contrato social que se diseña a mediados del siglo pasado se sostiene sobre ese gran pacto político entre los principales partidos del arco parlamentario. En particular, en términos jurídicos ese pacto político se materializa en los países de la Europa continental por medio de la segunda generación de las Constituciones nacionales aprobadas en torno a la segunda post-guerra. No obstante, debe destacarse que dicho contrato social va más allá de los textos constitucionales, para extenderse a un entendimiento político y social genérico respecto de las bases esenciales de gestión del sistema económico y social del correspondiente país.

Desde la perspectiva que nos interesa remarcar en estos momentos, dicho entendimiento no se circunscribe al ámbito de lo estrictamente político. En efecto, más allá del mismo, en la medida en que se pretende un apoyo de legitimación social mucho más amplio, buscando de manera simultánea un mínimo entendimiento en el desarrollo del sistema de relaciones laborales que no desborde la conflictividad social más allá de cierto nivel, la implementación del modelo se orienta igualmente al concurso de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en cada caso. De ahí que el elemento clave a la hora de concitar tal apoyo gene-

realizado al presente contrato social, sea el de la incorporación al mismo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Debe insistirse en que no estamos describiendo un proceso estrictamente formalizado, que queda reflejado a través de precisos documentos con la firma estampada de los respectivos protagonistas del sostenimiento del contrato social, sino de formas muy variadas de expresión del mismo, en muchas ocasiones construido dicho gran pacto social sobre la base de consensos implícitos, pero no por ello menos firmes ni menos estables. Eso sí, en algunos de estos países ese proceso de entendimiento se articula de manera más expresa y, en particular, se llega a desarrollar por vía mínimamente institucionalizada.

Esto último será sobre todo lo que sucederá en aquellos países en los que emerja con relativa fuerza un recurrente intercambio de posiciones entre los poderes públicos, de un lado, y las organizaciones sindicales y empresariales, de otra parte, a través de fórmulas variadas de diálogo social. Cuando dicho diálogo social alcance intensidad de mayor formalización, donde el encuentro vaya orientado al logro de posiciones comunes, de negociación e incluso a veces de acuerdos explícitos, tal diálogo social se materializará en una fructífera concertación social entre dichos protagonistas públicos y sociales.

Avanzando en el tiempo, este modelo de contrato social no sólo se irá afianzando en el conjunto de la Europa occidental, sino que por añadidura vendrá reforzado por el proceso de construcción de la Comunidad Económica Europea, primero, y de la Unión Europea, sucesivamente. Es cierto que en sus inicios el proyecto europeo tendrá un exclusivo signo económico de conformación de un mercado de dimensión supranacional, donde únicamente se atenderá a una de las patas sobre las que se asienta el contrato social: el crecimiento económico generalizado sobre la base de las reglas del mercado y un pensamiento estrictamente liberal desde la perspectiva económica; proceso que se concibe sobre todo delegando la otra pata del modelo a otras instituciones u organizaciones, bien lo sea la remisión a las responsabilidades de cada Estado nacional de construir su respectivo modelo de Estado social, bien lo sea a otras instancias supranacionales europeas (singularmente el Consejo de Europa), a las que se les encomienda la atención a la vertiente de salvaguarda de los derechos fundamentales y libertades públicas, extendidas estas a una comprensión amplia que incluya la perspectiva de lo social.

No obstante, la crítica que desde un primer momento sufrieron las instituciones comunitarias en orden a su limitado objetivo de construcción de la Europa de los

mercaderes, desencadenó un proceso progresivo de incorporación de la política social a los propios genes de la Europa comunitaria y, con la misma, la atención igualmente al contrapeso de intereses consustancial también en este ámbito. A su vez, la profundización de esa vertiente de la Europa social desembocará igualmente con naturalidad a la extensión del diálogo social en el ámbito comunitario, que se institucionalizará incluso en los Tratados Constitutivos, primero a través del protocolo social del Tratado de Maastricht y sucesivamente a su generalización en su articulado a través del Tratado de Ámsterdam, desembocando finalmente en el otorgamiento de carácter vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a España, ese fenómeno se plasmará igualmente entre nosotros, si bien lo será de forma más tardía, a partir de la transición política hacia el actual régimen democrático. Todo ello, asentado jurídicamente a través del texto constitucional de 1978 y, sobre todo, a través de su puesta en práctica por medio de grandes acuerdos, con protagonismo destacado de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal. El papel de primer orden otorgado por el texto constitucional a las organizaciones sindicales y empresariales en la articulación del tejido social, asumiendo la función de representación de los intereses respectivos de trabajadores y empleadores (art. 7 CE), ha desembocado en una centralidad de los procesos de diálogo social en el diseño de las diferentes políticas laborales.

Ello permitirá extender elementos claves del contrato social en lo concreto, por un proceso de amplia apertura económica con generalizado reconocimiento de la libertad de empresa, eliminación de monopolios estatales y reforzamiento del sector privado en nuestra economía, de un lado; y construcción de los elementos esenciales del Estado social y de bienestar antes referidos: sistema democrático de relaciones laborales, universalización de la asistencia sanitaria pública, profundización en un modelo dual contributivo y no contributivo de Seguridad Social, generalización de la enseñanza obligatoria gratuita para todos, implantación del sistema de atención a la dependencia, sistema tributario moderno basado en el principio de progresividad, etc.

Al propio tiempo, el caso español constituye un ejemplo emblemático de cómo los fundamentos de este contrato social se construyen con el concurso de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas por medio del diseño de una fórmula potente de concertación social, que en momentos relevantes se expresa a través de la firma formal de acuerdos interconfederales de amplio alcance, en el

diseño de las reformas legales, en la programación de las políticas públicas y en la propia convergencia de contenidos de la negociación colectiva.

En suma, la concertación social entre nosotros no sólo da frutos de clara trascendencia en la construcción del modelo, sino que a la postre asienta igualmente un modelo en el que los interlocutores sociales, comenzando por los sindicatos más representativos, se convierten en protagonistas del contrato social ínsito al modelo económico y social que se construye con el mismo, a través de la extensión y consolidación de la concertación social. Ciertamente todo ello no se verifica de manera lineal y continuada en el tiempo, por cuanto que se desarrolla con procesos ciertos de tensión, momentos de inflexión, presencia de objetivos contrapuestos entre los diversos protagonistas políticos, económicos y sociales, pero que en sus grandes líneas de tendencia acaba concitando un amplio consenso en los elementos claves del sistema así construido.

2. LA PUESTA EN CUESTIÓN DEL MODELO: CAUSAS DETERMINANTES

Frente al precedente panorama, a grandes rasgos descrito, en el último período se producen transformaciones de enorme calado en muy diversos ámbitos, que cuando menos provocan profundas tensiones sobre el modelo así creado, temblores sísmicos en la estructura de soporte del contrato social que hasta hace poco tiempo se presumía como inamovible en sus elementos de base, al extremo que surgen fuertes dudas respecto de la pervivencia de un modelo que en sus raíces creíamos era sólido e irreversible. Son muchos y de variado tenor los cambios que se han producido a estos efectos, que impactan con fuerza al extremo de generalizar las incertidumbres sobre muchos aspectos del modelo que venía funcionando hasta el presente. De manera resumida, a nuestro juicio, las nuevas realidades que alteran el panorama vivido a lo largo de más de medio siglo se pueden identificar del modo siguiente.

Ante todo aparecerá el a estas alturas bien conocido proceso de globalización de la economía, que tendrá efectos de muy diverso signo sobre la continuidad del contrato social tal como era concebido hasta el momento presente. Por un lado, la economía globalizada acentuará notablemente los elementos de competitividad tanto en la vertiente de la relación entre las empresas como la más general entre Estados nacionales, de modo que vendrán a reclamarse fórmulas acentuadas de flexibilidad empresarial, especialmente en la gestión del mercado de trabajo, y habrá presiones hacia niveles cada vez más intensos de productividad en el trabajo. Fe-

nómeno que pondrá en cuestión los elementos institucionales tradicionales sobre los que se ha venido construyendo en décadas pretéritas una determinada comprensión de la funcionalidad de la legislación laboral; circunstancia que va a incidir claramente sobre las instituciones centrales de la regulación laboral tanto en lo individual como en lo colectivo, todo ello en la línea bien conocida de incorporación cada vez más intensa de instrumentos de flexibilidad a favor de las empresas. En algunos casos ello se logra acometer con pervivencia de las bases del consenso social y con el establecimiento de ciertos contrapesos, pero en muchas otras ocasiones con ruptura nítida de lo uno o de lo otro, incluso a veces de ambos al propio tiempo.

Asimismo, las superiores reclamaciones de competitividad en las empresas conducen a pulsiones hacia la reducción de los costes laborales y generales empresariales, tanto directos como indirectos, lo que rompe igualmente el extendido consenso hasta el presente, tanto respecto del papel asignado a la negociación colectiva de gestión de las políticas salariales, como del mantenimiento del gasto público destinado al sostenimiento del Estado de bienestar. Son vasos comunicantes, de modo que las expectativas de lograr una superior competitividad en el escenario internacional conducen a reclamar una reducción de los salarios, así como una tendencia a la baja de la presión fiscal y, con la misma, por efecto reflejo, el deterioro de los servicios públicos y las prestaciones sociales exponentes del Estado de bienestar. Incluso las nuevas formas de estructuración económica, social y profesional de la economía globalizada, comienzan a mostrar una superior dificultad de recaudación fiscal por parte de los Estados, pero sobre todo una mayor debilidad de los sistemas tributarios para articularse en la práctica sobre la base real de la progresividad de las cargas en función de la riqueza de los individuos y de los grupos, de modo que pierden funcionalidad como instrumento de reparto de las rentas.

En particular, en algunos países el contrato social no sólo implicaba un compromiso de solidaridad entre sujetos, grupos y generaciones en razón de su riqueza, sino también interterritorial, de modo que las diversas regiones, autonomías o Estados federados apoyaban aquellas políticas públicas dirigidas a la búsqueda de la convergencia económica entre los diversos territorios en los que se integraba el Estado, con la expectativa de que ello, en el medio y largo plazo, redundaría en el beneficio del conjunto. Ahora, ante el impacto que provoca el nuevo escenario de la globalización económica, con extensión de las tensiones derivadas de la competitividad económica en todas las esferas, por paradójico que pueda resultar, emergen con fuerza tendencias centrífugas que no solamente reclaman la profundización en un sistema de descentralización política a favor de los poderes regionales, autonó-

micos o de los Estados federados, sino incluso intensas aspiraciones de secesión política. Desde algunas esferas se considera que los tradicionales Estados nación comienzan a constituir una rémora para el particular desarrollo de ciertos territorios dentro de una economía globalizada, de modo que lo consideran un lastre del que aspiran deshacerse, con lo cual emergen igualmente tensiones en la vertiente territorial de la solidaridad propia del contrato social.

Todos estos efectos de la globalización económica se constatan como más acentuados en la medida en que el fenómeno de la globalización debilita notablemente la capacidad de los Estados nacionales de actuar como poderes públicos “soberanos”, que pierden influencia real en la gestión de la economía y del desarrollo social. Los Estados nacionales manifiestan, cada vez más, una limitada capacidad de diseñar sus propias políticas, perdiendo influencia real para articular sus reformas legislativas y programar sus políticas públicas que de forma autónoma detengan el proceso de erosión manifiesto del modelo construido durante décadas sobre la base del gran contrato social. La alternancia política propia de los modelos democráticos en el ámbito de los Estados nación, por mucho que aparentemente se verifique a resultados de la presentación de programas políticos de actuación diferenciados, sucesivamente la mayoría que llega al Gobierno se enfrenta a intensos condicionantes externos, derivados del funcionamiento de las reglas del mercado impuestas por la economía globalizada, que, aunque deseen desplegar el programa con el que se presentaron a las urnas, bloquean en gran medida mucho de lo que pretendían llevar a cabo.

Ni siquiera las instituciones europeas llegan a convertirse en la alternativa de poder que asuma el testigo en la defensa del modelo construido, ante la pérdida de capacidad de maniobra efectiva por parte de los Gobiernos nacionales, sin capacidad por tanto de la Unión Europea para blindar el contrato social en su hasta el presente consensuado diseño en el ámbito europeo. La globalización de la economía desborda territorialmente el espacio de la Unión Europea y, con ello, también debilita la capacidad política, normativa y de gestión pública que puede provenir de las mencionadas instituciones europeas. Más allá de las dificultades y lentitudes en la adopción de las decisiones en el ámbito de la Unión Europea, su estructura institucional, que no acaba de responder a un modelo federal clásico, impide que asuma cuando menos en plenitud el testigo de la misión desplegada hasta el presente por parte de los Estados nacionales. Ni siquiera se muestra como poder efectivo de actuar como regulador del mercado para evitar las externalidades del mismo.

Todas estas transformaciones, derivadas de la globalización de la economía, se han visto acentuadas de manera exponencial, especialmente en los países de la

cuenca mediterránea, a resultas de la crisis económica iniciada en torno al 2008 y que aún en estos momentos no puede considerarse claramente superada. Todos los elementos precedentes se han visto elevados en sus efectos en todos los frentes mencionados, a través de los conocidos recortes en el gasto público así como en las reformas laborales de claro signo pro empresarial, con correlativa debilidad de la gobernanza pública, especialmente nacional pero igualmente en el nivel propio de las instituciones europeas. Por mucho que las medidas de choque para atajar el crecimiento desbordado de la deuda pública y especialmente de los intereses a abonar por la misma se contemplen inicialmente como coyunturales, es difícil pensar en un fácil retorno a la situación de partida, de modo que el gran interrogante en estos momentos se sitúa en saber hasta qué punto ciertas medidas de las adoptadas en los últimos tiempos se convierten en estructurales; desde luego parece que tal consideración merecen en algunos países las medidas llevadas a cabo por parte de las reformas laborales, que tienen carácter profundamente estructural, por mucho que se hayan adoptado con la excusa de una compleja coyuntura de crisis, de modo que no es descabellado pensar que en algunos países nos encaminamos hacia una nueva concepción del modelo laboral.

Naturalmente ese escenario, de elevada tensión social en el abordaje de las reformas legales y de las complementarias políticas públicas, especialmente en los países de la cuenca mediterránea, ha podido suponer un efecto de evidente crisis de los procesos de diálogo y de concertación social como uno de los instrumentos clave del contrato social. La concertación social ha sido de todo punto incapaz de mantenerse inmune a las convulsiones que se han producido en el ámbito de lo económico y en la actuación de los poderes públicos. Ello no supone, en modo alguno, que se haya cortado en seco con las experiencias de concertación, pero sí que indiscutiblemente el nuevo panorama es mucho menos favorable para poder mantener los procesos de concertación, cuando menos en los términos que se conocían hasta el momento presente. Para empezar, en la medida en que los Gobiernos nacionales pierden margen de maniobra en el contexto de la economía globalizada, se debilitan claramente como uno de los interlocutores claves de la concertación social.

Pero, es más, también los otros dos grandes protagonistas de la concertación muestran ciertos signos de debilidad, cuando menos si el fenómeno se analiza desde la concreta perspectiva de la realidad española.

De la parte sindical, sin lugar a dudas, su posición ha venido siendo de oposición a las estrategias diseñadas para hacer frente a la crisis económica sufrida en el conjunto de Europa, pero con especial intensidad en los países de la cuenca me-

diterránea. En particular, su posicionamiento ha sido de pleno desacuerdo a las políticas de austeridad y de recortes sociales para hacer frente a las dificultades para luchar contra el incremento de la deuda pública y, por derivación, de las reformas laborales de intensificación de la flexibilidad pro empresarial. No obstante, el elemento más influyente a estos efectos se sitúa en el dato de que los sindicatos se encuentran inmersos en un proceso generalizado de deterioro institucional, donde la población en general viene manifestando un profundo desafecho respecto de las organizaciones e instituciones que durante décadas han servido dentro del sistema democrático y en el marco del gran contrato social como canal de expresión de la voluntad y de los intereses de la población, incluso como vehículo de manifestación del descontento social.

Ciertamente, en primera instancia ello ha incidido en la pérdida de apoyo social a las instituciones propias del sistema parlamentario, comenzando por los partidos políticos. Pero, igualmente, esa mancha de desafección se ha extendido a otras organizaciones que han participado a través de los procesos de concertación social en el diseño de las grandes políticas públicas; proceso de erosión al que no han sido inmunes los propios sindicatos que han participado en tales procesos de concertación. A ello se han unido otros elementos que han marcado la actividad sindical a lo largo del último período, tanto en las preferencias de su actuación como en la gestión desplegada en ciertos ámbitos, que han acentuado la desafección por parte de los trabajadores respecto de las organizaciones sindicales más representativas.

Es cierto que tales organizaciones no pierden apoyo electoral en los procesos de designación de los miembros de los comités de empresa y delegados de personal, conservando con ello el correspondiente alto porcentaje de representatividad sindical conforme al cómputo legal establecido en nuestro sistema de relaciones laborales; pero al propio tiempo se observa cómo las encuestas de opinión, comenzando por la elaborada por el CIS como la más fiable, muestran la pérdida de apoyo de la población a las mismas. Se constata a través de tales encuestas de opinión la presencia de una fuerte crisis institucional, que en gran medida viene a coincidir con y es efecto de la actual crisis económica, que determina un desprestigio generalizado de la práctica totalidad de las instituciones que articulan el tejido social y la estructura política del país. Nadie queda al margen de este proceso de erosión en la opinión pública, de modo que tampoco los sindicatos están exentos de sufrir ese desapego social frente a los canales institucionales a través de los cuales nos organizamos para la resolución de los conflictos y la gestión de los procesos de reestructuración empresariales.

Al margen de la injusticia de este reproche, lo cierto es que se observa cómo se hace corresponsables en cierta medida de la crisis que estamos viviendo a todas las instituciones que han protagonizado o gestionado nuestro sistema económico y laboral; en ese saco de reproches, de manera poco fundada, se incluyen también las organizaciones sindicales, por mucho que sus responsabilidades sean bien secundarias.

De la parte empresarial, se vienen a reproducir en similares términos las constataciones de pérdida de legitimación social, igualmente advertidas a través de las referidas encuestas de opinión. En el caso de las organizaciones empresariales se verifica un dato añadido, derivado de ciertas reformas laborales recientes, que acentúan la tendencia al debilitamiento como interlocutores en el proceso de concertación. Me refiero en concreto a las modificaciones acometidas en algunas legislaciones donde se viene a establecer una preferencia aplicativa del convenio colectivo de empresa frente a los convenios sectoriales, incluso el mayor juego otorgado a los mecanismos de descuelgue de las condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales por parte de empresas con ciertas situaciones económicas o productivas. Está por ver el impacto práctico que pueden tener estas concretas medidas en términos de provocar una alteración de la estructura de la negociación colectiva.

Indiscutiblemente, además de producir un importante efecto en el sentido de reforzar el protagonismo del ámbito empresarial de la negociación colectiva, en detrimento del papel homogeneizador de condiciones de trabajo por parte del convenio colectivo sectorial, ello tendrá, sin duda, como efecto colateral una importante consecuencia sobre la funcionalidad de las organizaciones empresariales, en la medida en que se debilitará notablemente su papel de interlocutores como instancias de representación de los intereses empresariales. Así, se observa cómo en aquellos modelos de relaciones laborales donde el convenio colectivo sectorial resulta marginal, el peso de las organizaciones empresariales es muy reducido en el desarrollo de las relaciones laborales, asumiendo más un rol de lobby económico para intereses sectorializados de cada uno de los grupos empresariales. En particular, con esa tendencia a la transformación del rol propio de las organizaciones empresariales en ese tipo de países, se observa en paralelo cómo se trata de sistemas de relaciones laborales donde la concertación social viene a ser de baja intensidad, cuando no prácticamente inexistente, al menos la concertación social entendida como ha funcionado en aquellos países donde las manifestaciones externas del contrato social se han institucionalizado con fuerza a través del diálogo social entre Gobierno, sindicatos y patronales.

Sea por unos u otros motivos, lo cierto es que todos los factores precedentes marcan una tendencia negativa en orden al mantenimiento de la concertación social en los términos que hemos venido conociendo entre nosotros hasta ahora, y que se ha desarrollado ampliamente en España con especial intensidad desde el inicio de la transición política. Es cierto que la concertación social ha tenido momentos de mayor éxito y otros de mayor declive a lo largo de todo este período, pero probablemente ello ha sido resultado más de factores puntuales que de las bases conforme a las cuales se ha construido nuestro sistema de relaciones laborales. Por ello, el reto al que nos enfrentamos ahora puede ser de carácter más cualitativo y uno más de los diversos momentos de bajo tono de la concertación.

Ejemplo emblemático de ello puede ser cómo ha funcionado o dejado de funcionar la concertación social en el marco de la reforma laboral en España de 2012. Resulta especialmente significativo que en esta ocasión casi por primera vez, dentro de nuestra larga experiencia de reformas laborales, el Gobierno no ha abierto un previo proceso de consultas, ni siquiera de información, a las organizaciones sindicales y empresariales respecto de los objetivos, contenidos y efectos de las medidas que se contienen en esta importante reforma laboral. El Gobierno se limitó a conceder a los interlocutores sociales un muy breve plazo para que alcanzasen un acuerdo entre ellos y se lo remitiesen, sin ningún tipo de contacto directo al respecto.

A resultados de ello, las organizaciones sindicales y empresariales celebraron el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, con importantes compromisos en materia retributiva, de flexibilidad interna y de negociación colectiva. Dicho texto le fue remitido al Gobierno, con voluntad de abrir un diálogo por parte de los interlocutores sociales, sin que a resultados del mismo el Gobierno propiciase ningún tipo de contacto con las mencionadas organizaciones. Este Acuerdo no agotaba las materias que habían sido objeto de discusión y las propias partes en su notificación al Gobierno daban cuenta de los aspectos en los que no había sido posible el acuerdo entre las mismas.

En todo caso, lo relevante al objeto que estamos destacando es que, a resultados de todo lo anterior, el Gobierno procedió a elaborar su texto de reforma, sin información previa alguna con las organizaciones sindicales y empresariales y sin tampoco expresar voluntad de establecer proceso alguno de diálogo social. A su vez, aprobado el texto, el Gobierno se limitó a celebrar una reunión informativa con las partes, sin pretender a partir de entonces tomar el pulso de una posible valoración de las organizaciones acerca de las posibles correcciones al mismo en la fase sucesiva de tramitación parlamentaria a resultados de la conversión del Real Decreto-

Ley en proyecto de Ley ordinaria; a criterio del Gobierno ya no era el momento idóneo a la vista de que se encontraba en sede que correspondía decidir al poder legislativo.

Lo cierto es que, sea por unas u otras razones, en esta ocasión el Gobierno estimó que no procedía desarrollar ningún tipo de proceso de diálogo social, ni antes de la elaboración de la norma de urgencia ni a resultas de la tramitación de la misma como proyecto de Ley ordinaria. En esta otra fase, la interpretación es que el protagonismo corresponde a los grupos parlamentarios y el Gobierno con quien debe entenderse es con éstos últimos, como si ello fuera materialmente incompatible con la gestión en paralelo de un proceso de diálogo social. Incluso a estos efectos existe una rica experiencia en nuestro sistema de mantenimiento del diálogo social, vehiculado bien a través del grupo parlamentario de apoyo al Gobierno o bien a través de contactos directos con el ejecutivo, que han permitido retocar el texto legal en el debate parlamentario, añadiendo consenso sindical o empresarial al correspondiente parlamentario, sin que una y otra dinámica procedimental —diálogo social y debate parlamentario— se presenten como incompatibles por naturaleza.

Tan es así que, a resultas de una denuncia planteada por los sindicatos más representativos, la Organización Internacional del Trabajo ha llegado a manifestar su preocupación por la evolución del diálogo social en España, al tiempo que ha requerido al Gobierno para que le mantenga informado de su desarrollo futuro, reclamando recuperar el respeto mutuo a los compromisos asumidos en materia de implementación de la concertación social. En estos términos, llegará a declarar en el Informe del Comité de Libertad Sindical de marzo de 2014, respecto del caso nº 2947, en su párrafo 445 que el “Comité desea subrayar la importancia que presta a que la consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas se produzca con suficiente antelación y en particular con tiempo suficiente antes de que los proyectos de ley o los proyectos de Real decreto-ley sean sometidos a consulta de estas organizaciones antes de su aprobación por el Gobierno, requisito previo a la tramitación parlamentaria. El Comité desea recordar que con las debidas limitaciones de tiempo, los principios en materia de consulta son válidos también en períodos de crisis que requieren medidas urgentes”.

Ciertamente, el panorama parece que posteriormente se ha corregido parcialmente, en la medida en que se observa cierta predisposición de las partes por recomponer los puentes de contacto perdido que, aunque de manera esencialmente informal, muestren una cierta recuperación del diálogo social entre nosotros. En todo caso, la proximidad en el tiempo de los últimos procesos que se están desarrollando

y, en especial, la escasa publicidad y de formalización institucional del modo en que se está intentando recuperar el diálogo social en este último período, dificultan notablemente una valoración adecuada del preciso contexto en el que nos movemos en estos momentos.

En resumen, todos los elementos precedentes coadyuvan cuanto menos a una dificultad de mantenimiento del contrato social en sus estrictos términos, tal como ha venido funcionando en las décadas precedentes y, en particular, a que la concertación social pueda desplegar el papel protagonista del nivel que ha alcanzado durante este mismo período.

3. LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA RENOVACIÓN DEL CONTRATO SOCIAL

Todas las transformaciones que hemos venido refiriendo previamente, como hemos concluido, ponen en serio riesgo el consenso generalizado imperante hasta la actualidad en torno al contrato social conforme al cual se ha desarrollado la vida política, económica y social durante las siete últimas décadas. Sin embargo, ello no debe conducirnos a la conclusión de pensar que las razones que en su día justificaron el logro del gran contrato social a mediados del siglo pasado se hayan visto esfumadas y, con ello, la expectativa de movernos en un contexto en el que carezca de sentido su pervivencia. Por el contrario, a nuestro juicio, los cambios que se están produciendo en el escenario de la economía globalizada, de la crisis económica de impacto estructural y, por efecto derivado, de la crisis institucional que llega a debilitar la concertación social, están requiriendo una renovación del contrato social alcanzado en su origen. Precisamente las bases políticas, económicas y sociales que determinaron la necesidad de dicho contrato social subsisten plenamente hoy en día, de modo que ni siquiera creemos que sea apropiado hablar de un nuevo contrato social en el sentido estricto del término, sino de la exigencia de su reconstrucción o renovación.

Las claves de ese contrato social no pueden ser diversas de las que fueron en su origen: un compromiso de contrapeso entre el funcionamiento del sistema capitalista basado en las reglas del mercado ahora globalizado, provocando mayores tensiones derivadas por las exigencias de competitividad acentuada, y las debidas compensaciones de tutela de la población trabajadora y de los segmentos sociales con riesgos de exclusión social, que otorgue plena legitimidad política y social al modelo.

De igual forma, los principales intermediarios del contrato social, como protagonistas centrales del modelo, deben seguir siendo los mismos, o bien, sin que se tenga que descartar la necesidad de incorporación de otros sujetos adicionales, cuando menos no puede concebirse con exclusión de los que han sido nucleares hasta la actualidad. Indiscutiblemente, por muchas dificultades por las que estén pasando en algunos momentos hoy en día, la reconstrucción del contrato social resulta inconcebible sin un protagonismo de primer orden por parte de las asociaciones sindicales más representativas y en paralelo también de las organizaciones empresariales igualmente más representativas.

El instrumento de formalización jurídica del contrato social no puede ser otro, en primera instancia, que el consenso en torno a los textos constitucionales receptores del modelo de Estado social y democrático de derecho propio de los Estados europeos, así como de su articulación práctica conforme a los principios propios de una concepción profunda de la garantía de efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Asimismo, desde el punto de vista procedimental la concertación social debe continuar siendo un referente instrumental clave de dicha renovación, especialmente en aquellos países en los que ha desplegado un papel relevante en la formalización institucionalizada del consenso en torno a las medidas que adoptan y desarrollan las reformas estructurales que viabilizan el equilibrio de intereses buscado con el contrato social.

Diferente es que los retos y las dificultades para llevar a buen puerto esa reconstrucción y renovación se presenten mucho más complejos, con resistencias y desconfianzas más notables ahora que a mediados del siglo pasado, tiempos en los que se logró que cuajara un gran entendimiento social.

Respecto a su contenido, en lo que afecta a la gestión del mercado de trabajo y al equilibrio interno en las relaciones laborales, no cabe la menor duda de que todo ello resulta mucho más complejo en un escenario de economía globalizada, donde no es fácil fijar modelos nacionales sin tener presente los fuertes condicionantes que provienen del exterior. A estos efectos, por muchas dificultades que ello implique, el contrato social no puede lograrse si no es en el terreno de la consecución de un real y efectivo modelo de flexiseguridad laboral. El debate en torno a la implantación de un modelo de flexiseguridad en el ámbito de las relaciones laborales y, en particular, acerca de su posible desarrollo dentro del sistema español, a pesar de su relativa evanescencia, sigue encontrándose en el centro de atención del de-

bate científico en el ámbito de lo laboral. El dilema es lograr que los requerimientos de flexibilidad empresarial derivados de la economía globalizada se hagan compatibles con la tutela de los tradicionales intereses que determinaron en su día el surgimiento del Derecho del Trabajo, en particular que los mismos pueden hacerse sin perjudicar los paralelos o, en su caso, contradictorios intereses de los trabajadores a la seguridad en el trabajo.

Más aún, el contrato social en los países de la cuenca mediterránea sólo es viable sobre un modelo de flexiseguridad interna. De manera simplificada se apuntan dos modelos básicos de implementación de la flexiseguridad: el primero, externo al régimen del contrato de trabajo, mientras que el segundo se presenta como interno a la propia regulación de la relación laboral. El primero de ellos, la flexiseguridad externa, separaría plenamente los campos de actuación y los contenidos regulativos: desde el punto de vista de la legislación laboral en el sentido estricto del término, se propiciaría un sistema esencialmente de desregulación, donde se ofrecería al empleador una ilimitada capacidad de flexibilidad, teniendo como emblemas más sobresalientes una plena facultad de despido sin significativos costes económicos así como una extensa e intensa capacidad de cambio unilateral sin cortapisas de las condiciones de trabajo, en lo que se refiere a las obligaciones mutuas de prestación de servicios y de retribución del trabajo.

La compensación, como garantía de la seguridad de los trabajadores, se les proporcionaría dentro del mercado de trabajo pero fuera de la empresa, correspondiendo esencialmente a los poderes públicos proporcionar a los trabajadores la inmediata posibilidad real de continuidad en la actividad profesional vía una amplia movilidad profesional, fáciles transiciones laborales y elevadas dosis de empleabilidad de los trabajadores, incluida una intensa protección económica pública frente a los cortos períodos de inactividad laboral que se pudieran producir a resultas de un desempleo meramente friccional. Por decirlo con categorías institucionales jurídicas, la flexiseguridad externa concentraría toda la flexibilidad en la legislación laboral, mientras que orientaría toda la seguridad en el Derecho del empleo y en la Seguridad Social, sin desmerecer otras posibles actuaciones en el ámbito de los servicios públicos generales.

El segundo de ellos, la flexiseguridad interna, buscaría una integración de los objetivos divergentes de empresas y trabajadores dentro del régimen del contrato de trabajo, de modo que intentaría una regulación de las instituciones básicas del contrato de trabajo, tanto en su desarrollo como en su extinción, que permitiera lograr el debido equilibrio de intereses de forma simultánea en la implementación cotidiana

de las diferentes instituciones claves reguladoras del contrato de trabajo. Se trataría de atender a regular internamente el contrato de trabajo y, por tanto, el conjunto de la legislación laboral tanto a los requerimientos de flexibilidad empresarial como a las demandas de seguridad de los trabajadores. Más aún, no se trataría de una visión autónoma de cada una de las perspectivas, de modo que se ofrecieran de un lado herramientas de flexibilidad a las empresas, por vía de unas concretas instituciones laborales y, en paralelo e independientemente, otros instrumentos de compensación a los trabajadores por vía de instituciones diferentes, sino de una lectura integrada del fenómeno que procediera a diseñar respecto de cada institución laboral un régimen que acumulativamente tomara en consideración tanto las necesidades empresariales de flexibilidad como las exigencias de los trabajadores de seguridad.

Ciertamente, los dos modelos de flexiseguridad no resultan plenamente incompatibles, especialmente lo que no puede pensarse es que un amplio desarrollo de la flexibilidad externa permita olvidar las preocupaciones por lograr una efectiva flexiseguridad interna. Y, en particular, que la debilidad de los Estados nacionales de la cuenca mediterránea en ciertos ámbitos del gasto público dificulta notablemente la implementación de un modelo pleno de flexiseguridad externa.

En todo caso, la premisa de partida en el sentido de que el objetivo no puede ser otro que el de la centralidad de la flexiseguridad interna, debe impactar necesariamente tanto sobre los protagonistas como en relación con los ámbitos de actuación del contrato social.

Comenzando por los ámbitos, que condicionan a los sujetos, resulta indiscutible que un auténtico modelo de flexiseguridad requiere como puntal de apoyo imprescindible una renovada concertación social y que ésta, a su vez, debe implementarse a muy diversos niveles.

Al apostarse por un modelo de flexiseguridad interna resulta imprescindible otorgar un protagonismo destacado a la negociación colectiva, en la medida en que se trata del instrumento que puede con mayor eficiencia práctica llevar al terreno de lo concreto el necesario equilibrio entre los requerimientos de flexibilidad empresarial y las exigencias de seguridad de los trabajadores. Ciertamente, ello comporta reforzar el papel del convenio colectivo de empresa, por ser el ámbito de lo más cercano, si bien ello, a su vez, sobre dos premisas para que se trate de un auténtico proceso de flexibilidad negociada y sobre la base del consenso que va implícito en el contrato social. Primera premisa: dicha negociación empresarial sólo puede ser auténtica cuando se desarrolle en empresas de dimensiones medianas y grandes, pues de lo

contrario el interlocutor sindical será más ficticio que real, y la correlación de fuerzas entre las partes genuina y no de mera apariencia. Segunda premisa: el reforzamiento de la negociación empresarial no puede llevarse a cabo en detrimento de la pervivencia del convenio sectorial como instrumento de homogeneización de los costes laborales en las empresas y, por tanto, evitando que surjan fenómenos de *dumping* laboral a resultas de un indebido debilitamiento del convenio colectivo sectorial.

Correlativamente a lo anterior, un logro razonable de la flexiseguridad interna a través de su concreción vía la negociación colectiva no puede llevarse a cabo con una anomia de la normativa estatal en la regulación del sistema de relaciones laborales. En modelos como los propios de la cuenca mediterránea, resulta inexcusable el intervencionismo público vía la legislación laboral estatal de apoyo y de equilibrio de los intereses al fin de la flexiseguridad. Y, para el logro del debido consenso al respecto y su efectividad, la fijación de las claves de esa intervención de la normativa laboral sólo puede alcanzarse si se vehicula a través de la pervivencia de una fuerte concertación social, en la que exista un amplio consenso gubernamental, sindical y empresarial sobre los elementos básicos al respecto: la intensidad de impacto que debe tener esa normativa laboral y el equilibrio de intereses que vean reflejado en la misma las organizaciones sindicales y empresariales.

Por lo demás, afectando la reconstrucción del contrato social a contenidos muchos más amplios que los relacionados con el diseño del mercado de trabajo y del sistema de relaciones laborales, incidiendo en aspectos más generales de programación de las políticas económicas generales y de articulación de los servicios públicos y prestaciones sociales propios del Estado de bienestar, la llamada a la intervención del poder público resulta mucho más amplia. Y, tratándose de materias nucleares de la confirmación del modelo socioeconómico del país, esos otros contenidos, ciertamente en el ámbito de los poderes normativos y competencias públicas de los Gobiernos, no pueden escapar tampoco a convertirse en contenidos típicos de la concertación social. La debilidad de legitimación social que presentan hoy en día los modernos sistemas políticos, debe afrontarse desde muy diversas esferas y con muy distintos métodos, pero indiscutiblemente en ellos debe seguir ostentando un protagonismo destacado el correspondiente a la concertación social, a través de la intervención en la misma de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Más aún, situándonos en el marco ya asentado de una profunda globalización de la economía y, por ende, de pérdida de autonomía de los Gobiernos de los Estados nacionales, ese proceso de concertación social nacional debe reforzarse por

la vía de su reproducción a niveles superiores. De un lado, requiere que ese modelo de flexiseguridad interna venga apoyado desde las instituciones europeas y, de otro lado, que venga legitimado por un correlativo proceso de concertación social en el ámbito europeo.

Por otro lado, a la vista de cuáles son los diversos ámbitos o escenarios en los que deben desenvolverse los nuevos retos que se presentan a la reconstrucción del contrato social, ello impacta en paralelo sobre sus protagonistas tradicionales, en la medida en que estos deben, a su vez, someterse a un proceso de renovación con vistas a recuperar la legitimación social que, en gran medida, manifiesta su crisis institucional a resultas de la desafección señalada en las mencionadas encuestas de opinión.

De parte sindical, especialmente, parece necesaria una jerarquización en el ejercicio de las diversas facetas que constituyen su actividad sindical. Sin olvidar la importancia de actuar a distintos niveles, parece necesario que las estructuras sindicales refuercen su presencia en el ámbito de los centros de trabajo y empresas concretas, pues es la única forma de dar respuesta a los nuevos escenarios de reforzamiento del ámbito empresarial de negociación colectiva y de gestión negociada de los procesos de reestructuración empresarial; sin dejar de tener presente también que esa es una vía esencial para recuperar la debilidad actual, provocada por su pérdida de legitimidad a resultas de la global crisis institucional que también les impacta.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la sociedad en que vivimos hoy en día resulta mucho más plural y diversa comparativamente con lo que era la estructura social en el pasado. En particular, este fenómeno también está muy presente en el mercado de trabajo, de modo que la conformación de la población trabajadora se ha vuelto mucho más heterogénea y variada, existiendo ciertos grupos a los que resulta difícil integrar en el seno de las organizaciones sindicales como se hacía en el pasado: empleados en microempresas, extranjeros, jóvenes, técnicos profesionales, trabajadores temporales y a tiempo parcial, etc. De ahí que los sindicatos representativos, para afrontar el reto de recuperar su plena legitimidad social, deben orientarse hacia una actuación más plural, que les permita recuperar audiencia y apoyo social dentro de estos grupos sociales cada vez más heterogéneos y con una concepción cada vez más diversa respecto de su posición dentro del mercado de trabajo.

A mayor abundamiento, el sistema legal de determinación de la representatividad sindical sobre la base del resultado de las elecciones a comités de empresa propor-

ciona grandes dosis de objetividad y transparencia al respaldo que por vía del voto reciben las organizaciones sindicales de parte de los trabajadores, otorgándoles una elevada legitimidad para actuar como interlocutores en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, al propio tiempo, ese sistema desincentiva el esfuerzo de captación de afiliados, no sintiendo los trabajadores la necesidad de afiliarse por cuanto que entienden que su apoyo lo conceden por vía del voto, ni tampoco sintiendo las organizaciones sindicales la necesidad de incrementar su base de afiliación como instrumento de legitimidad social. El resultado es que las tasas de afiliación sindical son bajas, por mucho que sigan siendo las organizaciones sociales con mayor número de adscritos de todas las existentes. A la postre, ello les debilita desde el punto de vista de su legitimidad social, lo que les obliga a recuperar el pulso de preocupación por volver la mirada hacia la importancia también de elevar los índices de afiliación sindical.

Por parte de las organizaciones empresariales, debe retornarse a su originario papel influyente como protagonistas destacados de las relaciones laborales, huyendo por tanto de las tentaciones de convertirse en meros lobbies de presión para la defensa de los intereses de concretos sectores empresariales. Ello les llama a mantener la influencia del nivel sectorial de los convenios colectivos y una visión de conjunto del sistema socioeconómico que les permita tener una voz propia y unitaria en el curso de los procesos de concertación social con el poder público.

Asimismo, en la medida en que hemos considerado imprescindible la elevación del contrato social y, con él, de la concertación social al ámbito europeo, ello implica situar la mirada en la reconstrucción del modelo en ese ámbito con la incorporación de los protagonistas que actúan a ese nivel: instituciones europeas, organizaciones sindicales y empresariales de ámbito europeo. Para ello, a su vez, se hace necesario recuperar los canales institucionales formalmente considerados de funcionamiento de la gobernanza europea. En efecto, la crisis económica ha provocado un cierto desbordamiento de los canales institucionales previstos en los Tratados constitutivos para el diseño y gestión de las políticas públicas a nivel europeo (principalmente Comisión y Parlamento), con debilitamiento de los mismos en favor de otras instancias que le marcan desde fuera los caminos de actuación (sobre todo, Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional y determinados gobiernos nacionales).

En esa clave, es ciertamente difícil que la concertación social avance en el ámbito europeo, en la medida en que la gobernanza se hace menos transparente y se pierde el contacto directo con los auténticos interlocutores del diseño y gestión de las po-

líticas públicas. La reconstrucción del contrato social en el ámbito europeo sólo puede ser real en la medida en que se articule por la vía de la transparencia y la recuperación de la capacidad decisoria por parte de las instituciones europeas previstas en los Tratados para la asunción de cada una de sus respectivas competencias. En los mismos términos, desde el punto de vista sindical, se tiene que producir una confluencia de intereses con las organizaciones de ámbito europeo, de modo que logren actuar de manera conjunta en el ámbito europeo y, con ello, contrarrestar las posibles tendencias hacia el renacionalismo sindical que se aprecian a resultas de la globalización económica.

De igual forma, especialmente por lo que afecta a Estados de estructura territorial compleja como es el caso español —donde por añadidura emergen las tendencias centrífugas como una preocupación central del futuro de nuestro sistema político— resulta ineludible implicar a los niveles políticos territoriales en la reconstrucción del contrato social. Se trata de una perspectiva que prácticamente estuvo ausente del contrato social que se conformó hace seis décadas, pero que ahora deviene en un reto fundamental. Para un caso como es el español, este asunto se presenta hoy en día como un problema de primer orden en el panorama político, al extremo que desvía la atención de los aspectos tradicionales propios del contenido del contrato social; si bien, al propio tiempo, una respuesta adecuada en la reconstrucción del contrato social puede constituir un elemento clave para contrarrestar las tendencias territoriales centrífugas.

Una respuesta adecuada a los objetivos problemas de distribución de las cargas fiscales entre los territorios constituye elemento inexcusable para lograr contrarrestar esas tendencias centrífugas, aunque es obvio que a estas alturas ese elemento ya no es el único en juego para superar el arduo problema político al que nos enfrentamos. En esa clave, la concertación social como instrumento de la renovación del contrato social debe tener muy presente este asunto y las presiones centrífugas que ello implica, del mismo modo que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas deben incorporar como método también a los poderes territoriales en el mismo proceso de concertación social.

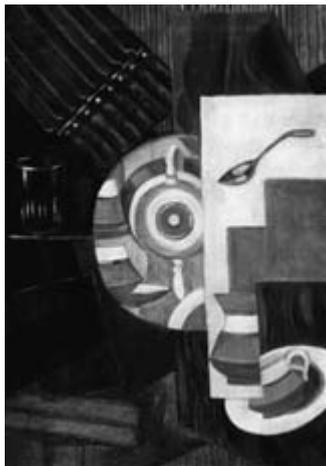
Como colofón de todo lo anterior, la formalización de la reconstrucción y renovación del contrato social, por la intensidad cualitativa que tiene el mismo, es difícil que se produzca en los términos requeridos y con la firmeza deseada si no se traslada al instrumento jurídico que por excelencia lo simboliza en términos emblemáticos: la Constitución. A estos efectos, esa plasmación jurídica de la reconstrucción del contrato social no puede suponer un mero cambio de maquillaje de su texto. Na-

turalmente sería aventurado en exceso por nuestra parte establecer el elenco de preceptos que deben ser reconsiderados dentro de nuestro texto constitucional, más aún dentro de la brevedad del tratamiento con el que aquí se aborda tan trascendente asunto. Si se mencionan materias concretas lo es a los sólo efectos de confirmar el alcance de la afirmación precedente en el sentido de que no puede tratarse de un mero retoque cosmético de nuestro texto constitucional.

Cuando menos, con vista a esa reconstrucción del contrato social, sería imprescindible abordar aspectos tales como el diseño de un auténtico Estado federal, con su necesario impacto sobre el conjunto de las instituciones del sistema político; la expresa conexión de nuestro sistema político con su integración dentro de la Unión Europea; una relectura del contenido y alcance de los derechos fundamentales y libertades públicas, especialmente por lo que supone de profundización del modelo de Estado social y de bienestar; el contrapeso entre el juego de la libertad de empresa y los derechos laborales, así como, en última instancia, el reconocimiento mismo del carácter constitucional de los procesos de concertación social. El reto resulta ciertamente difícil y de elevada complejidad, no exento de riesgos, pero las esperanzas futuras están centradas en su consecución para el logro de una sociedad más desarrollada en lo económico e igualitaria en lo social.

Amparo Merino

El respeto a la autonomía colectiva como pilar fundamental de un nuevo contrato social. Los retos de futuro en España



Aparador con platos, 1915. Olga Rozanova.

Un contrato social supone un acuerdo de organización de la vida en común entre el Estado y los ciudadanos, más allá de los tratados y de la constitución. En España, el contrato social vigente en las últimas décadas quiebra hoy en aspectos básicos para su supervivencia, y sin él difícilmente se encontrará una salida adecuada a la actual crisis política y económica.

El derecho del trabajo, el diálogo social y la negociación colectiva son piezas cardinales del modelo social europeo, y como tales han de ser preservados, fomentados y reforzados en el contrato social.

El respeto a la libertad sindical exige garantizar la autonomía de los trabajadores en defensa de sus intereses de clase, superando el intervencionismo estatal que padecen nuestras relaciones laborales. El modelo legal vigente no prescinde formalmente de la negociación colectiva, pero traza la dirección que deben seguir los actores sociales, restando eficacia al convenio colectivo. Y cuando se intenta desvalorizar la negociación colectiva no solo se busca despojarla de su condición de instrumento de ordenación de las condiciones laborales, también se promueve una mayor desigualdad entre las rentas del trabajo y el capital.

Es primordial recuperar en su plenitud la autonomía colectiva para garantizar una negociación colectiva de equilibrio, libre de injerencias de los poderes públicos.

1. LA CRISIS DEL NUEVO MILENIO: LA NECESIDAD DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

LA crisis económica y financiera mundial no es síntoma de simples desajustes revisables. Es una crisis de la economía real, que evidencia un problema sistémico y estructural. La 'riqueza' desigual que el modelo capitalista ha generado a lo largo de décadas se ha conseguido a un coste muy elevado para los seres humanos, víctimas de un sistema que ha logrado sobrevivir a costa de un cada vez mayor déficit social y democrático. Hoy el capitalismo debe afrontar un deterioro de la productividad, una pobreza generalizada, una distribución injusta de la riqueza y la falta de equidad. Cuestiones tan básicas como el empleo, la inserción social, la salud y la educación son abatidas por un modelo económico que destruye el tejido social y que expulsa del sistema a amplios sectores de población.

Se han ensayado, con escasa eficacia, fórmulas que, para enfrentar las crisis y reactivar la economía, desatienden otros modelos más capaces de corregir las carencias de las estructuras vigentes, a partir de una distribución del trabajo socialmente necesario, programas para los más desfavorecidos, inversiones en salud y educación, y avances hacia la sostenibilidad en el empleo en sectores clave para la producción de puestos de trabajo¹.

La globalización y sus efectos condicionan las capacidades de maniobra y de decisión de los Estados soberanos, seriamente afectados por una interdependencia de la economía cada vez más fuerte y la posición estratégica del capital transnacional. Las políticas sociales, compensatorias y redistributivas de la renta, inherentes al Estado de bienestar, han quedado extraordinariamente comprometidas. Su referente —el Estado social, en su concepción más amplia—, paradigma de la intervención pública en la actividad económica y en las garantías de los derechos y obligaciones políticos y sociales, es inclusivo de la participación social en el espacio

¹ GONZÁLEZ REYES, L., "Decrecimiento", AA.VV. (edits. Hernández Zubizarreta, J., González, E. y Ramiro, P.) *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Icaria&Antrazyt, 2012, p. 89.

institucional y en las empresas². La centralidad del trabajo como valor social da cobijo y hace efectivos los principios democráticos y el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

La viabilidad de una sociedad del bienestar, construida sobre pilares de derechos sociales públicos y universales, ha sido cuestionada desde posiciones globalizadas que, atraídas por la desregulación y flexibilización de los mercados de trabajo, abogan por la polarización de la riqueza, a través de un incremento de las rentas del capital y un correlato descenso de las rentas del trabajo. El desempleo, próximo a ser estructural, la pobreza, la exclusión social y las políticas nacionales de reducción del gasto público han quebrado el Estado de bienestar “como construcción política, económica y social”³.

El enfoque estratégico de la construcción europea adolece de imperfecciones y deficiencias económicas, políticas e institucionales, que deben ser corregidas para preservar los niveles de bienestar y de convivencia pacífica, a través de un impulso de la integración europea, entendida no solo como proyecto económico sino también como proyecto de sociedad o modelo social europeo⁴. Los desequilibrios habidos entre los objetivos de integración de los mercados y los logros sociales y políticos sitúan al programa europeo en un estado de continua dialéctica y de insuficiencia e ineficiencia de las maniobras comunitarias y las políticas nacionales. Se echa en falta una mayor gobernanza europea⁵, para cuya construcción es imprescindible que exista una Europa social, hasta ahora desatendida.

La crisis económica ha hecho emerger las disfunciones de la arquitectura institucional de la gobernanza europea, y su incapacidad para tomar con agilidad decisiones consensuadas sobre temas clave. Esta situación irradia a la ciudadanía, que

² ARAGÓN, J., “El Estado de bienestar como proyecto político en un mundo en transformación”, *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, nº 15, 2010, pp. 24-25.

³ ARAGÓN, J. “El Estado de bienestar...”, *op. cit.*, p. 29.

⁴ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Revista Cauces*, nº 22, 2013.

⁵ Según se establece en la Comunicación de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]. Es necesario reformar la gobernanza europea para acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas. Una buena gobernanza se basa en cinco principios acumulativos: 1.- Apertura, que supone que las instituciones europeas deben dotar de mayor importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones. 2.- Participación, implicando de manera más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas. 3.- Responsabilidad, que exige clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones, para que cada agente concernido asuma la responsabilidad de la función que le ha sido atribuida. 4.- Eficacia, para la que es necesario que las decisiones se adopten en el nivel y momento adecuados, produciendo los resultados buscados. 5.- Coherencia en las diversas políticas que la UE lleva a cabo.

muestra su desapego y desinterés por la Unión Europea y sus instituciones, y su desconfianza hacia un proyecto que ha creado un clima de desconcierto y de descoordinación de las partes implicadas. Urge repensar el Estado de bienestar como programa político y reorientarlo a través de fórmulas de refuerzo y de democratización del modelo europeo, que garanticen que las opciones económicas van de la mano de instrumentos sociales que permiten superar los profundos desequilibrios sobre los que se arma la Europa de los 28.

Europa y España carecen de un contrato social, de un acuerdo de organización de la vida en común de los individuos y de los grupos sociales en los que se integran, propio de una sociedad democrática y plural. Este contrato social va más allá de los tratados y de la constitución; es un compromiso no escrito que distribuye derechos y responsabilidades, que organiza desde la democracia a la sociedad para afrontar colectivamente los retos del futuro.

El modelo español de la transición ha sido, en opinión de algunos, el contrato social que nuestro país construyó tras el agotamiento del régimen franquista. Este contrato, que ha estado vigente durante tres décadas, quiebra hoy en aspectos que son básicos para su supervivencia⁶. Un modelo productivo declinado, rendido al capital y sin visos de sostenibilidad, demuestra su escasa capacidad para generar empleo de calidad, creando a cambio falsas expectativas de futuro armadas a partir de contratos de trabajo tan precarios e inestables que niegan a los trabajadores un salario justo que garantice su independencia y les permita subsistir en condiciones dignas.

El contrato social también se resiente con el dominio económico de los grandes poderes privados, hoy verdaderos gestores de los servicios públicos, frente a un Estado cada más refractario a administrar los servicios sociales básicos. Las relaciones laborales completan un cuadro social que, transformado en sus componentes estructurales a golpe de decreto-ley, expresa cierto rechazo hacia fórmulas que han demostrado su eficacia en el gobierno de las relaciones de trabajo. La flexibilidad interna se instala cómodamente en la empresa, como paradigma de un modelo pro-

⁶ “Las políticas que se están impulsando en Europa y en España para abordar la crisis pueden tener consecuencias aún más graves desde una perspectiva más profunda, como pueda ser la de la ruptura de los consensos sociales básicos que han organizado la convivencia social en las democracias europeas en las últimas décadas, desde la post-guerra en muchos países de la antiguamente llamada Europa Occidental y desde la transición española de mediados de los setenta en el caso de nuestro país”, RODRÍGUEZ SAN JULIÁN, E. y BALLESTEROS, J.C., *Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro*, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, Madrid, 2013, p. 7.

ductivista y mercantilizado en el que la rentabilización de la fuerza de trabajo se propone como objetivo prioritario⁷.

La negociación colectiva no es extraña a la 'flexibilidad' de un sistema que suprime las regulaciones que tradicionalmente han protegido a los económicamente más desfavorecidos y a la clase trabajadora en general. El deterioro del "poder contractual colectivo de los trabajadores"⁸, que es promocionado desde la ley, se salda con procesos de desregulación de las condiciones de trabajo y de inaplicación de lo pactado sectorialmente, mostrando a la negociación colectiva como un instrumento de gestión al servicio de la empresa.

Sin un contrato social entre el Estado y los ciudadanos difícilmente se encontrará una salida adecuada a la crisis política y económica que actualmente se aloja en el país. Este contrato exige un acuerdo en el que los órganos institucionales del Estado reconozcan sus derechos, pero también sus responsabilidades para con los ciudadanos, que son quienes les proveen de autoridad para regular el orden social. El contrato social debe servir para reconstruir el Estado y rescatar su naturaleza política y social, con nuevas fórmulas de complementariedad que permitan crear un mercado justo y solidario, que involucre dinámicamente a los ciudadanos y que fije responsabilidades "en el desarrollo social y económico y en la organización de la vida democrática en común"⁹.

Los interlocutores sociales deben participar activamente en la puesta en funcionamiento de un contrato social estable y, a la par, dinámico, que promueva los valores sociales y garantice la centralidad de la sociedad del bienestar, con presencia de marcos jurídicos regulatorios adecuados y delimitación de los espacios que han de ocupar la iniciativa pública y la iniciativa privada. Sus elementos esenciales deben ser la salud, la educación, la protección social, el empleo y los salarios, así como el respeto pleno al principio de autonomía colectiva en los procesos de negociación colectiva.

El derecho del trabajo, el diálogo social y la negociación colectiva son piezas cardinales del modelo social europeo, y como tales han de ser preservados, fo-

⁷ MOLINA, C., *Escenarios de 'pos-ultraactividad' del convenio: soluciones judiciales a la incertidumbre*, Bomarzo, Albacete, 2014, p. 13.

⁸ PALOMEQUE, M.C., "La reforma laboral y su impacto en el sistema de negociación colectiva", AA.VV. (dirs. Ramos, M.I. y Grau, M.C.), *Las reformas sobre el sistema de negociación colectiva en España*, Bomarzo, Albacete, 2013, p.19.

⁹ RODRÍGUEZ SAN JULIÁN, E. y BALLESTEROS, J.C., *Crisis y contrato social...*, op. cit., p. 7.

mentados y reforzados en el contrato social. Debe, pues, garantizarse la autonomía de los actores sociales, sin posibilidad de intervención unilateral de las autoridades públicas en los procesos de negociación y en los convenios colectivos vigentes, maximizando, a nivel nacional y europeo, los espacios de cobertura convencional¹⁰.

2. RUPTURA DE LA CENTRALIDAD DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SISTEMA VIGENTE DE RELACIONES DE TRABAJO

Con una forma singular de interpretar y aplicar la ‘flexiguridad’ en los lugares de trabajo, las recientes reformas laborales proponen un nuevo modelo de negociación colectiva, que reconduce la iniciativa del empresario hacia fórmulas de gestión de la flexibilidad interna, reforzando su poder privado¹¹. Se quiere que la negociación colectiva “sea un instrumento, y no un obstáculo, para adaptar las condiciones laborales a las concretas circunstancias de la empresa” (EEMM Ley 3/2012), con técnicas de ingeniería jurídica que alteran el régimen normativo del convenio colectivo y ensanchan las posibilidades de su inaplicación a la práctica totalidad de las condiciones de trabajo¹². Las consecuencias de la técnica jurídica recién esbozada se presentan ya con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2012: la paralización en numerosos sectores de actividad productiva de los procesos de negociación, aplazará en el tiempo la firma de acuerdos y convenios sectoriales y debilitará su centralidad. Confrontada con la situación inmediatamente anterior, la reforma de 2012 vendrá acompañada de un incremento cuantitativo de los convenios registrados, que, no obstante, comienzan a ajustarse a los parámetros estructurales promovidos por el legislador. La apertura de unidades de contratación antes inexistentes se instala en la empresa con nuevos convenios y acuerdos colectivos, muchos de ellos autónomos y desvinculados de la negociación sectorial.

¹⁰ CONFEDERACIÓN EUROPEA DE SINDICATOS, *Un contrato social para Europa*, www.etuc.org.

¹¹ La reforma “intenta reinstalar en nuestro sistema jurídico la concepción de la empresa como un territorio de exclusiva gestión por el empresario, rescatando del baúl de la memoria, a donde le había colocado la cláusula constitucional del Estado social y democrático de derecho, la figura del empresario como ‘el señor de su casa’ [...], figura esta, ligada a concepciones autoritarias de los sistemas de relaciones laborales”, RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.; VALDÉS, F.; CASAS, M.E., “La reforma laboral”, *RL*, núm. 5, 212, p. 1 ss.

¹² Sobre los últimos cambios normativos habidos en la negociación colectiva y sus consecuencias, GONZÁLEZ ORTEGA, S., “La negociación colectiva en el Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, *TL*, núm. 115, 2012, pp. 85 ss. ESCUDERO, R., “El Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero: la envergadura de una reforma profundamente desequilibradora de la negociación colectiva”, AA.VV. (coord. Escudero), *La negociación colectiva en las reformas de 2010, 2011 y 2012*, Cinca, Madrid, pp. 11-56.

Estos cambios de los que da cuenta la *praxis* negociadora son consecuencia de un modelo legal de negociación colectiva que actualmente se asienta en la empresa y que con paso firme prescinde de la centralidad del convenio sectorial. Con una lógica mercantilista, que poco tiene que ver con la necesidad de dinamizar la negociación colectiva misma, el sistema vigente cuestiona al convenio sectorial y sus capacidades para dotar de mayor flexibilidad las prácticas en el ámbito de la empresa y garantizar la moderación salarial.

Es la que se propone una descentralización de la negociación colectiva sin cauteles, que ya no se manifiesta desde la centralidad y coordinación propias del modelo social-demócrata, sino que, a costa de un debilitamiento de las organizaciones sociales, actúa mediante reglas severas de intervención estatal que fomentan la desigualdad económica y la ruptura de la uniformidad.

La estrategia empresarial cuenta a su favor con un marco normativo e institucional perfilado, no en función de la evolución de las relaciones sociales, sino bajo la presión de determinados grupos de interés que dan prioridad al espacio competitivo en el que se desenvuelve la empresa y reclaman una reestructuración de las relaciones de trabajo, vinculando a los asalariados a los riesgos propios de la explotación empresarial¹³.

La flexibilización de los costes del factor trabajo y la diversificación de las condiciones de empleo se desarrollan a través de fórmulas orientadas a sortear la negociación colectiva sectorial y a potenciar en el seno de la empresa negociaciones individuales o con grupos reducidos de trabajadores, cuya capacidad contractual es limitada. El acuerdo informal de empresa se presenta como un instrumento flexible y dinámico que permite un entendimiento directo de las partes, sin necesidad de someterse a las exigencias legales propias del procedimiento institucionalizado de negociación colectiva. En estos procesos, el pulso empresarial busca mantener una mano de obra que no perturbe las políticas de rentabilidad, con fórmulas que, mediante el trato directo empresario-trabajador, permitan reajustar los componentes retributivos y sus cuantías y renegociar unas condiciones ajustadas a la situación de mercado existente. La empresa se desenvuelve mejor en un escenario que, prescin-

¹³ La reforma de 2012 “impone elementos centrales de desregulación de las relaciones laborales, acompañándolas de un profundo rechazo a la acción sindical”, con un “encumbramiento de la decisión unilateral del empresario como fuente principal de determinación de las reglas sobre el trabajo en sustitución de la negociación colectiva”, BAYLOS, A., “La ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario en la Ley 3/2012”, AA.VV. (coord. Baylos), *Políticas de austeridad y crisis en las relaciones laborales: la reforma del 2012*, Bomarzo, Albacete, 2012, p. 11.

diendo de la formalidad, considera más coherente con su eficiencia y competitividad, ofreciendo la posibilidad de adaptación a los cambios permanentes de mercado¹⁴.

El discurso empresarial arrincona la negociación colectiva sectorial, que juzga rígida y con efectos negativos para la competitividad. En circunstancias difíciles, se entiende que el convenio colectivo sectorial agrava la crisis empresarial, al no permitir ajustar los salarios a las condiciones reales de cada empresa. La negociación colectiva formal se percibe como un proceso hondamente normalizado que, incapaz de valorar la posición de la empresa en el mercado, dificulta la adopción de acuerdos.

El reemplazo de los procesos reglados de negociación colectiva por acuerdos que reciben la eficacia y consideración de instrumentos colectivos, da paso a una nueva forma de 'pactación' de condiciones de trabajo que, con pérdida de derechos colectivos, se asocia a una estrategia empresarial que mantiene el control de la fuerza de trabajo y maneja con flexibilidad y habilidad las actividades laborales. Esta operación de sustitución-sucesión convenio sectorial-convenio o acuerdo informal de empresa, recorta los beneficios sociales pactados y debilita los espacios de organización colectiva de los trabajadores y su capacidad de influencia en la toma de decisiones¹⁵. En este tránsito a la empresa de pequeña dimensión —no se olvide que el tejido empresarial español se nutre básicamente de pymes—, el sindicato pierde legitimidad e interlocución ante ella, así como capacidad contractual.

Los resultados de la negociación en estos dominios —pérdida de los beneficios otrora logrados a través de una extensa red de convenios colectivos sectoriales que garantizaban espacios de uniformidad y homogeneidad— se sostienen en una legislación inadecuada que, a costa de garantizar la competitividad de las empresas, perjudica y debilita a un actor social que debe moverse en la actualidad en marcos de negociación colectiva cada vez menos justos y más desequilibrados.

3. SIN EL RESPETO PLENO A LA AUTONOMÍA COLECTIVA NO ES VIABLE EL CONTRATO SOCIAL

El respeto pleno a la libertad sindical exige garantizar la autonomía de los trabajadores en la defensa de sus intereses de clase, superando el intervencionismo

¹⁴ MONTERO, C. *et al.*, "Tendencias emergentes en la negociación colectiva: el tránsito del contrato al convenio", *Cuadernos de investigación*, núm. 11, 1998, pp. 3 ss.

¹⁵ MONTERO, C. *et al.*, "Tendencias emergentes...", *op. cit.*, pp. 3 y ss.

estatal que padecen nuestras relaciones laborales. No es el de hoy el intervencionismo auspiciado por el sistema político nacido en 1939, que, con la aprobación, primero, de las reglamentaciones de trabajo, y años más tarde —1963— de las ordenanzas laborales, negaba a los trabajadores toda posibilidad de dotar de dimensión colectiva las relaciones de trabajo. El modelo legal vigente no prescinde formalmente de la negociación colectiva, pero sí traza la dirección que deben seguir los actores sociales, preasignando unidades de contratación y restando eficacia al convenio colectivo a través de una compleja combinación de fórmulas temporales y competenciales, cuyos creadores dicen haber instaurado para proveer de dinamidad a un modelo de negociación colectiva que entienden poco ágil y excesivamente petrificado.

Desde la firma en 1997 del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva, y años más tarde de los sucesivos AINC, 2009 será el primer año sin acuerdo interconfederal por falta de consenso social sobre cómo hacer frente a la crisis económica y financiera del país. La suscripción en 2010 del I Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010-2012 —I AIENC— reabrirá la senda del diálogo social. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, coincidiendo con los pronósticos de los organismos internacionales de recuperación económica en 2012, abogarán para ese año por una evolución salarial ascendente, que quebrará definitivamente con la crisis de la deuda soberana. Esta circunstancia determinará una revisión a la baja de las previsiones del I AIENC y una contracción significativa de los salarios reales, que será plasmada en el II AENC 2012-14.

Desde 1997, los AINC y AIENC comparten, por decisión de sus signatarios, una eficacia meramente obligacional, aun cuando sus contenidos, quienes participan en la negociación, el procedimiento seguido y la tramitación administrativa que reciben encajan a la perfección en el diseño estatutario preestablecido en el art. 83.2 ET. Esto significa que las confederaciones firmantes tienen capacidad para ‘imponer’ desde fuera un determinado modelo de negociación colectiva, “una ordenación superior de las relaciones entre los convenios colectivos de distinto nivel”¹⁶, sin necesidad de contar con la voluntad de los sujetos colectivos con poder de representación en sus respectivas unidades de contratación.

Quienes los han pactado tomaron, sin embargo, la decisión de que los contenidos de los acuerdos se propongan como criterio orientador en el desarrollo de la

¹⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.- GONZÁLEZ ORTEGA, S., “Acuerdos interprofesionales, centralización de la negociación colectiva y la Ley del Estatuto de los Trabajadores”, *RPS*, núm. 137, 1983, p. 357.

negociación colectiva ulterior, habiéndose creado únicamente obligaciones recíprocas para las confederaciones participantes¹⁷. Es ilustrativa la declaración de los firmantes de respetar y no menoscabar la autonomía colectiva de todos los negociadores de los ámbitos específicos. En concordancia con esta afirmación, los acuerdos incorporan, sin tipo alguno de imposición, además de valoraciones, criterios y recomendaciones dirigidos a aquellos, porque su objetivo es orientar durante su vigencia la negociación de los convenios colectivos. La importancia y oportunidad de los acuerdos frente a las imposiciones legales ponen en valor la autonomía colectiva, que no puede ser sustituida por normas imperativas e intervencionistas.

El elemento central de los acuerdos interconfederales ha sido, desde 1997, el respeto sin condiciones a la autonomía colectiva; a la capacidad y libertad de negociación de los actores sociales en cada ámbito de contratación en función de la realidad del sector, implicando en esta transacción, además de a las confederaciones firmantes, a los sucesivos gobiernos, comprometidos en valorar y considerar la voluntad negocial de los sujetos de los convenios colectivos. Consecuencia de ello es que, hasta 2012, el poder político no había planteado en ningún momento, durante la vigencia de los acuerdos, la necesidad de acometer cambios normativos que desautoricen el consenso logrado a nivel confederal, reconociendo a la autonomía colectiva capacidad de respuesta en cada situación económica y social.

Este pacto implícito, respetuoso con la autonomía colectiva, se verá malogrado en 2012, cuando el Ejecutivo, alterando las reglas de juego de la negociación colectiva, impone unilateralmente una reforma laboral que contradirá los compromisos adquiridos en el II AIENC por las confederaciones participantes.

El RDL 3/2012 y la Ley 3/2012 subvierten los componentes básicos del II AIENC, sin respetar el libre juego de la autonomía colectiva y su capacidad para celebrar acuerdos de negociación colectiva. Con la firma del II AIENC los interlocutores sociales pretendieron que el mantenimiento del empleo fuera la línea prioritaria que guiara la actuación de los sujetos colectivos en cada proceso de negociación. El empleo y su estabilidad inspiran los criterios, orientaciones y recomendaciones que el II AIENC dirige a los negociadores en las diferentes unidades de contratación.

El II AIENC, además de la moderación salarial, propone una articulación adecuada y racional de la negociación colectiva a través del convenio sectorial, que

¹⁷ ALBIOL, I.; CAMPS, L.M.; GOERLICH, J.M., *La reforma laboral de 1997*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 97.

considera clave en el sistema español de relaciones laborales. En este esquema, la articulación de la negociación colectiva pasa por reconocer al ámbito de empresa capacidad para generar normas indispensables de flexibilidad interna. Es la que impulsa el II AIENC una flexibilidad negociada, muy diferente a la impuesta por el gobierno en 2012. Con ella se pretende alcanzar en el seno de la empresa acuerdos que contribuyan a generar empleo y que den cumplimiento a un proyecto empresarial basado en la viabilidad y sostenibilidad.

El Acuerdo pretende reforzar las capacidades de la negociación sectorial, así como facilitar, a través de mecanismos de flexibilidad interna pactados con las representaciones sindicales o unitarias de empresa, la adaptación y actualización de las condiciones laborales, fortaleciendo los derechos de información, consulta y negociación. La flexibilidad negociada excluye, pues, la flexibilidad unilateral. Es una fórmula autónoma de los actores sociales, sin injerencias de los poderes públicos, que debe introducir compromisos reales de mantenimiento del empleo, pero que también ha de contribuir a superar las dificultades ciertas de la empresa.

En la Ley 3/2012, la flexibilidad interna no es la que sugiere el II AIENC. Lejos de ser negociada, la que introduce el legislador fortalece el poder empresarial y frena la libertad de los actores sociales para determinar la estructura de la negociación colectiva. El intervencionismo estatal niega a la autonomía colectiva la oportunidad de concretar en cada unidad sectorial los espacios de negociación, los contenidos convencionales y los mecanismos para la modificación y la adaptación de las condiciones de trabajo a las necesidades de cada empresa y sector; e impide a la autonomía colectiva ordenar las relaciones laborales, imponiendo un determinado modelo económico y social.

La fractura del sistema tradicional de negociación colectiva a través de nuevos planteamientos intervencionistas, impide a la autonomía colectiva desarrollar libremente una función de integración y uniformación de las condiciones de trabajo. El modelo legal se contrapone al que promueve el II AIENC, donde la descentralización se orienta desde el convenio sectorial, que habrá de fomentar en su espacio de influencia el desarrollo de la negociación colectiva de empresa en aquellas materias —salarios, funciones y jornada laboral, principalmente— que requieran de adaptación en este ámbito. En un sentido muy diferente opera la descentralización que impulsa la Ley 3/2012; la preferencia que reconoce al convenio de empresa tiene como correlato el debilitamiento de la negociación colectiva sectorial, con un incremento de la desigualdad en las condiciones de trabajo pactadas y riesgo de que se produzcan situaciones de *dumping* social.

El debate sobre las consecuencias que la reforma de 2012 está teniendo en la autonomía colectiva se sustenta en posiciones refractarias a la construcción legal vigente, contrarias a una descentralización negociada sin reservas, que inclina la balanza en un determinado sentido, privilegiando el poder empresarial. En la empresa, la negociación colectiva sectorial pierde capacidad para gestionar la flexibilidad interna y queda sometida a una regla legal que, aun subsidiaria, limita en el tiempo la vigencia de los convenios colectivos, provocando un desplazamiento ascendente hacia los de ámbito superior, y, en el peor de los casos, un marco de incertidumbre jurídica, extramuros de la garantía que brinda la negociación colectiva estatutaria¹⁸.

4. ALGUNAS PROPUESTAS DE FUTURO: UN MARCO LEGAL DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA RESPETUOSO CON LA AUTONOMÍA COLECTIVA

Cuando se intenta desvalorizar la negociación colectiva no solo se busca despojarla de su condición de instrumento de ordenación de las condiciones laborales. También se promueve una mayor desigualdad entre las rentas del trabajo y el capital y “una devaluación de los elementos democráticos en el gobierno de las relaciones de trabajo”, avanzando hacia dominios cada vez más autoritarios¹⁹. La posición jerárquica superior de la ley frente al convenio colectivo no avala cualquier intervención de los poderes públicos sobre la autonomía colectiva que rebase los límites constitucionales que impone la garantía de la fuerza vinculante de los convenios, atributo esencial del derecho de negociación colectiva.

Hay que repensar el modelo legal vigente y reivindicar el papel que históricamente ha desarrollado la negociación colectiva. Su extensión y cobertura han contribuido a dar respuesta, en situaciones críticas para el empleo y la economía, a buena parte de los problemas generados en los procesos de reconversión y de ajuste estructural de las empresas. La fuerza que con el tiempo ha adquirido la autonomía colectiva no es consecuencia de los dispositivos formales legalmente establecidos, sino ante todo de las estrategias de los actores sociales y de los modelos que, a través del diálogo y el consenso, fueron tejiendo ya desde los inicios de la concertación social.

¹⁸ Al respecto, ALFONSO MELLADO, C.L., “La reforma de la negociación colectiva en la Ley 3/2012: La vigencia del convenio y el problema de la ultraactividad”, *XXV Jornadas de estudio sobre negociación colectiva. La reforma laboral de 2012*, CCNCC, 2012.

¹⁹ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.L., “Jerarquía normativa vs fuerza vinculante: razones para dudar de la constitucionalidad del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público”, disponible en www.ugt.es/actualidad, septiembre, 2013.

Dar apertura a la negociación colectiva es capital para avanzar hacia fórmulas de cohesión social que eviten situaciones de *dumping* social y que garanticen la protección de los derechos sociales. Sin negar el protagonismo que le corresponde a la empresa, debe reafirmarse el papel central del convenio colectivo de sector, como herramienta idónea de administración y gestión de los recursos humanos y de protección de los derechos laborales básicos. Recuperar la capacidad de la negociación colectiva para dotar de uniformidad las condiciones de trabajo, velar por su función integradora de contenidos que no reciben tratamiento legal, y revitalizar sus tasas de cobertura²⁰, son retos que solo pueden lograrse cuando la negociación colectiva se desarrolla de forma responsable por las organizaciones sindicales y empresariales.

Es primordial recuperar en su plenitud la autonomía colectiva para garantizar una negociación colectiva de equilibrio, libre de injerencias de los poderes públicos. La unilateralidad de la reforma laboral de 2012 fragmentó la confianza mutua de los signatarios del II AIENC²¹, generando incertidumbres en los negociadores de los convenios colectivos. El compromiso que asumieron los firmantes de hacer cumplir el II AIENC, a través de la comisión de seguimiento²², no ha producido los efectos deseados. La flexibilidad interna se gestiona directamente en la empresa, al margen de la negociación colectiva sectorial y desvinculada de políticas y estrategias para el mantenimiento del empleo²³.

²⁰ Sobre estos y otros elementos positivos de la negociación colectiva, CRUZ, J., "Texto y contexto de las reformas de la negociación colectiva 2011 y 2012", AA.VV. (coord. Prados de Reyes), *XXX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2012.

²¹ Recuérdese que el II AIENC tiene establecida una vigencia de tres años, con inicio el 1 de enero de 2012 y finalización el 31 de diciembre de 2014. Tres meses antes de que concluya 2014, el II AIENC prevé la reunión de los firmantes con el objetivo de iniciar la negociación de un nuevo acuerdo interconfederal para la negociación colectiva.

²² La comisión de seguimiento del II AIENC, integrada por tres representantes de cada una de las organizaciones signatarias, tiene encomendadas las siguientes funciones: 1. Establecimiento consensuado de criterios y orientaciones para abordar la negociación colectiva en materias tales como: igualdad de trato y oportunidades, seguridad y salud laboral, responsabilidad social de las empresas, previsión social complementaria, formación y cualificación profesional. 2. Interpretación, aplicación y seguimiento de lo pactado en el acuerdo y en el seno de la comisión. 3. Evaluación de los indicadores económicos y en especial del empleo.

²³ Aun cuando el gobierno ha solicitado a los interlocutores sociales la reedición del acuerdo en materia salarial. Las posiciones, sin embargo, son en la actualidad divergentes. Los sindicatos consideran que es necesario que los salarios ganen poder adquisitivo para que la demanda interna pueda activar la economía. La patronal entiende que la subida salarial es por el momento inviable, al menos con carácter general, aunque pueda haber sectores de actividad productiva donde sea factible el incremento.

Restaurar el compromiso de cumplir los acuerdos interconfederales²⁴, demanda intensificar y ampliar los espacios de la negociación colectiva, y reconocer, en el marco de los principios establecidos en el II AIENC, la garantía de los derechos de los trabajadores y la mejora de la competitividad de las empresas. Es necesario, asimismo, poner en funcionamiento iniciativas que garanticen la vigencia de los convenios colectivos, superando los procesos de *impasse* y bloqueo mediante la promoción de las medidas de conflicto colectivo.

Es posible que en más de una ocasión el legislador haya traspasado “las líneas rojas de la constitucionalidad del respeto al derecho a la negociación colectiva”²⁵. Varios de los preceptos sometidos al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Grupo Parlamentario Socialista y la Izquierda Plural contra la Ley 3/2012²⁶, y admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional el 30 de octubre de 2013, afectan directamente a la negociación colectiva, a los contenidos que puede pactar y a sus espacios, en parte ocupados por los poderes públicos y el empresario²⁷. Son los actuales, momentos de incertidumbre y de inseguridad jurídica²⁸. A la espera de la decisión del Alto Tribunal, la opción de los actores sociales es diseñar y poner en funcionamiento estrategias que permitan contrarrestar con eficacia los efectos de la reforma de 2012, reivindicando desde la democracia compromisos sociales de futuro.

²⁴ Están vigentes en la actualidad, el II AIENC 2012-14, el V ASAC y el Acuerdo Interconfederal sobre ultraactividad de los convenios, firmado el 3 de mayo de 2013 en el seno de la Comisión de Seguimiento del II AIENC. Este acuerdo, además de abordar los grandes problemas derivados de la pérdida de ultraactividad del convenio, insiste en que los convenios colectivos, para evitar la aplicación de la flexibilidad externa, han de procurar potenciar la flexibilidad interna en el sentido del II AIENC, en materias tales como salario, tiempo de trabajo, clasificación profesional y funciones, para garantizar “su necesaria adaptabilidad a las necesidades e intereses de trabajadores y empresarios”, contando con “la necesaria participación de la representación legal de los trabajadores en los distintos procesos de adaptación”.

²⁵ CRUZ, J., “Texto y contexto...”, *op. cit.*

²⁶ Los preceptos de la Ley 3/2012 afectados por el recurso son: arts. 4.Uno; 12.Uno; 14.Dos; Disposición Final Cuarta.Dos; 4.3; 18.Tres; 18.Ocho; 23.Uno; Disposición Adicional Tercera de la Ley 3/2012.

²⁷ Nuevas competencias a la CCNCC en la inaplicación de convenios colectivos; modificación unilateral por la empresa de condiciones de trabajo pactadas en acuerdos o pactos colectivos; preferencia absoluta e incondicionada del convenio de empresa sobre el convenio sectorial, negando a los interlocutores sociales la posibilidad de establecer reglas diversas de articulación y concurrencia de convenios colectivos; nulidad de las cláusulas convencionales que posibilitan la extinción del contrato de trabajo por cumplimiento de la edad ordinaria fijada en la normativa de seguridad social.

²⁸ Hasta la fecha no ha habido pronunciamiento del TC. Es significativo, no obstante, el Auto dictado por el Pleno del TC, núm. registro 381/2013, frente a la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid contra el RDL 3/2012. El auto respalda por 7 votos a favor y 4 en contra los cambios que la norma introduce en materia de indemnizaciones por despido improcedente y salarios de tramitación.

Carlos L. Alfonso

Derecho del trabajo y relaciones laborales
en un nuevo contrato social: el equilibrio
de intereses en el contrato de trabajo



Bar (Subasta), 1914. Olga Rozanova. Museo Estatal Unificado de Arte, Kostroma.

El Derecho del Trabajo es un elemento esencial en el contrato social. Su función de garantía de la igualdad real de l@s ciudadan@s, configurando unas relaciones de trabajo basadas en una ciudadanía democrática, es objeto de profundos ataques pero, frente a ellos, debe defenderse la función del Derecho del Trabajo al servicio de la igualdad como elemento nuclear de un nuevo contrato social, lo que exige mantener su función tuitiva reconociendo derechos suficientes, promocionar el hecho sindical como elemento esencial de igualación y democratización de la empresa, y ofrecer unos elementos de protección social que refuercen la posición contractual de las personas trabajadoras e impidan la pobreza y la exclusión social.

1. LA FUNCIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO EN EL CONTRATO SOCIAL VIGENTE EN LA EUROPA MODERNA

NO parece necesario extenderse mucho para señalar que la Europa no socialista posterior a la Segunda Guerra Mundial, al menos la Europa más próxima, estuvo caracterizada por un gran contrato social, basado en las políticas económicas keynesianas —obviamente, con diferentes matices nacionales— que condujeron a lo que se ha conocido como el Estado de Bienestar y que en realidad suponían un gran pacto socio-político entre el capital y el movimiento obrero.

Los rasgos característicos de ese gran contrato social, que vino precedido y que en realidad ya estaba implícito en alguna Constitución, como la de Weimar en la Alemania del período de entreguerras, eran muy variados pero pasaban por una aceptación del sistema de economía de mercado aunque acompañado de una cierta redistribución de rentas, eliminado así, tanto las perspectivas revolucionarias de cambio radical del sistema, como la implantación de un capitalismo no matizado. Posiblemente en ese contrato social influyeron mucho las circunstancias económicas y, sin duda, la necesidad de conseguir una sociedad aceptable para el conjunto de la población que evitase la expansión del modelo soviético.

Ese denominado “pacto keynesiano implícito” implicaba muchos elementos pero entre ellos, y además de la protección social y políticas orientadas hacia el pleno empleo, el reconocimiento de derechos sociales asociados a una ampliación del concepto de ciudadanía y el reconocimiento del papel de las organizaciones de clase también en el ámbito de la empresa privada, de la negociación colectiva y de los órganos de representación en la empresa, cobrando especial importancia la centralidad del trabajo como valor social al que se anudan buena parte de los derechos de ciudadanía y la garantía de la seguridad de las personas (Aragón, 2011).

En ese contrato social, el Derecho del Trabajo tenía una función esencial, se convertía en el elemento que posibilitaba en un aspecto concreto la redistribución de rentas, permitiendo una negociación del coste del trabajo, para lo que resultaba

necesario buscar un cierto equilibrio de poderes entre los trabajadores y las trabajadoras y los empresarios. En ese orden, el reconocimiento de la negociación colectiva y la aceptación del hecho sindical y la posibilidad del conflicto se convertían en elementos nucleares de equilibrio. A su vez, el Derecho del Trabajo era también el elemento que garantizaba el equilibrio de intereses en una empresa, que seguía moviéndose en el marco de la economía de mercado, pero que debía permitir no solo el empleo, el trabajo, sino muy especialmente el empleo con derechos, el trabajo no precario; para ello era esencial una legislación tuitiva de mínimos que evitase el trabajo desprotegido y un cierto replanteamiento del concepto de empresa, tendiendo hacia una empresa más participada, más democrática, hacia una empresa que seguiría siendo, sin duda, de titularidad privada —capitalista, en definitiva—, pero menos autoritaria, aceptándose una cierta contractualización y procedimentalización de los poderes empresariales.

Ese papel del Derecho del Trabajo, si se entiende éste en sentido amplio, se extendía a la necesidad de una protección social, no solo como elemento de seguridad de las personas y de redistribución de rentas y eliminación de la pobreza, sino también como elemento de reforzamiento del poder de las personas trabajadoras, porque un conjunto de trabajadores/as con menor miedo a la pérdida del trabajo, al futuro, protegido frente a los riesgos de ese futuro, es un conjunto de ciudadanos/as con mayor capacidad de negociación sobre su presente.

El Derecho del Trabajo es así un elemento esencial en un contrato social que busque una sociedad más igualitaria, pues se convierte en un poderoso instrumento al servicio de la igualdad real, del equilibrio de poderes y por tanto del equilibrio de intereses en la sociedad; equilibrio cuya consecución es aún más necesaria en un marco como el trabajo, que es un elemento de ciudadanía esencial en las sociedades modernas.

Esa función equilibradora del Derecho del Trabajo, que parte del trabajo como un valor esencial de ciudadanía, como un espacio de derechos individuales y colectivos, es la que está presente en nuestra Constitución que, como se ha expuesto (Baylos, 2014, pp. 4 y 5), refleja un compromiso político sobre el trabajo como factor de inclusión social, de cohesión social, como una relación social que estructura la sociedad, como una forma de aportación de valor a la sociedad de la que, en buena lógica, se derivan como contrapartida unos derechos.

Esos derechos, en gran parte son, precisamente, los que debe garantizar el Derecho del Trabajo y de ahí las referencias a una legislación protectora del trabajo

con derechos que se enuncian en numerosos artículos de nuestra Constitución, especialmente, aunque no solo, entre los principios rectores de la política social y económica.

El Derecho del Trabajo aparece así como un elemento esencial en la propia configuración del Estado Social de Derecho, como un elemento inseparable del mismo, al servicio precisamente de la igualdad real entre las personas y fomentándola a través de un trabajo protegido y con derechos que, ciertamente, no olvida que el marco económico es el de una economía de mercado, pero que intenta hacerla compatible con el reconocimiento de suficientes derechos al conjunto de los trabajadores y trabajadoras. Es, pues, un elemento esencial de igualdad que la potencia, precisamente, intentando equilibrar los intereses de las dos partes presentes en las relaciones laborales: trabajo y capital.

2. LOS REPLANTEAMIENTOS RECIENTES DE LA FUNCIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DEL PROPIO CONTRATO SOCIAL

Si la caracterización del contrato social que ha estado presente en la Europa moderna no requería grandes esfuerzos, además de que se hace en otros trabajos de esta obra, tampoco parece necesario un gran esfuerzo para evidenciar que ese contrato social implícito es objeto hoy de un replanteamiento radical e incluso de un intento de vuelta hacia un capitalismo sin contrato social, alternativa frente a la que se hace imprescindible plantear un nuevo contrato social que sustituya al hasta ahora vigente y que, sin duda, debe contemplar muy diversos aspectos a los que se hace referencia, igualmente, en otras partes de esta obra.

Lo cierto es que en el ámbito del Derecho del Trabajo un complejo conjunto de factores, entre los que se encuentran los cambios sociales y en los procesos productivos, la dimensión transnacional de la economía y el comercio, los cambios geopolíticos —entre los que cobra un lugar destacado la desaparición del bloque soviético— y, como un factor esencial, la expansión de las ideas neoliberales que plantean abiertamente el retorno a un capitalismo tradicional y el abandono del “capitalismo intervenido” (Monereo, 1996, p. 35) que era consustancial con el contrato social al que hice referencia, han conducido a un replanteamiento abierto de la función social del Derecho del Trabajo, replanteamiento que ha estado presidido por la idea de considerar al trabajo, esencialmente, desde su aspecto económico, como un factor de costes empresariales (Baylos, 2014, p. 7) y, lógicamente, con la pretensión nada disimulada de reducir esos costes.

Desde esa perspectiva se producen diferentes propuestas reguladoras, algunas que se han visto, incluso, rápidamente desbordadas por otras más regresivas.

Así, existieron unos primeros intentos, en muchos casos bien intencionados pero erróneos, que pretendían nuclearse en torno a lo que se ha venido denominando *flexibilidad*, al hilo de ciertas propuestas europeas como el famoso Libro Verde para modernizar el Derecho del Trabajo, y que partían de entender compatible una reducción de derechos del trabajador/a con un grado suficiente de protección del mismo, que debía venir, sobre todo, de políticas públicas y de crecimiento del empleo.

Ciertamente, en esas propuestas estaba presente una cierta reconsideración del Derecho del Trabajo, más al servicio de la flexibilidad y competitividad empresarial, pero al menos no pretendían abiertamente una desprotección final del trabajador/a, aunque ese pudiera ser el resultado porque ni era claro que la protección social pudiese compensar la pérdida de derechos directa del trabajador/a, ni estaba claro que la seguridad pudiera alcanzarse al margen de una sociedad de pleno empleo que, hoy por hoy, no está presente en la mayor parte de las realidades próximas, ni, sobre todo, está claro que se pueda mantener al trabajo como elemento esencial de ciudadanía en los términos ya esbozados, por lo que, como acertadamente se ha expuesto, esas políticas eran poco más que un anestésico para paliar los daños de un retorno hacia regulaciones pasadas del contrato de trabajo, basadas en una supuesta, aunque inexistente, igualdad entre las partes (Romagnoli, 2009).

Pero esas posturas han quedado incluso desbordadas por las que directamente atacan la función social del Derecho del Trabajo, defendiendo la necesidad de una vuelta al mercado más puro, eliminando cortapisas a la libertad de empresa y negando así la capacidad del trabajo como factor de integración social (Baylos, 2014, p. 7), asumiendo la realidad y, por tanto, admitiendo la posibilidad de un trabajo precario, desprotegido, con escasos derechos.

En muchos casos esto se plantea como alternativa permanente y, en otros, bajo una cierta justificación, muchas veces falaz, presentándolo como una especie de derecho de la emergencia orientado hacia la recuperación del empleo y que supuestamente implicaría un cierto retorno “a la normalidad” una vez superada la “emergencia”.

En nuestra realidad esto se ha visto muy claro en las sucesivas reformas laborales de los últimos años, cuyos efectos han sido analizados recientemente por la Fundación 1º Mayo (Benito y otros, 2014), análisis al que me remito.

Esas reformas se han justificado muchas veces en argumentos sesgados cuando no abiertamente falaces, orientados siempre hacia una irreal justificación de recuperación del empleo, pero que en ningún caso han conseguido ese objetivo —posiblemente ni lo buscaban— y que, en general, pese a aparecer como normas de emergencia, en muchos casos como normas urgentes en forma de Decreto-Ley, lo que han hecho sistemáticamente ha sido reducir derechos a los trabajadores y a las trabajadoras, reducción que se ha convertido en permanente porque en general, cuando se ha producido el retorno a una situación económica más estable, los derechos perdidos no se han recuperado.

Esa remercantilización del trabajo implica, claro es, que el Derecho del Trabajo esté de sobra o, al menos, moleste en su dimensión tradicional y se intente que pierda o se reduzca tanto su elemento tuitivo que ya no sea un elemento clave en el Estado Social; Estado Social que, además, se niega o replantea directamente.

En esa dirección, el Derecho del Trabajo ya no debería ser el elemento garante de un trabajo con derechos y perdería, pues, su función al servicio de la igualdad real, quedando reducido todo lo más a una cierta regulación de las relaciones laborales al servicio del unilateralismo empresarial, de la flexibilidad y competitividad empresarial, disciplinando el trabajo en esa dirección; esto se combinaría con un cierto derecho del empleo, regulando instrumentos de potencial creación de empleo y evitando cualquier regulación que lo obstaculizase.

En definitiva, una vuelta a construcciones reguladoras del trabajo, de base civilista y absolutamente supeditadas a lo económico con exclusión expresa de cualquier referente a lo social, que parecían superadas y que olvidan que, como se ha expuesto, el relativo consenso social presente en nuestra sociedad y en las que nos son más próximas, puede desaparecer si se producen incrementos considerables de desigualdad y elementos de pobreza extrema o crecientes (Monereo, 1996, p. 41).

3. EL DERECHO DEL TRABAJO COMO NECESARIO PILAR DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL: ELEMENTOS IMPRESCINDIBLES PARA QUE SEA RECONOCIBLE

Frente al manifiesto riesgo de fractura social que presentan esas construcciones y que, en ocasiones, pareciera que no importa a quienes las sostienen y practican que, en buena lógica con su desprecio hacia la igualdad, la democracia y la solida-

ridad, avanzan abiertamente por el retorno a formas de gobierno autoritarias, de criminalización del conflicto y prohibición y represión de la disidencia, es preciso reivindicar la necesidad de establecer un nuevo contrato social basado en la evolución del mundo contemporáneo, pero que, en definitiva, mantenga su anclaje en esos valores, que deberían ser universales, de libertad, igualdad y fraternidad que estuvieron en el origen del contrato social que permitió el progreso y una sociedad algo más justa e igualitaria.

En ese nuevo contrato social la función del Derecho del Trabajo es evidente. Como se ha expuesto, si el Derecho del Trabajo se sitúa en una perspectiva emancipatoria, de civilidad democrática, su función social pasa por tres ejes esenciales: la defensa de la igualdad como elemento central de la convivencia ciudadana, la instauración de un equilibrio de poderes en la empresa más democrático, con una flexibilidad bidireccional y, finalmente, la recuperación de una protección social basada en la redistribución de rentas ante situaciones de necesidad, abandonando soluciones basadas en una contributividad a ultranza (Falguera, 2011, pp. 252-254).

Sin duda así debe ser, pero no solo desde una perspectiva emancipatoria, sino que, en realidad, debe ser así desde la propia perspectiva del Estado Social como fórmula que articula el posible contrato social y que permite su adaptación a las realidades actuales.

Es la construcción constitucional y de ciudadanía democrática, y esa construcción, en la que la igualdad es un elemento esencial de cohesión de la sociedad, es elemento configurador de la ciudadanía, exige tener presentes varias cuestiones que, hasta ahora, se desprendían con claridad de la propia interpretación del texto constitucional.

La primera, y por tanto el primer elemento configurador de la función del Derecho del Trabajo en un nuevo contrato social, es la constatación de que el juego de poderes en la relación laboral no es equilibrado, sino que existe un desequilibrio social que concede más poder al empresario y ello se expresa tanto en el plano individual —relación del trabajador/a con su empleador/a—, como en el plano colectivo —relaciones del grupo social trabajadores/as con el grupo social empleadores/as.

Esa desigualdad tiene que contar con elementos correctores en un Estado Social; en definitiva, en cualquier nuevo contrato social que haga de la igualdad un valor nuclear y busque una igualdad real y efectiva.

El Derecho del Trabajo en ese contrato social ha de ser un Derecho igualitario, al servicio de la igualdad.

A partir de esta consideración, encontraremos fácilmente nuevas consideraciones y nuevos elementos configuradores de la función del Derecho del Trabajo y, concretamente, dos muy claras:

Una, es la necesidad de que el Derecho del Trabajo sea un derecho tuitivo. En palabras del Tribunal Constitucional (STC 20/1994, de 7 de enero), no es posible vaciar al Derecho del Trabajo de: *“su función tuitiva, dentro del ámbito de lo social como característica del Estado de Derecho (art. 1 CE), cuya finalidad en este sector no es otra que compensar la desigualdad de las situaciones reales de empresa y trabajador a la hora de establecer las condiciones o el contenido de esa relación mutua o sinalagmática”*.

La función esencial del Derecho del Trabajo no es, pues, la de garantizar el empleo, algo que corresponde más a las políticas públicas y a la economía, ni tampoco ser un instrumento al servicio de la rentabilidad, competitividad y flexibilidad empresarial.

Por supuesto que el Derecho del Trabajo ha de tener en cuenta esos elementos y tratar de que sus normas fomenten la creación de empleo y no obstaculicen el funcionamiento empresarial más allá de lo que esté justificado por la protección del trabajador/a —eso es lo que determina su carácter equilibrador de intereses contrapuestos—, pero es lo último lo que constituye su función esencial, la finalidad tuitiva, la finalidad de protección en aras a garantizar la igualdad real.

El Derecho del Trabajo juega así la función esencial, no de garantizar el empleo, cualquier empleo, sino de garantizar “el empleo con derechos”.

Es más, en esa función tampoco el nivel de derechos es cualquiera, sino que ha de ser un nivel suficiente, eficaz para evitar la desprotección y la precariedad, para combatir la pobreza y conseguir la igualdad, convirtiendo así al trabajo en elemento esencial de ciudadanía.

El propio Tribunal Constitucional ha recordado en la sentencia ya citada, frente a los agoreros de la desregulación y el despido libre que, por ejemplo, esa función tuitiva exige una protección clara frente al despido injusto y excluye una amplia libertad de despido, porque si el trabajador/a no gozase de esa protección o esta no

fuese suficiente, no solo quedaría desprotegido frente a su derecho al trabajo, sino que se le privaría de una protección esencial para el ejercicio efectivo de los demás derechos laborales que un trabajo con derechos le debe otorgar; en definitiva, como se ha razonado amplia y fundadamente, lo contrario atacaría el estatus de ciudadanía de la persona trabajadora (Baylos y Pérez, 2009).

La segunda característica que debe presidir la función social del Derecho del Trabajo en un nuevo contrato social, en orden a esa finalidad esencial de convertirse en elemento equilibrador pero de garantía de la ciudadanía y de la igualdad real entre los ciudadanos y ciudadanas, es la de ser un ordenamiento de promoción de lo sindical, de la organización colectiva de los trabajadores/as y de su capacidad de negociación y presión, aspectos que se abordan también en otros trabajos en esta obra, pero esa dimensión debe ser mencionada también aquí porque el reconocimiento de derechos no es por sí solo suficiente para garantizar la igualdad, debe ir acompañado de los elementos que permitan ampliar y defender esos derechos, y también en ese orden se hace necesario un Derecho del Trabajo igualitario, igualdad que solo se consigue reafirmando lo colectivo, la unión de los trabajadores y trabajadoras como elemento de contrapoder y su derecho al conflicto. La presencia sindical en la empresa y en la sociedad es elemento esencial para equilibrar los poderes sociales de empresario/a y trabajador/a, para conseguir, en la empresa unas relaciones más democráticas y participativas, y en el ámbito supraempresarial unas relaciones sociales más equilibradas entre el grupo social de los empresarios/as y el grupo social de los trabajadores/as.

Esa necesidad de que la legislación y los poderes públicos promuevan lo sindical, algo bien distinto, pues, de lo que estamos viendo en las orientaciones de muchos gobiernos actuales, es un elemento consustancial al Estado Social de Derecho y constituye, en consecuencia, un elemento nuclear de cualquier Derecho del Trabajo basado en un nuevo contrato social que se funde en los valores a los que antes hice referencia.

Es preciso, pues, un Derecho del Trabajo favorecedor de lo sindical y del recurso a las medidas de negociación colectiva y conflicto, pues es la forma de garantizar una igualdad real que es necesaria en todos los ámbitos, pero más aún en el laboral en el que las relaciones, por propia configuración social, son de por sí desiguales.

Así, en relación con nuestro ordenamiento, lo ha recordado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, por ejemplo ya desde la STC 11/1981, de 8 de abril, seguida por otras muchas (como las STC 229/2002, de 9 de diciembre; STC

281/2005, de 7 de noviembre; STC 33/2011, de 28 de marzo, etc.), y así se desprende de los arts. 7, 9.2 y 28 CE.

Finalmente, una característica que en el marco de un nuevo contrato social debe configurar la función del Derecho del Trabajo entendido en sentido amplio, comprensivo también de la protección social, especialmente de la Seguridad Social, es la de garantizar una protección suficiente, vinculada a la ciudadanía y por tanto a cualquier ciudadano/a, protección universalizada frente a las situaciones de necesidad.

Este es un elemento esencial de igualdad, de exclusión de la pobreza y de promoción y garantía de la dignidad humana y, por tanto, es un elemento esencial en cualquier contrato social que se fundamente en valores de democracia, igualdad y solidaridad.

Es cierto que esa garantía no corresponde solo al Derecho del Trabajo, sino que responde a políticas públicas y a una redistribución de rentas que en gran medida depende de políticas fiscales, pero el Derecho del Trabajo debe ordenar ese régimen para que depare protección suficiente, no solamente como elemento esencial de ciudadanía que evite la pobreza y la exclusión social, sino también como elemento de garantía para el trabajador/a —como sujeto individual y como grupo social—. La protección de las situaciones de necesidad evita el miedo al futuro y hace a la persona trabajadora menos dependiente de quien le contrata, facilitándole, en consecuencia, el ejercicio de sus derechos.

La protección social es, pues, no solamente un instrumento de igualación social y de equidad y solidaridad, sino también un medio directo de potenciación de la igualdad de las relaciones laborales, de promoción de lo sindical, de democratización de las relaciones en el interior de la empresa y en el ámbito supraempresarial.

Sin duda, podrían hacerse otras muchas reflexiones sobre el Derecho del Trabajo y su función en la construcción de un nuevo contrato social adaptado a los valores de igualdad, libertad y fraternidad para hacerlos plenamente vigentes en la sociedad presente y garantizar que el trabajo sea un elemento de ciudadanía esencial, pero lo expuesto creo que es suficiente para establecer el marco general de la función que al Derecho del Trabajo cabe atribuirle en ese nuevo contrato social; otros aspectos concretos se abordan en otros estudios o quedan para estudios más amplios o más específicos.

Basta, para concluir, con reafirmar la esencial función del Derecho del Trabajo como elemento equilibrador de intereses y garantizador de la igualdad real y efectiva, pero recordando que eso no lo hace cualquier regulación de las relaciones laborales, sino solo la que sea reconocible como un Derecho del Trabajo promotor de esa igualdad real, en el que la protección del trabajo, del trabajador/a y de la asociación de los trabajadores y las trabajadoras y sus medios de lucha sean, seguramente no el único contenido, pero sí la orientación esencial de la regulación social del contrato de trabajo y cuantas relaciones se establecen en torno a él; solo deberíamos reconocer una regulación jurídica de estas relaciones como Derecho del Trabajo si garantiza la igualdad, y eso solo se puede conseguir si se garantiza un trabajo decente, un trabajo protegido, un trabajo con suficientes derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÓN MEDINA, J. (2011): “El Estado de Bienestar como contrato social”, *Revista de la Fundación 1º de mayo*, n.º 31, pp. 15 y 16.
- BAYLOS GRAU, A. (2014): “Cambios en el mundo del trabajo”, *Informes de la Fundación 1º de mayo*, n.º 89.
- BAYLOS GRAU, A. y PÉREZ REY, J. (2009): *El despido o la violencia del poder privado*, Trotta, Madrid.
- BENITO VALENCIANO, R. y otros, (2014): “34 Reformas laborales. Análisis de su alcance y efectos”, *Informes de la Fundación 1º de mayo*, n.º 77.
- FALGUERA BARÓ, M. (2011): “Crisis económica, derecho del trabajo y relaciones laborales”, *Gaceta Sindical, Reflexión y Debate*, n.º 17, pp. 255 a 270.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (1996): *Introducción al nuevo Derecho del Trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ROMAGNOLI, U. Prólogo a Baylos Grau, A. y Pérez Rey, J. (2009): *El despido o la violencia del poder privado*, Trotta, Madrid.

Máximo Blanco

Estrategias industriales, procesos de reindustrialización y diálogo social¹

¹ Este artículo forma parte del debate y propuestas que se vienen realizando desde CCOO de Industria en materia de política industrial y que puede consultarse en www.yoindustria.ccoo.es



Composición abstracta, 1910. Olga Rozanova.

Cuando se habla de política industrial, las estrategias a definir deben tener un fuerte componente europeo. Es preciso que en el proceso de construcción de la Unión se incluya a la industria como uno de sus objetivos prioritarios, porque la globalización no permite el diseño de estrategias aisladas y porque los países miembros deben abrir su campo de actuación hacia otros mercados.

España, además de ser de los principales damnificados, junto a los países del sur de Europa, por las depredadoras condiciones impuestas para su salida de la crisis, requiere restituir un modelo de relaciones laborales acorde con el objetivo de consolidar el tejido productivo mediante la puesta en marcha de un Pacto de Estado por la Industria que no esté condicionado a los cambios legislativos.

LA diferente afectación de la crisis económica en la Unión se deriva de los desequilibrios surgidos en el desarrollo de los Estados miembros, manifestado en la prevalencia de distintas capacidades de crecimiento y acumulación; de desarrollo industrial; de infraestructuras y tecnologías desigualmente repartidas; y una creciente desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza.

Además, gran parte de los gobiernos han apostado por políticas de austeridad mediante la definición de estrategias cortoplacistas, en las que la mejora de la competitividad se consigue por la vía de la devaluación de los salarios y el incremento de la productividad por la reducción del empleo, así como con el aumento de la intensidad del trabajo. En este sentido, hay que destacar que —como demuestra el caso español— el reparto del desempleo y las tasas del mismo difieren significativamente, dependiendo de cuán más ortodoxas y liberales han sido las políticas económicas aplicadas en cada país.

En los países periféricos, esta situación se acompaña de medidas que han sumergido a las poblaciones en una depresión continuada de las condiciones de vida y en una laminación permanente de los derechos sociales, con un claro resultado de empobrecimiento económico, industrial y social.

La actual apuesta de la Unión por asumir políticas de reindustrialización debe estar acompañada de medidas precisas para proteger a los trabajadores y los ciudadanos. Por lo que una competitividad como la actual, basada en la desregulación y el *dumping* social, debe ser sustituida por la basada en la calidad, la innovación, la inversión y las mejores condiciones de trabajo. Como resultado de estas políticas, baste observar la variación de la participación de las rentas del trabajo en el reparto del PIB de las distintas economías europeas, profundizando en un fuerte desequilibrio social.

Este proceso ha venido acompañado de la pérdida de una parte importante de los derechos de participación en los cambios estructurales que se realizan en las empresas para consolidar su situación tecnológica, financiera y comercial. Entre

otros motivos porque, justificando la crisis, las estrategias empresariales han cambiado de orientación, basándose en la prioridad de reducir las condiciones económicas y laborales para mejorar en competitividad. Y esta situación no es exclusiva de la periferia, aunque se produce en ella con mayor intensidad, sino que es norma de común aplicación en todos los países de la Unión.

Estas políticas han incorporado el abandono de una apuesta por el futuro, basado en la excelencia en los procesos productivos y en el mantenimiento de un sistema social que ha sido el baluarte de las políticas económicas, sociales y laborales de la Comunidad Europea primero y de la UE más tarde, tras los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial en el continente.

Para hacer viable el objetivo de construir un nuevo contrato social es necesario actuar sobre los problemas concretos, los que consideramos prioritarios desde CCOO, de progreso y bienestar económico frente a la acelerada competitividad que incorpora la globalización. Y, en este marco, desde el sindicalismo europeo no debe cejarse en las propuestas para una política de reindustrialización que apuntalen y refuercen este objetivo, incluyendo el reforzamiento de la participación de los sindicatos en el desarrollo de los sectores y las empresas.

LA FALTA DE COHESIÓN Y GOBERNANZA TAMBIÉN SE MANIFIESTA A LA HORA DE DISEÑAR LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA UE

El peso del sector industrial en la economía de Europa viene erosionándose desde hace años, tendencia con la que ha continuado desde la eclosión de la crisis. La producción industrial pasó de representar el 18,5% en el año 2000 al 15% en 2013; paralelamente, el empleo industrial pasó de suponer el 18% en el año 2000 a poco más del 14% en 2013.

El problema principal radica en las dificultades sindicales para incidir en las decisiones empresariales. La crisis ha puesto en el centro de atención de los objetivos laborales la necesidad de supervivencia de las empresas, lo que provoca un cambio en la orientación reivindicativa de los sindicatos, dirigida ahora hacia la preservación de los puestos de trabajo y la continuidad de la empresa. Es decir, las empresas no se reestructuran para mejorar, sino que lo hacen para mantenerse competitivas en un proceso de deterioro de las economías y los mercados, sobre todo el europeo que supone la principal referencia del comercio comunitario.

Esta nueva estrategia ha provocado que los Estados miembros de la UE se recuperen de forma muy lenta de la crisis, mientras que los países del sur de Europa continúan en momentos de gran dificultad y donde las estrictas propuestas de ajuste diseñadas por la Tríada (FMI, CE y BCE) para una salida digna de la crisis, sólo han conseguido acrecentar el deterioro económico y social de sus ciudadanos. Cambios que facilitan la transformación de calado que se viene produciendo con el desplazamiento del eje económico mundial hacia la cuenca asiática del Pacífico y desde donde la mayor parte de la producción industrial la aportan los países BRICS². Es decir, Europa, la UE, ha abandonado el privilegio de liderar la capacidad productiva en el mundo.

A pesar de todo, la UE ha venido jugando un papel esencial en el intento de regular y supervisar medidas de apoyo al sector industrial. Las orientaciones comunitarias en materia industrial, impulsadas desde el año 1995 y carentes de permanencia, además de reflejar una perspectiva exclusivamente horizontal (apoyo a la innovación, a la I+D, la formación, ayudas a las crisis sectoriales y empresariales...), han carecido de una proyección ordenada entre sus Estados.

El ejemplo más palpable se encuentra en el ámbito de las políticas comunes de transporte y, sobre todo, en el modelo energético, donde se configura como la región del mundo con un mayor nivel de dependencia exterior. La falta de una política energética común incide directamente en la competitividad de la industria, debiendo superar el escenario que se configura a partir de 27 minimercados de la energía. La situación derivada del conflicto de Ucrania y la dependencia europea del gas ruso pondrán en evidencia este déficit.

Las propuestas sectoriales en la Unión tuvieron cabida en el año 2010³, una vez que se constató que, como consecuencia de las crisis, las estrategias horizontales no tenían posibilidad alguna de cuajar y consolidarse si no estaban acompañadas de proyectos sectoriales que las complementaran. La Comunicación de octubre de 2012 parecía dar continuidad a este cambio de rumbo de la atención comunitaria, abogando por *“una industria fuerte que asuma el papel de liderar la economía real, apunte la recuperación del crecimiento económico y del empleo”*, protagonista del

² Los países emergentes, que vienen jugando un papel determinante en su desarrollo económico, con fuertes influencias en el devenir de la economía del mundo, son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Algunos de ellos se puede considerar que han dejado de ser emergentes.

³ COM(2010) 614 final del 28 de octubre de 2010. Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira.

contexto político y económico⁴. El Ejecutivo comunitario declaró que el impulso del sector y el desarrollo de la nueva política industrial serán una prioridad, pero no ha conseguido concretarlas en acciones.

Con las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2013⁵ apuestan porque la industria europea alcance una participación del 20% sobre el PIB. Se pretende llevar a cabo una *“tercera revolución industrial”* para desarrollar nuevos mercados, empresas creativas y nuevos puestos de trabajo digno. La actitud de los gobiernos y las organizaciones empresariales provocaron que la Comisión, en su último comunicado *“Por un renacimiento industrial europeo”* (RISE)⁶, abandone la estrategia sectorial y vuelva a incorporar la referencia a factores transversales, además de reincidir en elementos relacionados con el mercado laboral y las condiciones de trabajo como prioridades a la hora de acometer las principales consecuencias de la crisis en todos sus ámbitos.

La Comisión responde en parte al objetivo de basar la competitividad europea en la calidad, haciendo de la modernización industrial uno de los pilares de su política, pero se abandonan los requerimientos de *“más y mejor formación; más política industrial; fortalecer los derechos de información, consulta y participación; creación de un marco jurídico europeo para la negociación y los convenios colectivos transnacionales a nivel sectorial o de empresa; y fomento de las políticas activas de empleo, de protección social y de medidas de apoyo”*. Tal y como señala la CES: *“Este enfoque proactivo es positivo. Sin embargo, tales medidas sólo darán fruto si se completan con un ambicioso plan de inversiones y un marco regulatorio que permita a las autoridades públicas jugar un papel activo en la recuperación industrial, sobre todo a través de las políticas de ayudas estatales que permitan el desarrollo y la supervivencia a largo plazo de proyectos industriales en Europa, y los puestos de trabajo asociados a ellos”*⁷.

En definitiva, dada la experiencia de anteriores propuestas, es necesario pasar de las declaraciones de intenciones a los hechos así como poner en marcha meca-

⁴ COM (2012) 582 Final, *“Una industria europea más fuerte para el crecimiento y recuperación económica de la política industrial”*.

⁵ *Renacimiento de la Industria para una Europa Sostenible*. Proyecto de informe sobre la reindustrialización de Europa para promover la competitividad y la sostenibilidad (2013/2006(INI)). Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo. De 18 de junio de 2013.

⁶ *Renacimiento de la Industria para una Europa Sostenible*. Proyecto de informe sobre la reindustrialización de Europa para promover la competitividad y la sostenibilidad (2013/2006(INI)). Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo. De 18 de junio de 2013. COM (2014) 14 final, del 22 de enero de 2014.

⁷ *Declaración de la Confederación Europea de Sindicatos sobre política industrial, energía y lucha contra el cambio climático*. Adoptada en la reunión del Comité Ejecutivo del 11 y 12 de marzo de 2014.

nismos concretos, incidiendo en las inversiones en políticas sectoriales. Porque, a pesar de estos esfuerzos, no sólo no existe una política industrial común europea sino que el proceso de salida de la crisis a dos velocidades, y desde una perspectiva nacional, está deteriorando ese objetivo.

ESPAÑA PERSISTE EN LA FALTA DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL, SECTOR QUE CADA VEZ PIERDE MÁS PARTICIPACIÓN EN LA ECONOMÍA

España participa de forma activa de la crítica situación que vienen atravesando los países del sur de Europa, donde se han trasladado las políticas más radicales en términos de austeridad, persistiéndose en fórmulas que sólo han conseguido prolongar los efectos perniciosos sobre las empresas y el empleo. Situación que nos ha colocado como líderes en la tasa de desempleo europeo, incidiendo en los procesos de deterioro del salario y de las condiciones de trabajo en la mayoría de las empresas del país.

Esto ha provocado, asimismo, la reducción del peso del sector industrial, tanto en la producción total de la economía como en el empleo: *ha pasado de aportar casi el 18% al PIB de nuestra economía en el año 2000 a poco más del 13% en 2012; en tanto que el empleo industrial ha pasado de representar el 17,6% al 11% en el mismo período.* El auténtico drama se refleja cuando entre el año 2008 y 2013 llevamos la sangría de 3,5 millones de empleos —aportando un 55% al nivel de desempleo europeo— y de ellos, 906.000 son industriales (uno de cada cuatro empleos perdidos).

Pero lo más preocupante es que la pérdida de participación industrial ha estado por encima de la media europea y, lo que es peor, lo sigue siendo con mayor intensidad en estos momentos de crisis, situando al país entre las economías con mayor grado de terciarización de la UE. Lo que denota que no existe una apuesta real por la defensa de un sector que debiera jugar un papel esencial en el cambio de modelo de crecimiento del país, poniéndose incluso en juego la supervivencia de la propia industria.

Así se refleja en la evolución de los principales indicadores de los sectores industriales españoles, con una tendencia negativa durante toda la crisis, y que aún no ha levantado cabeza, a pesar de las débiles señales de recuperación de la economía, con caídas de la inversión, del índice de producción industrial, de la cifra de negocios y del tejido industrial en su conjunto, acompañando a esta situación la pérdida importante del empleo desde el inicio de la crisis.

Desde el ejercicio 2008 y hasta el año 2013, se produce una señalada caída de sectores industriales, tanto en actividad como en empleo (30% de exceso de capacidad y 30% de pérdida de empleo), mientras que su producción, en términos de VAB, ha descendido un 4%. La industria daba trabajo al 12,4% de los ocupados en España, mientras que en los veintisiete empleaba al 20% del total de trabajadores y trabajadoras, llegando al 26% en Alemania.

En algunos sectores, por la nula demanda interna (automoción, textil y moda, cerámica, gama blanca, siderurgia, tecnologías de la información y comunicación...), en otros por unas políticas públicas presupuestarias muy restrictivas (defensa —naval, armamento y vehículos, y TIC para la defensa—, material ferroviario, industria farmacéutica...), sin olvidar los efectos de desmantelamiento de las empresas de energías renovables, derivados de la necesidad de reducir un déficit de la tarifa eléctrica que fue producto de una decisión política adoptada en el año 2000.

La reforma laboral ha supuesto —salvo alguna excepción— un claro punto de inflexión en las tendencias que se venían observando en la evolución del empleo de los distintos subsectores, hasta tal extremo que ha favorecido el incremento de la tasa de destrucción de subsectores que ya se encontraban inmersos en un proceso de pérdida de empleo (200.000 empleos industriales se han perdido desde su aplicación), a la vez que ha cambiado la tendencia en algunos de los que venían presentando recuperación del mismo. Todo ello, en un contexto en el que los salarios vienen sufriendo procesos a la baja, mientras que la mejora de la productividad relativa se ha hecho a costa de la desaparición de miles de empresas y de millones de puestos de trabajo⁸.

También se comprueba que el empleo ha caído a mayor ritmo que la producción, lo que se traduce en un inequívoco incremento de la productividad media aparente. Crece en todos los sectores, pero de forma muy significativa en la industria y la agricultura, con una destrucción del empleo muy por encima de la reducción experimentada en la producción, resultando así un tipo de avance que no se fundamenta ni en productos de alto valor añadido ni se va a traducir en empleos de calidad.

Entre los factores que afectan a la productividad y la inversión en I+D, en España se encuentran, además de la falta de economías de escala, la inadecuada cualifi-

⁸ La industria de alimentación se encuentra en la sexta posición entre los sectores que crean empleo y el suministro de energía en el séptimo lugar. La industria básica se coloca a partir de la décima posición, la del consumo a partir del 18º y la de bienes de equipo en el puesto 23.

cación del personal, fruto de la falta de sintonía entre el sistema educativo actual (en particular, por lo que respecta a la formación profesional) y las necesidades de la industria, la dificultad para el acceso al crédito o la insuficiente cooperación entre empresa y universidad en el campo de la innovación.

La mejora momentánea de competitividad que estamos viviendo sólo se debe a la devaluación de las rentas salariales (competencia fundamentada en costes) y no a la mejora del valor incorporado a los productos que exportamos. Además, estamos tan bajo mínimos en nuestra capacidad de consumo que las importaciones se han contraído de forma notable y continua durante los últimos años, aunque, desde el cuarto trimestre de 2013, la importación de bienes crece a mayor ritmo que la exportación, mostrando ésta una desaceleración que afecta principalmente a los productos industriales.

Desde el año 2009, el buen comportamiento de las exportaciones ha permitido compensar la brusca caída de la demanda interna, si bien la elevada dependencia de los países de la UE reduce el carácter contracíclico de las exportaciones industriales y recomienda desarrollar una estrategia de búsqueda de nuevos socios comerciales de referencia. Pero si no se recupera la demanda interna no habrá crecimiento alguno de la economía española, y lo que se evidencia es que las políticas actuales no van en esta dirección.

España ha desaprovechado la oportunidad de apostar por una política de reindustrialización que no solo permita aflorar las potencialidades de nuestro país sino que apuntalen y refuercen su desarrollo, para abandonar la actual recesión lo antes posible y salir de ella en mejores condiciones. En un contexto de demanda interna débil, las posibilidades de conservar o incrementar nuestro tejido industrial pasan necesariamente por el mantenimiento de sectores clave y la internacionalización de la actividad.

POR UN MODELO DE RELACIONES LABORALES QUE FORTALEZCA EL DIÁLOGO SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN SINDICAL

El diálogo social es un instrumento que se ha venido perfilando como una herramienta importante en la modernización y transformación de la industria en los países desarrollados, cuyo objetivo es el de anticipar y gestionar el cambio por otro modelo de desarrollo económico y de una manera socialmente responsable, contribuyendo, con la negociación y el acuerdo, a sustentar el diseño de políticas industriales. En

este marco, la llamada “*democracia industrial*” ha venido siendo un objetivo sindical tradicional, enmarcado en el diálogo, la transparencia, la información y participación en el desarrollo de la economía y de las empresas.

La crisis económica ha supuesto un enorme desafío para los sistemas europeos de relaciones laborales y un reto sin precedentes para los actores e instituciones vinculadas a dichos sistemas. La gravedad de las consecuencias de la crisis sobre el empleo ha presentado, sin embargo, importantes diferencias entre países y entre sectores. En España nos encontramos con un Gobierno que no dialoga, gobernando a espaldas de la mayoría de los ciudadanos, obligando a los sindicatos al impulso de una agenda permanente de movilización y acción reivindicativa.

En nuestro país se ha evidenciado una total desafectación gubernamental y empresarial en un momento en que la crisis requería de la adopción de propuestas comunes para evitar lo peor de sus consecuencias. Desde el poco entusiasmo mostrado por la CEOE con el contenido del II AENC, firmado en 2012, por los “*favores*” concedidos con la reforma laboral, provocando un estancamiento de la negociación colectiva, mientras que el incremento salarial y las cláusulas de garantía salarial se situaron en el menor nivel de cobertura de los últimos tiempos. Con situaciones muy conflictivas, derivadas de la actitud de algunas organizaciones empresariales sectoriales a la hora de prescindir de la ultraactividad, a pesar del acuerdo firmado por la patronal con los sindicatos para facilitar la conclusión de la negociación colectiva.

Y la manifiesta actitud gubernamental a la hora de evitar cualquier propuesta de diálogo que, en el caso de la actividad industrial, se ha materializado en dos años carentes de voluntad alguna por intentar acometer propuestas concretas que paliaran la fuerte pérdida de participación que viene sufriendo la industria española, acompañando a los déficits tradicionales que rodean su actividad (escaso nivel tecnológico, energía muy cara y bajo nivel de cualificación profesional).

Asimismo, nos enfrentamos a la imposición de un modelo que ha modificado sustancialmente los derechos conseguidos desde la instauración de la democracia, por lo que resulta determinante el restituirlos como objetivo prioritario en el corto y medio plazo. Mediante un proceso que debe poner freno a la pérdida del poder adquisitivo y de las condiciones laborales, como consecuencia de una reforma laboral impuesta que reemplaza el derecho al trabajo por una ilimitada arbitrariedad empresarial: *abaratando y facilitando el despido; aumentando y precarizando las modalidades de contratación; introduciendo discriminaciones en el empleo y rompiendo el equilibrio de la negociación colectiva.*

Todo ello se acompaña de ataques para restringir las libertades. En este sentido, se viene aprovechando el vendaval antisocial que propician las políticas europeas para no solo debilitar las condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos, sino para reducir la capacidad reivindicativa y la presión sindical a la hora de defender los intereses de los trabajadores y de las trabajadoras.

En este sentido, el ultraliberalismo que domina los medios de comunicación y la política en nuestro país, además de apoyar reformas que debilitan la economía, deterioran el tejido industrial, acosan al estado del bienestar y lanzan al abismo del desempleo a millones de personas, viene realizando una cruzada contra el sindicalismo con el único objetivo de eliminar la última resistencia al proceso de pérdida de derechos que inunda las políticas del gobierno en los últimos años.

Situación que se lleva hasta la paranoia de encarcelar a sindicalistas por el simple motivo de ejercer el derecho constitucional de convocar y participar de una huelga general (los 8 de Airbus y sindicalistas —Secretarios Generales— de la Rioja y Baleares, con peticiones de 72 años de cárcel en total). Estas actitudes y actuaciones evidencian la carencia gubernamental de una apuesta por el diálogo, el deterioro del vinculado a la patronal y la pérdida democrática.

A pesar de todo, los sindicatos vamos a seguir peleando porque la estructura de la negociación colectiva se fije en un marco de actuación sectorial, mediante acuerdos entre las federaciones de rama y las organizaciones patronales, porque es en este ámbito donde se dirimen las necesidades de la industria y de sus sectores; articulando políticas que expresen que el convenio colectivo es una contribución esencial para democratizar las relaciones laborales en la empresa; incrementando los derechos atribuidos a las secciones sindicales; y, a su vez, incorporando instrumentos concretos para la intervención sindical en la PYME.

En el marco de la participación en la empresa, se requiere de un modelo que incorpore la intervención sindical; orientando la acción hacia la conquista de mayor poder contractual y derechos de información sobre diversas materias como la situación económica, tecnológica, organizativa, medioambiental; exigiendo la reinversión de los beneficios en investigación y desarrollo, en nuevas contrataciones y en formación profesional. Porque los trabajadores, las trabajadoras y sus representantes sindicales forman parte vinculante de la evolución de las empresas y pueden contribuir de forma determinante a los resultados de la misma.

Por tanto, es objetivo de la Federación de Industria de CCOO incorporar derechos en la negociación colectiva que relacionen el seguimiento de la evolución in-

dustrial en la empresa con la realidad sectorial, así como intervenir en la política de fusiones y segregaciones para negociar las medidas y sus consecuencias sobre la situación industrial, las condiciones de posibles excedentes o nuevas contrataciones y las garantías de empleo. En este sentido, hay que considerar los siguientes factores claves:

- CCOO de Industria aplicará una política homogénea y coherente en relación a los expedientes de regulación de empleo, reclamando de las empresas no sólo instrumentos de información y seguimiento, sino una mayor participación e intervención. La Federación articulará la intervención sindical en estas políticas, situando la defensa del empleo vinculada a planes industriales, especialmente en los grupos de empresas y en las que forman parte de empresas transnacionales.
- Los comités de empresa europeos intentan ser una respuesta a la creciente integración de las empresas en este marco. Actualmente, los procesos de reestructuración están abarcando las actuaciones sindicales en estos foros, lo que requiere la asunción de objetivos comunes dirigidos hacia la elaboración de plataformas que minimicen las pretensiones empresariales en materia de empleo y actividad.
- Para responder a estos retos, se debe profundizar en su sindicalización, más allá de la información y de la consulta, significando para CCOO-Industria el potenciar la presencia y la propuesta del sindicato con el objetivo de defender las condiciones laborales y el mantenimiento de los centros de trabajo, así como el empleo en nuestro país.
- Este proceso exige una coordinación efectiva en los grupos multinacionales y el fortalecimiento en los procedimientos de información y consulta, así como la participación sindical directa en las reestructuraciones empresariales.

Al mismo tiempo, necesitamos de una Federación que disponga de fórmulas organizativas adecuadas a la estructura productiva de los grupos industriales, con métodos flexibles, diversos y adaptados a dicha estructura, incluyendo mecanismos de coordinación de las secciones sindicales que formen parte de ellos, garantizando una política homogénea y la coordinación con las federaciones de nacionalidad o región de cada uno de sus ámbitos.

Para ello, desde CCOO de Industria, estamos promoviendo instrumentos de proximidad del sindicato, además de la extensión electoral desde el crecimiento afiliativo y la atención a nuestros y nuestras representantes y personas afiliadas, convirtiendo el resultado electoral en desarrollo afiliativo; y, por lo tanto, considerando las elec-

ciones sindicales como un instrumento para consolidar y desarrollar la organización en beneficio de la industria y el empleo.

La dimensión sectorial del diálogo social representa una oportunidad para contrarrestar los intentos de descentralización en las relaciones industriales a nivel del Estado. Es importante su desarrollo como un instrumento integrado en la consecución de sus objetivos industriales. Por un lado, desplegando el diálogo en el conjunto de la industria, elaborando y promoviendo iniciativas en cada uno de los sectores. Por otro, reforzando nuestra capacidad para alcanzar resultados vinculados a la mejora de la situación industrial, sociolaboral y económica de las personas que trabajan en la industria. En concreto apostamos por la definición de líneas de actuación que pasen por:

- Profundizar en el diálogo social con las asociaciones empresariales y de la industria en el ámbito estatal, como medio para concretar en la práctica las políticas en este ámbito, demandando del Gobierno el establecimiento de derechos de información y consulta previa a la negociación y la presencia sindical cuando se aborden cuestiones que puedan afectar al desarrollo industrial, el empleo y los intereses sociolaborales de los trabajadores y trabajadoras de cualquier sector de nuestra competencia.
- Los agentes sociales deben estar implicados en la puesta en práctica de la política industrial a todos los niveles. CCOO de Industria considera errónea la actitud del Ministerio de Industria, restringiendo la posibilidad de abrir una mesa de industria que recoja la transversalidad del tratamiento y propuestas sectoriales enmarcadas en los cuatro sectores abiertos al debate en el mes de diciembre de 2013 y que aún no han dado sus primeros pasos.
- Apostar por restablecer los Observatorios Sectoriales Industriales⁹, como una herramienta más del proceso de diálogo social, institucionalizando un espacio de análisis, debate y consenso en los sectores industriales del aparato productivo español.
- Al mismo tiempo, es importante institucionalizar el diálogo social sectorial en el ámbito de las administraciones públicas —central, autonómica y local—, por medio de la generación de marcos de debate y diálogo entre todas las partes por la defensa de la industria.

⁹ Los Observatorios Industriales Sectoriales fueron establecidos mediante acuerdo entre las Confederaciones de CCOO y UGT con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la CEOE y CEPYME en abril del año 2005, afectando al marco de debate y propuestas de diez sectores industriales, y tuvieron vigencia hasta el año 2012.

PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA IMPULSAR LA INDUSTRIA Y EL EMPLEO

En el ámbito de una economía desarrollada, queda fuera de duda la necesidad de reindustrializar y apostar por la inversión productiva, que impulse la productividad relacionada con factores distintos al coste laboral. Para ello, España debe dirigir su industria a la producción de bienes de alto valor agregado, pues competir en precios es una tarea casi imposible.

A la hora de propiciar un cambio de modelo productivo en España, se apunta la necesidad de revertir la actual tendencia desindustrializadora y a tomar como buenos ejemplos aquellas ramas o actividades industriales que mejor están sorteando la crisis. Porque la industria está llamada a ser parte esencial en el cambio de modelo productivo, puesto que es clave como motor de un crecimiento económico sostenible, basado en una mejor y mayor implicación de la economía del conocimiento.

Desde hace varios años, las Federaciones de CCOO ligadas a los distintos sectores industriales venimos reclamando actuaciones concretas en materia de política industrial. Antes de la crisis, porque la fuerte competencia que introduce la globalización exigía que la industria española se adaptara al nivel de los países de nuestro entorno si quería jugar algún papel en el contexto mundial. Y durante la crisis, porque era imprescindible preservar el incipiente tejido industrial si no queríamos excluirnos del proceso de cambios industriales que se venían produciendo en los países desarrollados. Cuando pase la crisis tenemos que valorar si nos queda industria suficiente para seguir apostando por ser un país que pueda jugar un papel en la competencia industrial.

Mientras tanto, con o sin crisis, seguimos peleando por cambios sustanciales en la industria, dirigidos hacia el anhelado modelo productivo que nos coloque a la misma altura productiva, tecnológica, laboral y, por tanto, competitiva, que el resto de las economías con las que compartimos el marco de desarrollo económico y de un incipiente estado del bienestar, que viene siendo cuestionado por mor de la crisis e intereses concretos de los gobiernos europeos.

En un contexto de demanda interna débil, las posibilidades de conservar o incrementar el tejido industrial solo pueden pasar por el mantenimiento de sectores industriales clave para la economía del país. Clave que también se encuentra en la productividad, mediante el uso más intensivo del capital instalado, es decir, aumentar la utilización de la capacidad instalada a través de métodos más eficientes de pro-

ducción y reforzando la inversión en I+D. La reducción de fondos públicos para investigación abre una oportunidad para que se suscite la añorada alianza con la industria, en el marco del desarrollo de la investigación aplicada.

Pero, dada la complejidad que incorpora la fuerte competitividad global, no es posible hablar de actuaciones en una sola dirección, siendo imprescindible incorporar estrategias relacionadas con la tecnología, las infraestructuras, la fiscalidad, la política comercial, la educación... En concreto, la industria española requiere de actuaciones dirigidas a:

- que el sector público ejerza de liderazgo en la nueva apuesta por la industria, incorporando una visión integral de los sistemas productivos y de servicios;
- una mayor inversión productiva para ganar en competitividad y reforzar la internacionalización de las empresas para su desarrollo en la actividad exterior, reorientándola hacia los mercados emergentes;
- unas políticas fiscales incentivadoras de la inversión productiva directa, sustentada en la economía productiva;
- la disposición del sistema bancario a financiar proyectos de futuro. Una solución hubiera pasado por una reforma “profunda” del sistema financiero que tuviera como eje central la creación de un polo de banca pública;
- la necesidad de articular las políticas horizontales (I+D+i, formación, internacionalización, infraestructuras, etc.) con las políticas sectoriales específicas, dada la creciente transversalidad entre los distintos sectores industriales. Además de la adopción de medidas contra las carencias y déficit en I+D, con mayor participación del capital privado y mayor coordinación territorial en actividad industrial; y una política en materia de innovación industrial, acompañada de mejoras de cualificación y formación profesional en los ámbitos productivos;
- favorecer un cambio en la estructura de la PYME, mediante su desarrollo tecnológico, facilitándole el acceso al crédito y reforzando, como factor de competitividad, el tamaño de las empresas y la internacionalización;
- poner la energía al servicio de la industria, mediante un sistema energético más eficiente y equilibrado en su mix de producción, que facilite un mayor autoabastecimiento e independencia energética y, por tanto, mayor seguridad en el suministro;
- el mantenimiento y desarrollo de las infraestructuras básicas —industriales, de transporte y comunicación—, acabando con los ajustes en la inversión pública;
- la puesta en marcha de medidas que impulsen un modelo educativo más práctico y coherente con la demanda real de las empresas, mediante una relación fluida entre centros educativos y empresas, y aumentando los contratos en formación con continuidad en las empresas;

- la persistencia en políticas industriales con una visión a largo plazo y la puesta a disposición de diagnósticos sectoriales específicos, con participación de los agentes económicos y sociales;
- la dimensión sectorial del diálogo social, que representa una oportunidad para contrarrestar los intentos de descentralización en las relaciones industriales a nivel del Estado.

Es preciso aprovechar el marco de acuerdos generados en el ámbito de las CCAA a la hora de incluir actuaciones dirigidas a suplir las deficiencias de la región y ofrecer propuestas que refuercen el tejido económico, social y laboral del territorio. Por este motivo, hay que reforzar el objetivo del papel capital que deben jugar las CCAA en materia de políticas industriales, mediante el necesario consenso entre las partes implicadas a la hora de definir los ámbitos de actuación, dirigidos hacia la potenciación de la industria y sus sectores, reforzando su nivel de coordinación para evitar inseguridades jurídicas y la generación de competencia desleal y *dumping* social en el mercado interior.

Al mismo tiempo, el marco de actuación común y coincidencia de objetivos que se generó con las organizaciones empresariales durante la vigencia de los Observatorios Industriales Sectoriales, habría que tenerlo en cuenta, sobre todo porque las conclusiones generadas y extraídas deben servir para la puesta en marcha de un programa de actuaciones estratégicas para el desarrollo de los sectores productivos y los requerimientos formativos de las personas, concretándose en políticas industriales y sectoriales que acaben construyendo un acuerdo para la defensa de los sectores industriales operativo, eficaz e integrado, con periodificación de actuaciones en el corto, medio y largo plazo.

Llevamos varios años coincidiendo con muchas organizaciones patronales, educativas, grupos políticos y profesionales en el objetivo de impulsar el sector industrial como generador de riqueza y de empleo de calidad. En este sentido, hemos venido coincidiendo en aspectos puntuales, derivados de la situación de los distintos sectores, con las posiciones de ANFAC (automóvil), FEIQUE (industria química), SERCOBE (bienes de equipo), UNESID (siderurgia), CIE (Consejo Intertextil Español), TEDAE (defensa y seguridad), AMETIC (tecnologías de la información), y con CONFEMETAL en objetivos más generales en el ámbito de la industria del metal, y seguiremos en este camino para conseguirlo.

Todo ello, para la consecución de un único objetivo: *“un **Pacto por la Industria** para poner en marcha políticas en defensa de la consolidación de la industria como motor de crecimiento y garantía de la sociedad del bienestar, que sirva para generar mayor y mejor tejido productivo. Porque sin industria no hay futuro”*.

Georges Dassis

Una renta mínima europea



Ilustración para la revista Souz Molodyozhi (Unión de la Juventud), 1913. Olga Rozanova

Una de las graves consecuencias de esta crisis económica y financiera es la creciente dualización de la sociedad, situación ante la que Europa (sus instituciones) no puede quedarse de brazos cruzados.

Por ello, el Comité Económico y Social Europeo, recogiendo numerosos precedentes en distintos textos comunitarios desde 1989, ha aprobado un Dictamen sobre “Renta mínima europea e indicadores de pobreza”, en el que propone el establecimiento de una renta mínima europea que contribuya a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta; pidiendo a la Comisión que estudie las posibilidades de financiación de esta renta, prestando especial atención a la perspectiva de establecer un fondo europeo adecuado.

UNA de las graves consecuencias de esta crisis económica y financiera es la dualización de nuestras sociedades, donde los ricos son cada vez más ricos y los pobres más pobres. No es un resumen banal, todas las estadísticas inscriben en sus cifras un mayor número de parados, un mayor número de personas que no perciben prestaciones y, como colofón, un mayor número de pobres.

Ante esta gravísima situación, Europa no puede quedarse con los brazos cruzados. Es urgente encontrar soluciones, al tiempo que es necesario atender a esta población desprotegida.

Estas fueron, fundamentalmente, las razones que me llevaron a proponer un Dictamen de Iniciativa en el Comité Económico Social Europeo con un doble objetivo, paliar los efectos de la crisis y al mismo tiempo brindar otra cara de lo que suele llamarse “Europa”. Y recalco lo de llamarse “Europa” porque el mecanismo de toma de decisiones de las instituciones europeas no es suficientemente conocido y se resume o por Europa o por Bruselas.

Me parecía justo desarrollar una idea que, además de ser necesaria, pudiera cumplir la función de mostrar a la ciudadanía que de “Europa” no solo se habla de aspectos que son difíciles de entender sino que “está presente” en los momentos difíciles de nuestros hombres y mujeres: que Europa es consciente de las situaciones de precariedad y tiende la mano a la ciudadanía necesitada.

Es cierto que este tipo de prestación ya se practica en la mayoría de nuestros países, pero yo he sido partidario de que, al igual que en otros aspectos económicos o financieros, la renta mínima pudiera ser objeto, también, de interés y preocupación europeo. Una renta mínima que constituya un instrumento importante para luchar contra la precariedad, la pobreza y la exclusión social, garantizando un mínimo estándar de vida digno a las personas y que, de alguna manera, sea un redistribuidor de la riqueza y de solidaridad y justicia social.

Sin lugar a dudas, estas rentas también tienen una repercusión directa sobre la economía, actuando como estabilizador y reforzando la demanda y el consumo. En definitiva, un elemento también de retorno y de inyección al mercado interior.

Esta idea, preocupación y propuesta no es novedosa en Europa. Ya en el año 1989 nuestro Comité Económico y Social Europeo (CESE) se adelantaba, recomendando “la instauración de una renta mínima social que supusiera un colchón de seguridad para los pobres y una palanca necesaria para la inserción social”.

En diciembre de ese mismo año, la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada en Estrasburgo, proclamaba en su artículo 10 que: *“Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de seguridad social de nivel suficiente. Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal.”*

Más tarde, en 1992, la Comisión Europea empieza proponiendo una Directiva sobre la Renta Mínima, pero pronto desaparece la fuerza legislativa que obliga a la transposición nacional a una simple Recomendación (92/441/CEE) del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social [Diario Oficial L 245 de 26.8.1992]. El valor fundamental de esta disposición simboliza el intento de incluir una dimensión social en lo que empezaba a denominarse “mercado único”.

El Consejo de las Comunidades Europeas pedía a los Estados miembros de la Unión Europea (UE) el reconocimiento del derecho fundamental de las personas a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana.

Este derecho debería aplicarse en el marco de las estrategias políticas nacionales de lucha contra la exclusión social. Conciernen a todas las personas que residan en el territorio de la UE y no dispongan, por sí mismas o en la unidad familiar en la que vivan, de recursos suficientes.

El nivel de recursos suficientes debería fijarse teniendo en cuenta la situación particular de las personas, especialmente la dimensión de la unidad familiar, las necesidades específicas y el nivel de vida en el Estado miembro en cuestión.

Mientras se cumplan las condiciones de acceso, el disfrute de los solicitantes a este derecho no podrá limitarse en el tiempo. Sin embargo, los Estados miembros podrán poner limitaciones a los estudiantes, las personas con empleo a jornada completa y las personas que tengan la capacidad de ejercer una actividad profesional.

La aplicación de este derecho debería estar garantizada en el marco de los regímenes de protección social. Además, los Estados miembros deberían en especial:

- simplificar los procedimientos administrativos y los recursos judiciales;
- prever medidas de acompañamiento social;
- informar a las personas más desfavorecidas de sus derechos;
- adoptar medidas que inciten al empleo;
- adaptar la fiscalidad, las normas de la seguridad social y las obligaciones civiles de las personas.

En aquellos momentos, a excepción de Italia, los demás miembros ya habían introducido alguna normativa reconociendo dichos derechos.

Más adelante, en la Nueva Agenda Social 2005/2010, la Comisión Europea tuvo la ocasión, a través de otra Recomendación (Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral [Diario Oficial L 307 de 18.11.2008]), insta a los Estados miembros a adoptar medidas que faciliten la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. Con este fin, la Comisión recomienda a los Estados miembros que elaboren y apliquen una estrategia global integrada. Dicha estrategia debería combinar estos aspectos:

- un apoyo a la renta adecuado;
- unos mercados de trabajo inclusivos;
- acceso a unos servicios de calidad.

La Comisión también recomienda a los Estados miembros que organicen y pongan en práctica políticas de inclusión activas aplicando rigurosamente todos los principios comunes y directrices prácticas indicados en el documento. Con respecto a:

- un apoyo a la renta adecuado: los Estados miembros deberían reconocer y aplicar el derecho de los individuos a los recursos y la ayuda social suficientes, como parte de un dispositivo global y coherente para combatir la exclusión social;

- unos mercados de trabajo inclusivos: los Estados miembros deberían prestar ayuda a las personas aptas para el trabajo, para que consigan un primer trabajo o un nuevo empleo acorde a su capacidad, y para que los conserven;
- al acceso a unos servicios de calidad: los Estados miembros deberían garantizar que las personas que lo precisen reciban un apoyo social adecuado, al objeto de promover la inclusión social y económica.

Posteriormente, en la Agenda Social Renovada, de mayo de 2009, el Parlamento Europeo considera *“que la inclusión activa no debe sustituir a la inclusión social, ya que los grupos vulnerables que no pueden participar en el mercado laboral tienen derecho a una vida digna y a la plena participación en la sociedad y, por tanto, deben disponer de unos ingresos mínimos y unos servicios sociales de calidad accesibles y asequibles, independientemente de la capacidad de una persona para participar en el mercado laboral”*; es decir, introduce la diferenciación entre inclusión activa e inclusión social, reconociendo el derecho a disponer de ingresos mínimos. Pero en el Plenario de octubre de 2010 el Parlamento va más allá, y en la Resolución sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa, *“considera que la introducción en todos los Estados miembros de la UE de regímenes de renta mínima, consistentes en medidas específicas de apoyo a las personas con ingresos insuficientes mediante prestaciones económicas y acceso facilitado a los servicios, es uno de los medios más eficaces para combatir la pobreza, garantizar un nivel de vida adecuado y fomentar la integración social”*; así como que *“los regímenes de renta mínima adecuados deben establecerse en un nivel de al menos el 60% de la mediana de la renta en el Estado miembro de que se trate”*. Es decir, se incluye ya un valor nominal de la renta mínima.

Nuevamente en 2010 el CESE, a petición de la presidencia belga, aprueba un Dictamen sobre *“Desarrollo de las prestaciones sociales”* en el que recomienda *“un mínimo social concebido para ser a la vez una red de seguridad para los pobres y un instrumento necesario para su reinserción social”*. También *“lamenta que este dictamen, así como la recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, no hayan dado lugar hasta ahora a acciones apropiadas. El CESE considera, pues, que la instauración progresiva de una garantía de recursos y prestaciones en el marco de la protección social debería preverse a través de un nuevo instrumento que, teniendo en cuenta las particularidades nacionales, respaldara más eficazmente las políticas de lucha contra la pobreza aplicadas en los distintos Estados miembros”*.

Hay todavía más referencias en los textos comunitarios. En la “Agenda 2020” se incluyen varios objetivos a alcanzar en ese periodo de tiempo. Uno de ellos es la pobreza, que se plantea reducir en 20 millones de personas. Es menos ambicioso que lo establecido en la Estrategia de Lisboa, pero pudiera parecer más real. Lo positivo es que en el texto se menciona: *“Se considera que las personas están en riesgo de pobreza cuando su renta disponible es inferior al 60% de la media de su país. Se trata de una medida relativa de la pobreza, unida a la distribución de la renta y considerando todas las fuentes de ingresos monetarios”*. Sin embargo, esa misma descripción no se mantiene posteriormente en el “Paquete para la inversión social” donde solo se menciona la renta mínima como medio de subsistencia adecuada a los modelos de consumo, las diferentes situaciones y los tipos de familias.

También desde las ONG, y fundamentalmente desde la Red Europea de Lucha contra la Pobreza, se ha propuesto una directiva-marco sobre Renta Mínima, apostando como marco de referencia el 60% de la mediana de la renta.

Todos estos hechos y elementos justifican sobradamente nuestro Dictamen y sus conclusiones.

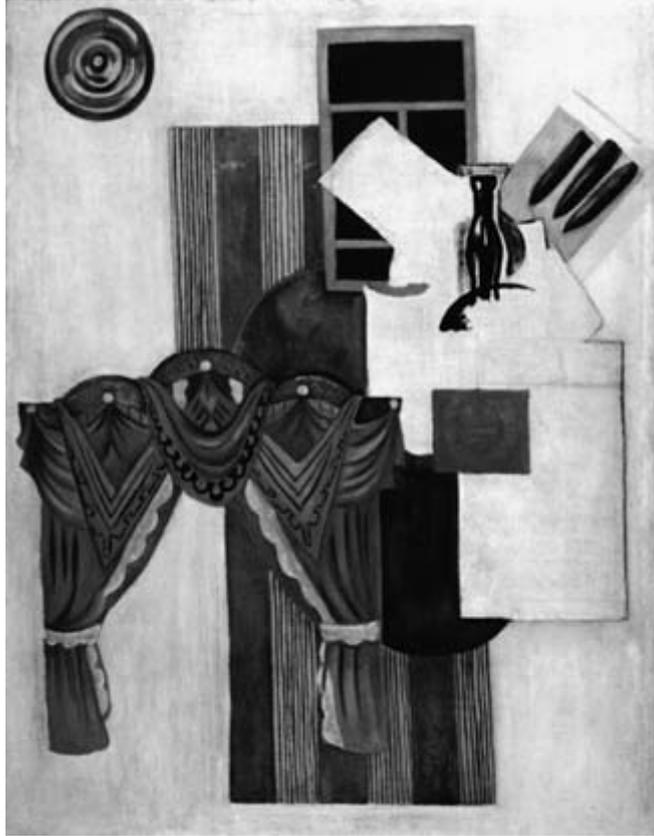
Y aquí retomo lo enunciado al principio; en este caso, refiriéndome a la situación en España donde Eurostat consigna 13.000.000 de pobres en 2012.

Soy conocedor que de que después de la prestación por desempleo existe la posibilidad de obtener una ayuda temporal. También que cada Comunidad Autónoma dispone de una normativa específica para paliar estas situaciones con diferentes nombres y modalidades. Pero, en el caso español que ahora nos ocupa, no parece que se consolide, por el momento, el crecimiento y la creación de empleo; luego hay y habrá cada vez más personas y familias que agotarán sus prestaciones contributivas y que finalmente deberán tener acceso a una Renta Mínima. Pues, bien, me parece de justicia que, en la medida que se pueda, una parte de esa renta sea abonada por Europa. Que este espacio económico y social que compartimos sea realmente de todos y para todos.

Esta pudiera ser la conclusión de mi Dictamen: *que la Comisión estudie las posibilidades de financiación de una renta mínima europea, prestando especial atención a la perspectiva de establecer un fondo europeo adecuado.*

Pedro Badía

Un pacto sobre educación para un nuevo
contrato social



Habitación, 1915. Olga Rozanova.

En este artículo se reflexiona sobre la necesidad de alcanzar un nuevo contrato social que ponga el foco en el bienestar de las personas y restablezca la soberanía del ciudadano frente al poder financiero. Ante la voracidad del mercado, que ha puesto la educación en su punto de mira como fábrica de empleados módicos alineados con las tesis de la economía global, el autor destaca el papel de los movimientos sociales de amplio espectro como agentes de cambio y defiende la participación de docentes, familias y estudiantes en estas plataformas, para combatir la segregación y discriminación por razones económicas y culturales que imponen las políticas educativas del Partido Popular, cuyo máximo exponente es la mal llamada Ley para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE).

UN nuevo contrato social debe tener como objetivo fundamental el bienestar de las personas. Ya no caben engaños ni medias tintas. El bienestar de la ciudadanía tiene que ser el fin último de la política. ¿Pero un nuevo contrato social entre quiénes, y con qué sentido? ¿Le interesa al poder establecido un nuevo contrato social? Si seguimos pensando en el ideal de contrato social en el sentido “rousseauiano”, no debemos olvidar que Jean-Jacques Rousseau no dio ninguna importancia a la pregunta clave: ¿quién ejerce la soberanía?, de forma que dejó “abiertas las puertas al autoritarismo”. “El carácter abstracto del concepto de soberanía en Rousseau lo hace vulnerable a la lógica abusiva del poder” (Josep Ramoneda), que hoy padece la inmensa mayoría de la ciudadanía.

La buena fe que conlleva “lo políticamente correcto” está aniquilando a la izquierda. En España, como en Alemania, Francia o Inglaterra, después de años de gobiernos socialdemócratas, la socialdemocracia se ha vuelto irreconocible para millones de votantes, contaminada por las exigencias del poder financiero. Es sorprendente como desde el PSOE, alternativa de gobierno, se evita por todos los medios hablar del programa socialdemócrata, el término socialista ha quedado desterrado, y se hace constante mención a programas y posiciones progresistas. La libertad, la igualdad y la fraternidad (solidaridad-cooperación) no se deben confundir ni con la modernidad ni con el progreso.

Vivimos los terribles efectos de las políticas desarrolladas por gobiernos al servicio de los grandes capitales que miran más por los intereses de determinados grupos de presión políticos y religiosos que por el bienestar de los seres humanos. En España se ha “rescatado” a la banca y a la gran empresa, y hasta se pretende rescatar a las empresas concesionarias de las ruinosas autopistas de peajes. Pero, ¿quién rescata a los seis millones de parados y paradas? ¿Quién rescata a los 2.500.000 niños y niñas en situación de pobreza? ¿Quién rescata al millón de familias que este curso se ha quedado sin ayudas y becas? ¿Quién rescata al paciente tras haber convertido la sanidad en un producto consumible en vez de en un derecho? ¿Quién rescata a los más de 100.000 estudiantes que se han quedado ya fuera de la universidad a causa de la política de recortes del gobierno del PP? Y, por último, ¿quién

nos rescata de los actuales gobiernos europeo y español, y cómo hacer frente a aquellos que gobiernan pensando solo en el interés de unos pocos?

Vivimos en la “sociedad del riesgo”, término acuñado por el sociólogo Ulrich Beck. El potencial de peligro es generado permanentemente por el poder financiero y minimizado por el poder político. El modelo de gobernabilidad neoliberal está consiguiendo desprestigiar a la política —que mucha gente siente como una cosa ajena— para que no sea palanca de cambio, fomentando en la población un sentimiento de rechazo del que sacan partido las organizaciones de derechas con discursos populistas que fortalecen soluciones mesiánicas y que sitúan al inmigrante como chivo expiatorio.

Nos inunda la política del odio, otro logro del neoliberalismo. El odio funciona porque es transversal a un tipo de guerra que suele pasar desapercibida: la cultural. La pobreza, la ignorancia, la supuesta inferioridad del “otro”, la diferencia y la diversidad como factores de miedo inundan mensajes racistas y xenófobos que cada vez agrupan a más gente y más votos. Hay un ataque directo a los pobres y a los desheredados, a los que las políticas neoliberales y una parte nada desdeñable de la sociedad excluyen de antemano. El modelo de gobierno neoliberal tiene unos efectos desocializadores devastadores.

Vivimos, en definitiva, bajo una tiranía difusa. Se ha perdido la medida y en la desmesura todo vale, sin que la moral sea obstáculo, en un mundo sin certezas en el que la ficción se ha convertido en realidad y la realidad está alucinada por los acontecimientos. Ya nada anda al paso de las personas.

Las grandes ideas como la felicidad, la libertad y la justicia generan sombras que están convirtiendo “la seguridad” en el máximo valor de la acción política, y que acaban degenerando en inseguridad y lesionan los ideales enumerados.

La antipolítica, el miedo, el odio y el desplazamiento de las personas del centro de la política son los puntales culturales más importantes de la economía de guerra y miseria a la que nos tiene sometidos el gobierno neoliberal de la globalización. “La gestión de la globalización está totalmente ideologizada, se ha dado como irreversible que la única manera de gestionar la globalización es la ultraliberal. Hemos creado un sistema económico que es una fábrica de excluidos”, denunció Viviane Forrester. La política de recortes engorda al amo, pero deja sin perspectiva de futuro a millones de personas y precariza a la clase trabajadora, haciéndola cautiva del poder financiero y económico. La política de recortes, llamada por los propios gobernantes “del miedo”,

“de austeridad”, “esconde en realidad una alteración permanente de los derechos sociales encaminada a liquidar definitivamente lo que queda de Estado de Bienestar y asegurar la nueva sociedad de la desigualdad” (Josep Fontana).

¿De qué hablamos cuando reclamamos un nuevo contrato social? ¿De un nuevo pacto entre víctimas y verdugos? ¿O de restablecer la soberanía del ciudadano frente al poder omnímodo de las finanzas? En la película *V de Vendetta*, que todo el mundo debería ver al menos una vez al mes, el personaje *V* es taxativo: “El pueblo no debería temer a los gobernantes, los gobernantes deberían temer al pueblo”.

CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA

El neoliberalismo intenta exportar la crisis económica, que no es otra cosa que la nueva economía y sus formas de gobierno, a la educación, descargando sobre ella la responsabilidad de sus políticas destructivas: en la educación está la fuente y el origen de todos nuestros males. Como explicaba en un reciente artículo la secretaria de Estado de Educación del gobierno del PP, una de las causas del actual índice de desempleo es la mala formación de nuestros jóvenes. Sin embargo, nada permite afirmar que una mejor educación proteja a nadie contra las devastadoras políticas económicas del neoliberalismo. “Es una pena que los ministros y ministras de educación europeos hayan perdido el tiempo criticando la educación de sus países y no el discriminatorio mercado de trabajo o las injusticias y desigualdades que se gestan cotidianamente en el seno de sus sociedades”, se lamenta Pablo Gentili.

Según Motoyo Kamiya, está en curso una profunda reforma del sector público de la educación, orientada hacia el mercado. El paso siguiente es convertir las escuelas en empresas. A los empresarios del sector de la educación se les reconoce ya una autoridad indiscutible para definir objetivos, contenidos y métodos de una educación acorde con las aspiraciones de la economía mundial. Se asocia la educación con la economía global de mercado. Desde la escuela podemos identificar a los futuros empleados modélicos. La educación queda reducida a satisfacer estrictos objetivos económicos y de clase social. Pero hay que recordar que ni la ética comercial ni los mercados colocan la igualdad por encima del lucro.

En una educación donde la competitividad sea el elemento rector y cuyos fundamentos más importantes sean los económicos, se fomentará cada vez más un individualismo que acentúe la indiferencia cívica, cuyas proporciones ya son demoledoras.

La sociedad del conocimiento presenta un peligro de desigualdad social y polarización económica nunca vista: el que está bien mejora, pero el que está mal puede empeorar aún más.

Podemos concluir que existe una creciente colonización de la educación por parte de la economía, tanto en un sentido conceptual y terminológico como en el sentido comercial. La educación en el marco de la economía globalizada es un sector de consumo que despierta cada vez más los apetitos de las grandes corporaciones financieras.

Vivimos una época en la que los gobiernos promueven los sueños tecnológicos más delirantes pero no quieren mantener los servicios públicos más necesarios, como la educación. El capitalismo del siglo XXI intenta privatizar tanto los recursos naturales como el conocimiento y los derechos humanos universales. Se mueve hacia una lógica de *apartheid*, donde unos pocos tienen derecho a todo y la mayoría son excluidos. Como dice Slavoj Žižek, “los capitalistas actuales son fanáticos religiosos que defienden sus beneficios aunque traigan la ruina para millones de personas”.

Con esta perspectiva, la educación deja de ser un derecho humano universal y se convierte en un bien de consumo solo al alcance del bolsillo de cada cual. La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad de la Educación (LOMCE), promulgada y aprobada en el Congreso de los Diputados con los únicos votos del PP, es un claro ejemplo de esta crónica de una muerte anunciada.

No cabe duda de que la economía es importante, pero ha de ser el compromiso social el que guíe el discurso de la educación pública: educación para el que nada sabe y educación para quien menos sabe.

¿ESTÁ ACEPTANDO LA OPRESIÓN LA CIUDADANÍA?

Replegarse sobre uno mismo es un escándalo. Pensar en un nuevo contrato social con los mimbres que tenemos es imposible. La soberanía que ejerce el poder financiero sobre la ciudadanía, y la poderosa influencia de los medios de comunicación de masas en la socialización, hacen urgente y necesaria la reivindicación de una sociedad más justa, en la que la educación más responsable socialmente se convierte en el elemento más importante para el cambio.

En este sentido, son los movimientos sociales de amplio espectro los agentes del cambio. Son el caldo de cultivo para crear nuevos instrumentos de resistencia y reivindicación a los abusos del poder financiero. En el poder financiero reside hoy la soberanía. ¿De quiénes son el conocimiento, la educación, la cultura, la visión del mundo incorporada a los libros de texto? Es en el seno de estos movimientos donde se debe fraguar un pacto social por la educación como una herramienta para confrontar y presionar las políticas de gobiernos en manos del poder financiero.

Estos movimientos sociales han de tener como referente los valores morales universalmente exigibles. El sentido moral está en la base de cualquier aprendizaje y de toda educación: respeto, justicia, solidaridad, cooperación. Su carencia arruina la vida civil e impide la vida a secas. “El descuido de las capacidades morales desde la familia y la escuela es más reprochable porque en ellas se contiene nuestra vocación de personas y de ciudadanos. Un solo ciudadano al que falte la conciencia de la igual dignidad humana puede destruir a muchos o consentir su destrucción. La excelencia moral es la que más vale porque, sin ella, las demás excelencias valen menos” (Aurelio Arteta).

Los docentes, las familias y los estudiantes tienen que ser parte activa de estos movimientos sociales porque solo participando a favor de la justicia y la igualdad sociales dentro y fuera de la educación se consiguen éxitos duraderos. Es necesario que la comunidad educativa se comprometa en actividades sociales y políticas críticas que resuelvan problemas reales y abran paso a un camino mejor para las personas, combatiendo la segregación por razones económicas y culturales.

La educación es el componente más importante en la consecución de sociedades más justas y prósperas. No es de extrañar, por tanto, que Carlos Fuentes definienda que “la llave que abre todas las oportunidades es la educación. El derecho a la educación, ha escrito Nadine Gordimer, es tan elemental como el derecho a respirar. La exclusión del sistema educativo es la razón primaria de la pobreza y la desigualdad. La educación es la avenida más pragmática hacia la prosperidad”.

Los grupos más desfavorecidos encuentran en la educación el espacio para vivir y disfrutar la riqueza de la cultura intelectual. La educación adquiere el valor de uso de una herramienta para entender una vida con futuro. La educación es el camino hacia la cultura, y es desde donde se construye el ser de una sociedad.

Este es el sentido de un pacto social por la educación pública. Con la educación como motor de justicia tenemos la herramienta más importante para construir el pro-

greso y el bienestar de nuestras sociedades. Pablo Gentili lo ha conseguido resumir en unas cuantas líneas: “La educación debe transformarse en oportunidad para comprender el mundo en que vivimos y ayudarnos a construirlo sobre los principios de la solidaridad, la igualdad y la más radical defensa de los derechos humanos, la paz y la justicia social. Ya lo hemos repetido más de una vez, inspirados en Paulo Freire y en las pedagogías emancipadoras que tanto nos ayudan a imaginar un porvenir mejor para nuestros pueblos: *la educación no cambia el mundo, la educación cambia las personas, y son ellas las que harán del mundo un lugar más digno y acogedor*. La educación es el espacio, la plataforma, la cuna donde se gestan la esperanza y la utopía que brindan energías a nuestra lucha por sociedades donde el ser humano sea algo más que un valor de cambio y el conocimiento un bien común del que todos puedan apropiarse”.

Emilio Muñoz

La apuesta por la ciencia: imperiosa
necesidad para afrontar las crisis



Composición no objetiva (Suprematismo), 1916. Olga Rozanova.

La evolución de la política científica moderna refleja el papel de Europa tras la Primera Guerra Mundial, aunque Estados Unidos asume el protagonismo tras la Segunda, con un modelo basado en la autonomía de la ciencia y apoyado en la acción de lo público (los gobiernos) y en la capacidad del entorno productivo para poner sus aplicaciones en los mercados (“Ciencia, la frontera sin límites”). El modelo estadounidense triunfa y se extiende aunque es sensible a las crisis económicas en los países europeos, sin que esta sensibilidad se extienda a su propio ámbito. La comparación con el caso español muestra las disfunciones y fragilidad del sistema español. Ante la rotundidad de los diagnósticos parece claro que hay que apostar por un aporte necesario de la Ciencia para lograr un desarrollo económico y social distinto.

REFLEXIÓN INTRODUCTORIA

RETOMAR la apuesta por la ciencia para contribuir a un nuevo contrato social tanto en el ámbito español como en otros de carácter internacional, nos lleva, como suelo aplicar en este tipo de análisis, a la disección de conceptos y a las aproximaciones histórico-analíticas desde el marco de una visión evolucionista.

Paradojas en relación al trinomio I+D+i

En lo que respecta a la relación entre ciencia, tecnología y su proyección en los sistemas productivos y en el crecimiento económico, me siento obligado a hacer una pequeña digresión acerca de lo que significa en la búsqueda de beneficio social, el tercer elemento del trinomio, la innovación por sí misma y en su relación con la cultura, sobre la que se asientan su dinamismo y proyección. Dentro del discurso de los gurús económicos que se mueven en el terreno de la innovación han hecho fortuna dos ideas, que se diseminan a través de las Escuelas de Negocios y Administración de Empresas y por medio de escritos académicos y divulgativos. En primer lugar, que la innovación es o forma parte de un “ecosistema” y en segundo, que la cultura de la innovación es uno de los factores esenciales para contribuir al desarrollo económico y social de modo que sea sostenible. En el contexto de la crisis global que nos ha afectado, estos gurús económicos, que quizá podemos ejemplificar en el nombre de Michael Porter, tanto por su influencia como Profesor de la *Harvard Business School* como por el fracaso de la empresa que montó, convirtiéndose así en uno de los paradigmas del “mundo de las paradojas” en que nos movemos, insisten en que la cultura de la innovación es esencial para contribuir a superar la tremenda crisis que nos azota desde finales de la primera década del siglo XXI, lo que se ha dado en llamar la Gran Recesión.

En trabajos previos, he tratado de analizar la relación entre los conceptos de cultura e innovación que, desde el prisma semántico y enciclopédico, han caminado paradójicamente bastante alejados por razones históricas y evolutivas, a pesar de

que muestran una estrecha relación al analizar las revoluciones que han tenido lugar en la historia, tanto desde una visión evolucionista como desde una perspectiva histórica. Explorando las grandes revoluciones ocurridas a lo largo de la historia, se han podido detectar conexiones entre ambos fenómenos (antes de que la innovación estuviera reconocida conceptualmente e incorporada a los análisis de la economía como ciencia social). No obstante, y de nuevo caemos en el terreno de lo absurdo, la tesis de la conexión se debilita en la sociedades de las posguerras mundiales y además tal tesis entra en conflicto precisamente con la sociedad actual, la llamada sociedad de la información o del conocimiento en la que esta conexión no se da (Muñoz, 2012a).

Continuando con la antítesis, no podemos dejar de ser críticos, cuando vamos a plantear la defensa de la ciencia como pieza clave para un nuevo contrato social, con el papel negativo que están jugando las tecnologías de la información y las comunicaciones en la crisis global. Están implicadas en la promoción de un cambio social hacia la pérdida de conquistas en el bienestar, debido a que favorecen procesos entrelazados en esas tendencias anti igualitarias como son la globalización y el predominio de un poder económico basado en una economía esencialmente especulativa; dinámicas también identificadas con un aporte de la ideología del neoliberalismo.

Esta ideología y sus imposiciones políticas significan, ahora que estoy leyendo, por primera vez y a mis años, la *Riqueza de las naciones* (Adam Smith, 1994-2013), una clara traición a los principios que inspiraron al pensador escocés, catedrático de Lógica primero y luego de Filosofía Moral en la Universidad de Glasgow. Esta confesión que me ha conducido a la conclusión de denuncia que acabo de lanzar, nace de una lectura todavía muy preliminar de esa obra, simplemente del libro I de los cinco que la componen, y de la contraportada de la reimpresión actual del libro y que transcribo a continuación: *“Considerado fundador de la ciencia económica por “La riqueza de las naciones”, el escocés Adam Smith (1723-1790) no solo puso con esta obra los cimientos de una ciencia, sino también de una doctrina, el liberalismo económico. La idea de que la riqueza proviene del trabajo (y no del oro ni de la plata), siendo susceptible de aumentar con una adecuada regulación del funcionamiento del mercado, la noción de competencia como mecanismo limitador de la red de beneficios y fomentador del bien común y el deseo de un Estado fuerte, aunque no grande, que garantice la libertad, la propiedad y el funcionamiento de la “mano invisible” que armoniza los intereses de la persona y la comunidad, son, en efecto, su perdurable aportación al mundo que se había de desarrollar en los siglos siguientes”*.

A esta cita yo le pondría el siguiente estrambote: “...hasta llegar a la caída del muro de Berlín y al asesinato de Olof Palme, acontecimientos que llevaron a desatar los instintos menos cooperativos y empáticos del mundo financiero”. Es importante señalar que a esta denuncia de “apropiación indebida” del nombre y esencia del liberalismo por parte de una serie de agentes políticos y económicos desde hace unas décadas, se ha unido, sorprendentemente y en un nuevo ejemplo de lo que llamo “proceso de convergencia intelectual evolutiva”, el Premio Nobel de Literatura y líder intelectual del liberalismo, Mario Vargas Llosa. Este autor ha publicado el mismo día que se empezaban a pergeñar estas líneas, en *El País*, sección de *Opinión* un artículo titulado “*Liberales y liberales*” (domingo 26 de enero de 2014, página 37), en el que trata de desmarcarse del neoliberalismo económico, supongo que algo avergonzado de lo que están haciendo en su nombre muchos “liberales”, algunos de ellos compañeros de viaje del escritor peruano.

Otro ejemplo de “convergencia intelectual” que estimo oportuno citar para cerrar esta sección introductoria es el artículo del habitual colaborador de *El País Negocios*, el catedrático Antón Costas. En el número de 1 de diciembre de 2013, pág. 10 del suplemento, publicaba un artículo con el título “*España necesita un nuevo contrato social*”, convergente con los propósitos de este número y en el que se evoca al presidente Franklin D. Roosevelt como ejemplo de liderazgo necesario; una nueva convergencia, ahora con este artículo.

EMERGENCIA Y FULGOR DE LA CIENCIA EN LA POLÍTICA DEL SIGLO XX TRAS LAS GUERRAS MUNDIALES

El primer tercio del siglo XX. El primer contrato social entre ciencia y sociedad, orígenes de la política científica

Muchos pensadores y analistas atribuyen el origen de la política científica moderna a las iniciativas resultantes de la colaboración entre el Presidente Roosevelt y su asesor científico, el ingeniero Vannevar Bush, que se plasmó en el histórico documento: “*Science, the endless frontier*” (“*Ciencia, la frontera sin límites*”) (Bush, 1960).

A partir de los trabajos preparatorios de temas sobre políticas científicas y tecnológicas que he tenido que impartir en diversos cursos y másteres, destinados a formar gestores en ciencia y tecnología o expertos en comunicación y gestión, en distintas universidades españolas (Salamanca, Oviedo, Pompeu Fabra en colabo-

ración con la UAB y la UB, Alcalá de Henares en colaboración con la UNED y el Instituto de Salud Carlos III) desde 2006 hasta 2012, he ido desarrollando la tesis de un origen europeo de la política científica moderna en conexión con el desarrollo de la I Guerra mundial y sobre todo de su posguerra; es decir situando tal inicio en el primer tercio del siglo pasado.

No existe publicación alguna en la que se recojan de modo completo estos análisis, aunque la tesis principal expuesta se ha ido desgranando en seminarios, conferencias y diversas publicaciones (Muñoz, Foro de debate revista CTS; Muñoz, 2012b; Muñoz Ruiz, 2012; Red CTI, 2008). Quizá la presentación más integrada de estas reflexiones, conclusiones y propuestas se encuentra en la conferencia que con el título “Ciencia y Competitividad” fue desarrollada en el marco de la programación del Grupo Vasco del Capítulo Español del Club de Roma en Bilbao el 27 de septiembre de 2013. Algunos temas tratados en esa conferencia y en algunos otros textos se recogen a continuación por su pertinencia para la presente reflexión.

El primer contrato social relacionado con la ciencia tiene su expresión en los inicios de la política científica moderna que, como he señalado anteriormente, sostengo que se origina en Europa en el primer tercio del siglo XX, esencialmente tras la I Guerra Mundial (Piganiol y Villecourt, 1963). Europa reconoce que la revolución industrial y su reflejo en la sociedad industrial se sustentaban en la ciencia y la tecnología y, por lo tanto, que hacía siglo y medio que se vivía en el seno de una civilización científica, por lo que se planteaba la imperiosa necesidad de establecer una política científica. Esta política se constituía en objetivo claro en las sociedades europeas, que podríamos llamar avanzadas, con el fin de promover el progreso científico de acuerdo con un modelo de gestión organizado y articulado alrededor del sector público.

Esta estrategia política contempló en los primeros momentos la necesidad de apostar por la ciencia como elemento básico para el desarrollo económico y social, a la par que esta apuesta debía atribuir a la ciencia el carácter de componente esencial del discurso político, destinado a conseguir relaciones entre el mundo científico, el entorno privado como motor y ejecutor empresarial, y el ámbito político como promotor y gestor. Se pensó y se debatió por lo tanto sobre las posiciones que, en y para, tales relaciones debían adoptar los distintos actores que responderían de acuerdo a dinámicas variables, pero ajustándose a los principios de separación (independencia) y responsabilidad (auto y exo exigencias). En todo este proceso se reconocieron la importancia y las consecuencias de explorar las relaciones entre ciencia y sociedad, entre científicos y gobierno. Ya se asumía en estos momentos

de la historia la necesidad de la colaboración entre política y ciudadanía, promoviendo, con una visión anticipatoria digna de ser recalcada, lo que serían posteriormente los estudios sobre ciencia, tecnología y sociedad (estudios CTS), al tiempo que se preconizaba la defensa de la participación social en el fomento de la ciencia. En el proceso se fue reconociendo que esta política de fomento de la ciencia requería inversión pública, mientras que se configuraban tales políticas como políticas de progreso que debían contar con dimensiones y dinámicas sociales.

En este periodo, Estados Unidos no lidera el proceso pero desarrolla instituciones públicas y privadas buscando, dentro de lo que va a ser su filosofía básica, la competencia y la excelencia.

El segundo tercio del siglo XX: Ciencia, la frontera sin límites, Vannevar Bush y Europa

Tras la segunda Guerra Mundial es cuando Estados Unidos asume el liderazgo con el ya mencionado informe "*Science, The Endless Frontier*" que su autor, Vannevar Bush, como asesor del presidente Roosevelt para los temas científicos, somete a su presidente. Este informe es el documento fundacional de la política científica moderna y ha alcanzado valor histórico. En él se reconoce el papel esencial que la ciencia y los científicos han jugado en la victoria de la guerra y se propone una política que he llamado "para la ciencia" en la que la inversión pública, considerada como instrumento decisivo para su desarrollo, debe ser gestionada por la comunidad científica. Del análisis de cómo funciona esta forma de promover el desarrollo científico surge la visión mertoniana de la sociología de la ciencia (Merton, 1985). En el informe Bush, que no llegará a implementar Roosevelt por fallecimiento, sino su sucesor el presidente Harry S. Truman, se contempla asimismo que las aplicaciones y usos de la ciencia y la tecnología serán puestos en valor por el mundo productivo. Algunos analistas han visto en ello el origen de lo que se llama "modelo lineal de la innovación", en el que se sigue la secuencia: producto científico (conocimiento)-desarrollo tecnológico-innovación (llegar a la sociedad y a los mercados).

Este modelo alcanza un notable éxito y se expande; el sistema científico florece: la captación de capital humano con ofrecimiento de magníficas condiciones de trabajo se transforma en un factor de éxito que va a reflejarse en el reconocimiento de la fama de las instituciones y en la conquista de un número muy importante de Premios Nobel, así como en el nacimiento y exitosa evolución de nuevas líneas y áreas

de excelencia y de frontera en ciencia y tecnología. Se crea el concepto de I+D y el desarrollo del mismo en laboratorios de grandes empresas punteras.

En el ámbito de la política científica internacional, Estados Unidos lidera la gestación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), liderazgo que luego por razones estratégicas de amistad reencontrada, compartirá con Japón.

En este periodo, Europa busca la reconstrucción y en esta búsqueda se introduce lo que va a ser un activo y un pasivo de la construcción europea: que cada país actúa con estrategias propias que en muchos casos derivan en formas de organización y ejercicio del poder político sobre ciencia y tecnología de una gran diversidad.

No obstante, Europa incorpora la visión norteamericana de la política científica. De esta forma, adquiere carta de naturaleza, en el ámbito/espacio de la producción de los conocimientos, la división entre ciencia básica cuyo objetivo es conocer —contribuir al aumento del acervo de los saberes y que forma parte de la vida académica—, ciencia aplicada, cuyo fin es actuar y forma parte esencialmente del mundo más técnico y emprendedor, y la tecnología, que unas veces es motor para la producción de los conocimientos y otras es un resultado de los desarrollos científicos, como proceso híbrido e interactivo que da cuenta de la dinámica de la ingeniería y de la dinámica de los centros politécnicos.

Esta división, que procede más de la escuela europea que de la norteamericana, ha tenido efectos positivos para la estructuración y organización de los mecanismos de promoción y fomento de la investigación y de las infraestructuras, pero asimismo ha conllevado problemas por su tendencia a la separación y a la compartimentación, cuando se ha hecho preciso conectar e integrar a los agentes productores del conocimiento y a sus usuarios, es decir la academia y la empresa.

Es interesante, sin embargo, subrayar que Europa ya se planteaba en aquellos momentos de mitad del siglo XX, la reflexión acerca de si la ciencia debe ser considerada como una función social, como un bien público o colectivo, a la par que se reconocía la actividad científica como profesión.

En general, cabe concluir como hecho positivo que en Europa, con una sorprendente convergencia entre democracias liberales y países socialistas, unas democracias europeas que en muchos casos se encuentran a medio camino entre el liberalismo y el socialismo apuestan por la ciencia como elemento básico para su

desarrollo económico o social y comprenden que no apostar por el desarrollo científico y técnico supone ir hacia el estancamiento. La ciencia se convierte en elemento básico del discurso político y la elaboración de estrategias y planes científicos y tecnológicos en un punto común del ejercicio político.

El fallo del contrato social europeo sobre la ciencia. Las crisis como factor de dilución y disfunción

Sin embargo, este modelo, este contrato social se cuestiona en Europa como proyecto de Unión Europea con la crisis de los años 1970, en la que la visión economicista que ha impregnado ese proyecto empieza a desconfiar de la ciencia como factor de desarrollo económico y entramos en periodos de cambios de modelo, de duda y de alternativas a pesar de los esfuerzos por tener una política científica europea con inversiones importantes y en los que la innovación se convierte en la obsesión europea. Obsesión que, en mi modesta opinión, se ha convertido en fuente de conjeturas de difícil solución y de propuestas de solución conducentes al fracaso.

Los países han seguido imperturbables sus trayectorias y se han aprovechado con mayor o menor fortuna de las iniciativas y de los fondos europeos.

Sin embargo, Estados Unidos ha seguido con firmeza en el suyo —por lo menos hasta ahora—, superando las crisis y manteniendo su apuesta por ese modelo de “La Ciencia, Frontera sin límites”.

LA POLÍTICA CIENTÍFICA EN ESPAÑA A LO LARGO DEL SIGLO XX

Presenta una trayectoria de altibajos que no podemos tratar aquí en profundidad: haría falta un libro, o quizás más de uno. Hay no obstante algunos que cito, aunque seguro que cometo olvidos por los que pido perdón anticipadamente, para recomendar su lectura. Estos trabajos en diferentes tiempos y espacios han analizado las carencias, los problemas y los éxitos de la política científica española: Muñoz y Ornia, 1986; Dorado, Rojo, Triana y Martínez, 1991; Romero de Pablos y Santesmases, 2008; Sebastián y Muñoz, 2006; Sánchez del Río, Muñoz y Alarcón, 2009. En un plano más informal hay dos conferencias de quien esto escribe: la antedicha sobre “*Ciencia y competitividad*” que se puede rastrear en clubderomagv.org/es, y otra incluida en el I Foro de Investigación Biomédica de la Fundación Pfizer celebrado bajo el título “*Grandes Retos Actuales de la Investigación Biomédica*” y que se encuentra

en <https://www.fundacionpfizer.org/foro-investigadores>. Ambas ofertan visiones históricas-analíticas de la política científica en nuestro país a lo largo del siglo XX. Dentro de un programa sobre “filosofía de la política científica”, en el que hemos trabajado durante las dos últimas décadas, me parece pertinente señalar un artículo crítico sobre la situación de la política científica a finales del siglo XX y principios del XXI (Muñoz, 2009) que aunque tiene un carácter general, estimo que se aplica de forma particularmente significativa para el caso español por la propia debilidad del sistema de ciencia y tecnología español y las fluctuaciones de las políticas que lo han moldeado.

Finalmente, me atrevo a ofrecer un balance telegráfico del recorrido diacrónico que hemos desgranado para el contexto internacional de los países avanzados, referido ahora al caso español. La política científica presenta un panorama positivo en el primer tercio del siglo XX, en lo que ha sido probablemente la época más brillante de la ciencia y tecnología en España comparada con la asíntota internacional y apoyada en brillantes instituciones y personas como la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE) y Santiago Ramón y Cajal. En el segundo tercio, marcado por el terrible evento de la Guerra Civil, se produce el declive y el desmantelamiento de muchos logros de aquella etapa, aunque nace el CSIC en un entorno complicado para intentar subsanar el déficit generado.

En la segunda mitad del siglo, primera mitad del tercer tercio del siglo, se inicia la reacción tecnocrática dentro del régimen del general Franco ante el fracaso de las políticas autárquicas; esta incipiente reacción se ve ralentizada ya que se enfrenta conjuntamente a las crisis de los 1970 con la caída del régimen. Por ello, la Transición democrática empieza posponiendo el renacer de la política científica, aunque pronto se trata de apostar por ello con el gobierno de UCD con la creación del Ministerio de Universidades e investigación. Posteriormente y tras la victoria electoral de otoño de 1982, el Partido Socialista Obrero Español llega al gobierno incorporando la apuesta por la ciencia y la tecnología dentro del programa de “modernización de España”. La crisis de 1990 vuelve a afectar a este renacimiento, siempre esperado y casi siempre fallido. Con la recuperación y expansión económica española, basadas desgraciadamente en las burbujas especulativa e inmobiliaria, la ciencia y sus políticas entran en un periodo expansivo en términos de discurso, recursos, instalaciones, colaboración internacional, pero, de nuevo desafortunadamente, carente de la reflexión y conocimientos para que dicha propuesta expansiva fuera efectiva, lo que se traduce en cambios en la administración y organización de la gestión política de la ciencia, en lo que podríamos denominar su gobernanza, sin demasiado sentido y con limitada eficiencia.

Esta fragilidad del sistema político de gestión de la ciencia y la tecnología ha agudizado los problemas derivados de unas políticas de austeridad y recortes. Ello ha generado desconcierto y desilusión en la comunidad científica en general y en el colectivo empresarial que cree y apuesta por la innovación y la reindustrialización de España. Los medios de comunicación nacionales y bastantes de los internacionales se han hecho eco de los efectos de estos recortes (ajustes según el gobierno) sobre el capital humano y las organizaciones, y se ha llegado a constituir una marea, roja en este caso (no tan activa ni tan importante como las mareas blanca y verde, de sanidad y educación respectivamente) pero marea que se ha manifestado en la calle en algunas ocasiones. Los artículos criticando la situación en España del trienio I+D+i como fruto de la crisis han sido numerosos y desde diferentes plataformas. Personalmente, he publicado varios y en uno de ellos, motivado por la marcha oficial de Juan Carlos Izpisúa, identificaba las siete plagas de la política científica española (www.materia.es) que enuncio a continuación: ausencia de instituciones; indiferencia de los poderes económicos; aleatoriedad política; inestabilidad presupuestaria; burocracia con escasos dedos de frente; carencia de estrategias; e individualismo como forma de supervivencia.

COROLARIO: LA APUESTA

Los diagnósticos son abundantes y contundentes. Disponemos de la suficiente información interna y comparada sobre la situación del fomento de la ciencia en el pasado y el presente, como preconizaba Walter Benjamin para construir el futuro. Por lo tanto, la conclusión parece clara para quienes crean, como lo hacen los países no solo avanzados sino los emergentes, que hay que apostar por la ciencia y la tecnología para afrontar un modelo de desarrollo económico y social basado en la riqueza de los recursos humanos integrando mujeres y hombres, cualificados y competentes, y en un tejido empresarial que defienda la producción creativa y la reivindicación de la industria.

Esta apuesta hay que articularla dentro de un nuevo, e histórico, contrato que emerja y se acompañe de una profunda revolución social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUSH, V., *Science, the endless frontier*, Washington: National Science Foundation, 1960 (reimpresión).
- DORADO, R., ROJO, J.M., TRIANA, E. y MARTÍNEZ, F., *Ciencia, tecnología e industria en España. Situación y perspectivas*, Madrid: Fundesco, 1991.
- MERTON, R.K., *La sociología de la ciencia, investigaciones, teóricas y empíricas*, vol. 2, Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- MUÑOZ, E., “La crisis de la política científica: patologías degenerativas y terapias regenerativas. A modo de epílogo”, en M. Fernández Esquinas, coord., *Perspectivas teóricas sobre ciencia, tecnología e innovación*, *Arbor*, vol. CLXXXV, n.º 738, 2009, pp. 837-850.
- MUÑOZ, E., “Culturas de la innovación y procesos sociales: ¿hacia un programa innovador en innovación social?”, en Lucía Merino (ed.), *Contextos y usos de la innovación social*, Bilbao: UPV/EHU, 2012a, pp. 191-213.
- MUÑOZ, E., “Expertos y gobernanza en la gestión del conocimiento científico: dinámicas políticas y éticas”, en E. Apodaka, L. Merino y M. Villareal, (eds.), *Crisis y mutaciones de la expertise. Escenarios, políticas y prácticas del conocimiento experto*, Zarautz, Gipuzkoa: Editorial Ascide, 2012b, pp. 111-139.
- MUÑOZ, E., “El complicado camino de las políticas científicas”, *Foro de Debate, Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, http://www.revistacts.net/index.php?option=com_cor.
- MUÑOZ RUIZ, E., “Investigación responsable. Condicionantes de la accesibilidad a los resultados, publicaciones y conocimiento”, *Medes, medicina en español*, Boletín 7/2012 (aparecido en 2013), pp. 31-35.
- MUÑOZ, E. y ORNIA, F., *Ciencia y tecnología: Una oportunidad para España*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, con la colaboración de Aguilar S.A. de Ediciones, 1986.
- PIGANIOL, P. y VILLECOURT, L., *Pour une politique scientifique*, Paris: Flammarion, 1963.
- RED CTI, ¿Hacia dónde va la política científica (y tecnológica) en España?, J. Sebastián, Irene Ramos Vielba, M. Fernández Esquinas, eds., Córdoba, Madrid: Red CTI-CSIC, 2008. [Acceso en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/25204/1/view.cor>].

ROMERO DE PABLOS, A. y SANTESMASES, M^a J., (eds.), *Cien años de política científica en España*, Bilbao, Madrid: Fundación BBVA, 2008.

SÁNCHEZ DEL RÍO, C., MUÑOZ, E. y ALARCÓN, E., (eds.), *Ciencia y Tecnología, volumen 4*, en S. del Campo, y J. F. Tezanos (directores), *España siglo XX*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2009.

SEBASTIÁN, J. y MUÑOZ, E. (eds.), *Radiografía de la investigación pública en España*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2006.

SMITH, A., *La riqueza de las naciones*, Madrid: Alianza editorial, 2013 (primera reimpresión).

Jorge Fabra Utray

La electricidad y el mercado



Cuatro ases (Composición simultánea), 1915-1916. Olga Rozanova.

La electricidad es imprescindible y no sustituible, lo que hace de ella un bien esencial para los individuos y la sociedad. Pero además, debe suministrarse de manera continua y estar disponible en todo momento. Por ello, la fiabilidad del suministro hace que la electricidad pase de ser un bien esencial a un bien público (no exclusivo y compartido).

El mercado falla en la regulación de bienes públicos, por lo que es necesario un regulador que represente los intereses generales, optimizando la capacidad instalada y maximizando el bienestar social con una restricción distributiva.

La sostenibilidad medioambiental del sector eléctrico no es posible si para los consumidores los costes de la electricidad no son sostenibles. Ambas son, por tanto, indisolubles y plantean la exigencia de construir un modelo regulatorio que contemple esta doble dimensión de la sostenibilidad. La tecnología lo está haciendo posible. Ignorar esta cuestión sería una responsabilidad que la Historia demandará a los ignorantes.

La electricidad, como vector energético de diversas fuentes primarias de energía, no es sustituible y es, por consiguiente, imprescindible. Esta circunstancia hace de la electricidad un bien esencial para los individuos y la sociedad.

Esta constatación no puede ser ignorada en el debate regulatorio.

Y tampoco pueden ser ignoradas otras cuestiones que hacen de la electricidad y de su suministro un bien y un servicio muy poco asimilables a cualquier otro bien o cualquier otro servicio. Estas otras cuestiones no son otras que sus singularidades físicas:

1. La electricidad no puede almacenarse y su consumo presenta una fuerte estacionalidad en el corto y largo plazo con altos grados, añadidos, de aleatoriedad. Las **consecuencias** para la regulación son dos: el funcionamiento en *sistema* de su suministro es ineludible y el sobredimensionamiento de la capacidad instalada es una exigencia técnica de la estabilidad del sistema.
2. Esta última cuestión se ve agravada por factores de aleatoriedad relacionados con fallos fortuitos de las instalaciones de generación y transporte, por la inevitable coincidencia de revisión de centrales y por la disponibilidad del parque de generación renovable dependiente de la climatología, especialmente el parque hidroeléctrico bajo cuya responsabilidad pende una parte esencial de la disponibilidad de potencia firme en el sistema eléctrico.
3. Como consecuencia, la capacidad instalada tiene que ser permanentemente superior a la mayor punta de demanda razonablemente probable, lo cual exige —como se ha apuntado— sobredimensionar la capacidad de generación y de transporte que, desde esta óptica, es un coste de aseguramiento de la estabilidad del Sistema Eléctrico y no un coste de ineficiencia. Pero más trascendente para la regulación es que esta circunstancia impide que el coste marginal a largo plazo no converja con los costes medios de las centrales marginales que marcan el precio.

La trascendencia de la no almacenabilidad de la electricidad para la regulación jurídica y económica del sector eléctrico es, pues, enorme. La no almacenabilidad quiere decir que estamos ante el bien más perecedero que podemos concebir: carece de existencia temporal perceptible. Se consume en el mismo instante en que se produce, cuestión que convierte a los consumidores en operadores de las centrales: la decisión de su producción es tomada por el consumidor en el mismo acto del consumo. De aquí se deduce la existencia de igualdad instantánea entre producción y consumo y la inevitabilidad de un funcionamiento *en sistema* de la industria eléctrica. Ningún consumidor es ajeno al resto de los consumidores, ninguna generación es ajena al resto de la generación. Los cables eléctricos que transportan y distribuyen la electricidad unen a todas las instalaciones y a todos los agentes o sujetos que actúan en el sector eléctrico en una conexión instantánea —la velocidad de la electricidad es cercana a la de la luz— que hace del sistema eléctrico un sistema en su acepción más estricta. Todos sus elementos tienen que funcionar en sincronismo.

Y esta cuestión no es baladí. El funcionamiento en sistema implica equilibrios exactos que exigen “**operar el sistema**” para su preservación. Se trata de una función técnica que introduce restricciones a la libre actuación de los agentes.

Los instrumentos con los que la Operación del Sistema cuenta para desarrollar su cometido son, en esencia, cuatro:

- La operación automática de la red de transporte.
- La operación a distancia bajo telecontrol.
- La operación local de las instalaciones.
- La programación de la producción y del transporte.

La singularidad de la electricidad se extiende a la diversidad tecnológica presente en la generación. La desigual disponibilidad de las distintas fuentes de energía primaria es causa de que ninguna tecnología de generación —que son dependientes de la fuente primaria utilizada para su conversión en electricidad— sea suficiente por sí sola para sustituir al resto de las tecnologías, y por ello el recurso a distintas tecnologías de generación es ineludible para garantizar la cobertura de la demanda.

El alcance de esta particular singularidad de la electricidad anula la mayor virtud del mercado: en el Sector Eléctrico el mercado no puede impulsar la convergencia tecnológica, lo que es causa de que el mercado de la electricidad tenga baja contestabilidad.

Las distintas tecnologías presentan costes divergentes, distinto número de horas de funcionamiento a plena potencia equivalente, distinta capacidad para recuperar sus costes en el mercado y una capacidad dispar de aportar fiabilidad al sistema (potencia firme). Como consecuencia, la asimetría está presente en la capacidad de respuesta de las centrales frente al estímulo de la competencia.

Todo esto tiene consecuencias que tampoco pueden ser ignoradas: en las puntas de demanda, la hidroelectricidad incrementa su participación en la cobertura. De esta manera, la tecnología de menor coste variable captura el coste de oportunidad de las energías que sustituye (las de mayor coste). Así, al precio máximo puede corresponderle un coste mínimo lo cual implica que en el mercado de la electricidad, tal y como está diseñado bajo la regulación vigente, la concurrencia de tecnologías de muy diferentes costes en la formación del precio es causa de divorcio entre valor y coste, cuestión que plantea un problema de asignación y distribución de rentas.

El Sector Eléctrico presenta una fuerte concentración empresarial en unidades de desigual diversificación energética. De esta manera, se verifican situaciones muy complejas de poder sobre el mercado. Especialmente relevante es la concentración en un solo agente de una parte importante de la capacidad hidroeléctrica que, por ser la única tecnología que puede elegir el momento de producir sin perder horas de funcionamiento, puede encontrar espacios temporales en los que sea pivotal y fijar altos precios sin competencia, que retribuirán no sólo su propia producción sino además al resto de las centrales acopladas en ese espacio temporal.

La electricidad, por ser un bien esencial que no puede ser sustituido en el corto plazo, se beneficia de una demanda muy inelástica: los consumidores admitirán precios muy superiores a los costes marginales porque el coste de oportunidad de la electricidad es para las familias el coste de su renuncia parcial a ser provistas de servicios esenciales: luz, calor, frío... y para la industria y los servicios sería el valor de la producción y de las ventas susceptibles de ser pérdidas, todo lo cual implica que la participación de la demanda en los reequilibrios del mercado tiene un recorrido limitado.

La naturaleza económica y jurídica de la electricidad arroja también elementos de suma importancia para su regulación. Hemos señalado —no es necesario ex-

tenderse mucho sobre el asunto porque se trata de una cuestión fuera de toda controversia— que la electricidad es un bien esencial: es imprescindible y no es sustituible. Pero si profundizamos en esta cuestión, descubriremos algunos extremos que en general pasan desapercibidos.

La electricidad se suministra al sistema de manera continua y en todo momento debe estar disponible. La no continuidad del suministro implica que las pérdidas asociadas a actividades que se verifican en un espacio de tiempo y no en otro, son irrecuperables. Sólo un ejemplo para que se entienda este asunto: *si no hay luz*, un partido de fútbol televisado no podrá verse... ¡Al menos con la emoción de no saber el resultado final! Pero, en fin, el haber tenido frío un día —si la continuidad del suministro ha fallado— disponer de calor al día siguiente no remedia el frío pasado; si la cadena de frío se rompe por un fallo en el suministro, no queda restaurada cuando el suministro se restablece. Son sólo ejemplos de la vida cotidiana. La variable tiempo es parte de la propia formulación física de la electricidad (kW.h) y el tiempo, si pasa, no vuelve. Esta es la razón por la que la fiabilidad del suministro hace de la electricidad un bien o un servicio muy especial.

Ello nos lleva desde la electricidad como bien esencial a la electricidad como bien público.

LA ELECTRICIDAD PRESENTA CARACTERÍSTICAS DE BIEN PÚBLICO

¿Cuáles son las características que nos permiten a los economistas calificar a un determinado bien cómo *bien público*? Veamos:

El principio de **no exclusión** se cumple para un bien o un servicio si una vez producido el bien o prestado el servicio, nadie puede ser excluido de su disfrute; y el principio de **no rivalidad**: una vez producido el bien, el que un nuevo consumidor lo disfrute no implica coste adicional para terceros. Estos principios, si se verifican en el comportamiento del bien o la prestación del servicio en cuestión, pondrían de manifiesto que estamos ante un bien o un servicio público, sea o no sea esa la calificación que las normas hayan querido conferirle.

Pues bien, la **fiabilidad** del suministro eléctrico es un bien público porque en él se verifican los principios de *no exclusión* y de *no rivalidad*.

La fiabilidad del sistema eléctrico es un **bien no exclusivo**: que un individuo lo consuma no imposibilita el consumo de los demás y, en muchas ocasiones, **no-ex-**

clubile: es difícil discriminar entre consumidores. Si fuera un bien privado, el valor social de disminuir la probabilidad de fallo del sistema debería ser igual a la suma de las valoraciones individuales de los consumidores y, sin embargo, es mucho mayor.

Además, la fiabilidad del suministro es un **bien compartido**. Todos los consumidores en una red comparten el acceso a las mismas reservas de energía: los cortes de suministro no programados son indiscriminados, afectan a todos los consumidores; las inversiones que aumenten la fiabilidad del sistema **benefician a todos** los que están conectados a la red; y si se reduce la probabilidad de fallo del sistema, la fiabilidad adicional estará disponible para todos los consumidores. La fiabilidad del suministro cumple, pues, también el principio de **no rivalidad**.

Y la cuestión es que **el mercado falla en la provisión de bienes públicos**: el productor del bien público no puede capturar los beneficios generados por su disfrute porque ningún consumidor estará dispuesto a pagar por él: pague o no pague, todo consumidor tendrá acceso a su disfrute... lo que quiere decir que el mercado genera incentivos insuficientes para una adecuada gestión privada de la fiabilidad del sistema eléctrico, es decir de la potencia que es necesario instalar para cubrir las puntas de la demanda. En definitiva, el mercado es un mal instrumento para controlar el índice de cobertura que necesita un sistema eléctrico fiable.

OBJETIVOS DEL REGULADOR

El regulador representa los intereses generales. Sus objetivos no pueden ser otros que los de desarrollar una arquitectura regulatoria que contribuya a modular y a conducir al Sector Eléctrico hacia su máxima eficiencia económica.

El primer objetivo del regulador es la optimización de la capacidad instalada, que tiene un doble objeto: minimizar la *“energía no suministrada”* y los costes de inversión, en el marco de la política energética que establezca el Gobierno.

El segundo objetivo es maximizar el excedente del consumidor y el beneficio empresarial, lo cual implica maximizar el bienestar social con una restricción distributiva.

Los costes de la inversión en nueva capacidad son percibidos del **mismo modo** por las empresas y por el regulador. Pero **los ingresos** imputables a la nueva ca-

pacidad son percibidos de **modo distinto**: el ingreso marginal es para las empresas menor debido a la reducción en los precios provocada por un aumento de la oferta. El ingreso marginal es, para el regulador, mayor debido a la utilidad social de la fiabilidad y de la demanda abastecida como resultado de la nueva capacidad.

Las capacidades óptimas son para el regulador superiores a las inducidas por el mercado, pero el mercado induce un comportamiento cíclico de las inversiones:

- Niveles mayores de capacidad para períodos de demanda alta aumentan los beneficios en esos períodos pero los reducen en períodos de demanda baja.
- Los ciclos (períodos de fuertes inversiones seguidos de períodos con inversiones bajas) son típicos de:
 - contextos en los que hay certidumbre sobre subidas de la demanda si éstas no son muy pronunciadas
 - períodos con crecimiento de la demanda máxima seguidos de períodos con descensos en la demanda máxima.

Una mayor precisión de la información atenúa el comportamiento cíclico de la inversión en instalaciones eléctricas: las empresas preferirán retrasar parte de su inversión si al hacerlo pueden recabar información más precisa para su toma de decisiones (sobre el nivel de la demanda, sobre los *price-cap* implícitos o esperados futuros, etc.) Así, para las empresas diferir cierta parte de las inversiones en el tiempo es óptimo si la información en el futuro es más precisa, y si efectivamente la demanda futura crece. No diferirla puede provocar sobre-inversión no óptima en el presente si la demanda futura finalmente no crece (irreversibilidad de la capacidad). Este es el caso de las inversiones en centrales de ciclo combinado gas turbina (CCGT), verificadas por las grandes empresas eléctricas en España en la primera década de este siglo. En el caso de sobre inversiones producidas en algunos segmentos tecnológicos renovables, monitorizadas por la planificación energética, el problema se ha debido a fallos en el diseño de la monitorización y no al comportamiento de los inversores.

Regulación y liberalización son conceptos complementarios y no antagónicos, como con frecuencia sostienen quienes sustentan intereses económicos desde posiciones oligopolísticas, siempre proclives a defender la “autorregulación”, o lo que es lo mismo, la desregulación de los mercados que no conduce, en casi ninguna circunstancia, a su funcionamiento eficiente. La necesidad de la regulación nace,

precisamente, en la pérdida de la eficiencia de los mercados desregulados que tienden hacia el desequilibrio.

UN MODELO ELÉCTRICO ECONÓMICA Y MEDIOAMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

La sostenibilidad medioambiental del sector eléctrico no es posible si para los consumidores —empresas y familias— los costes de la electricidad no son sostenibles. Y esta cuestión no requiere mucha discusión. Sencillamente, no podrá existir nunca un regulador —por mucha que sea su preocupación medioambiental— capaz de imponer costes inasumibles para las familias y para la competitividad de la economía. Esta afirmación es de naturaleza axiomática. Pero la cuestión es que la insostenibilidad medioambiental del sector eléctrico implicaría una auténtica catástrofe económica porque la electricidad contiene la capacidad de introducir las fuentes primarias de energía renovable en todos los sectores económicos y, por consiguiente, se constituye en el vector energético desde el cual es más eficiente la gestión del cambio climático de origen antropogénico.

Sostenibilidad ambiental y sostenibilidad económica se entrelazan así de manera indelible y plantean la exigencia de construir un modelo regulatorio que contemple esta doble dimensión de la sostenibilidad.

Las singulares características que presenta la electricidad como bien y como servicio, derivadas de su naturaleza física, y las que de ellas se derivan en su calificación como bien esencial y público, nos conducen de manera irremediable a la recuperación de un papel más activo del Estado en la regulación del Sector Eléctrico, que podría fundamentarse en cuatro ejes:

1. Mantener el **mercado spot de la electricidad**, que contiene la capacidad de optimizar la utilización de los recursos energéticos primarios necesarios para producir electricidad y de estimular la tensión competitiva en los mercados de abastecimiento de combustibles fósiles.
2. Crear un mercado de **subastas por tecnología** para determinar de manera competitiva el régimen retributivo de cada tecnología. Ello permitirá que el mercado revele los costes medios de las diferentes tecnologías y su evolución en el tiempo, al mismo tiempo que dota al Estado de un instrumento eficiente para desarrollar una política energética activa sobre dos elementos cuya im-

portancia ya ha sido subrayada: el índice de cobertura, a través del cual debe ser gestionada la fiabilidad del suministro, y las características del mix tecnológico que debe cubrir la demanda eléctrica.

3. Restaurar el régimen retributivo para todas las inversiones realizadas de acuerdo con el marco regulatorio bajo el que fueron decididas y realizadas. Ello permitiría acabar con los beneficios inesperados o *WindFall Profits* de las tecnologías históricas del parque de generación español —típicamente, centrales nucleares e hidroeléctricas— sobrevenidos con la LSE 54/97, y derogaría las normas retroactivas que han paralizado y comprometido el desarrollo de las tecnologías renovables para la producción de electricidad. Se trataría, en definitiva, de restaurar la seguridad jurídica y la confianza legítima cuya pérdida, de la mano de la Reforma Eléctrica de diciembre de 2013, compromete gravemente su desarrollo futuro.
4. Retribuir las instalaciones de generación hoy existentes y las que puedan ser construidas por medio de subastas competitivas, mediante contratos por diferencias entre la retribución determinada en su específico marco retributivo y los precios del mercado spot. Esta medida permite que la socialización de las pérdidas que genera la actual regulación, soportada únicamente en el mercado spot y en complementos retributivos administrativamente determinados para las centrales eléctricas con costes medios superiores a los costes marginales que determinan los precios del mercado, tengan una contraparte que socialice los beneficios inesperados o *WindFall Profits* que ese mismo mercado también genera.

CONCLUSIONES

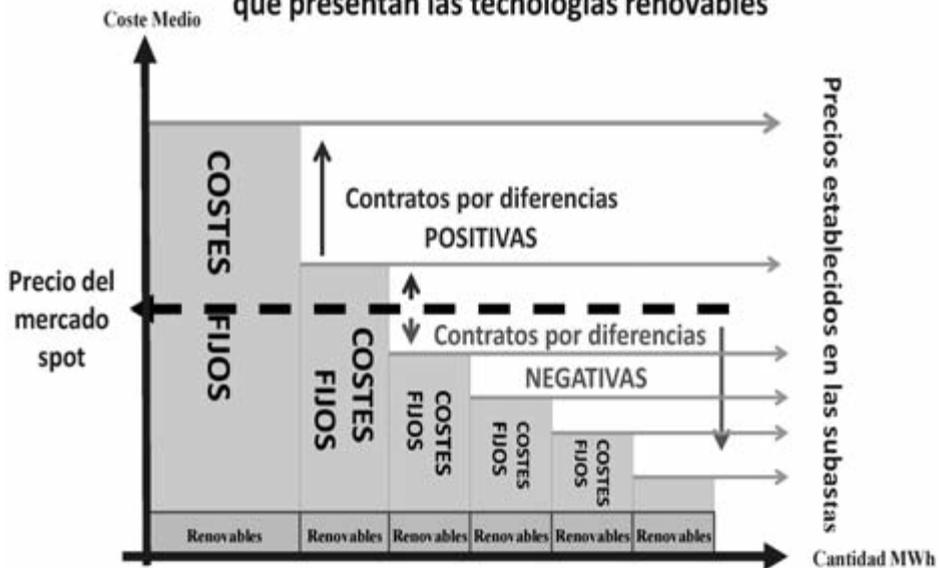
Con el parque de generación actual, el nuevo modelo regulatorio esbozado en los cuatro ejes anteriores, podría ser representado del modo que recoge el gráfico siguiente:



COMPETENCIA POR EL MERCADO PARA LAS NUEVAS INVERSIONES

El mercado spot actualmente existente optimiza, como ha sido indicado, el consumo de recursos primarios energéticos. Hay que mantenerlo. Pero ese mercado no debe determinar —tampoco lo hace ahora— los costes para el consumidor ni los ingresos para las empresas. Ese mercado debe ser complementado no por precios administrados salidos de los laberintos del BOE sino por un mercado de acceso al mercado spot. Es decir, **la competencia en el mercado** debe complementarse con **la competencia por el mercado**. Y este mercado son las subastas a las cuales acudirían los inversores en nuevas centrales ofertando un coste medio por la energía que esperan producir. El gráfico que sigue explica conceptualmente cómo las subastas pueden capturar la curva de aprendizaje de las nuevas tecnologías mediante un sistema de contratos por diferencias.

Las subastas por tecnología podrían capturar la fuerte curva de aprendizaje que presentan las tecnologías renovables



EL TRATAMIENTO DE LAS INVERSIONES EN GENERACIÓN EXISTENTES

Obviamente, el pasado es inmodificable. Pero la LSE 54/97 lo modificó en contra de los consumidores, generando beneficios inesperados para los propietarios de las centrales nucleares e hidroeléctricas y, su corolario, un aumento de los precios que hubieran seguido pagando los consumidores por esas centrales si no se hubiera producido un cambio de normas que finalmente acabó siéndoles tan desfavorable.

¿Qué podría hacerse hoy respecto a esta cuestión? La respuesta es nada. Lo que ha pasado hasta ahora no puede ser retrotraído al origen. Pero se puede hacer alguna cosa **pro futuro**:

A) Se puede restablecer el equilibrio regulatorio entre empresas y consumidores roto por un mal desarrollo y una inadecuada aplicación de la LSE 54/97. No se trata exactamente de volver al Marco Legal Estable, regulación que precedió al actual. Se trata de identificar cuáles son los costes remanentes de la producción de nucleares e hidroeléctricas, después de haber ingresado 8.664 M€ de CTC y 36 € MWh por toda su producción hasta 2005, y precios muy superiores a 36 € desde 2005

hasta 2010, y desde entonces hasta hoy todavía mucho más superiores a sus costes medios remanentes. A partir de esos valores, se establecería un sistema regulado de retribución semejante al que tienen otros activos eléctricos en los que la competencia tampoco es posible.

B) Después de implantada la LSE vigente, entre 1997 y el presente, las inversiones en centrales eléctricas han sido muy importantes. Se han centrado en centrales de Ciclo Combinado Gas Turbina (CCGT) y en centrales de muy diferentes tecnologías renovables. Estas inversiones fueron decididas y ejecutadas por los inversores confiando en las normas de un Estado de Derecho moderno como pretende ser España. Así es que, con independencia del juicio que merezca la calidad de las normas emitidas desde 1997 en sus diferentes versiones y desarrollo, tampoco podemos modificar, *sin romper equilibrios debidos a la seguridad jurídica*, los equilibrios contractuales implicados en toda regulación. Todo esto tiene una traducción muy difícilmente discutible: *los cambios que deben hacerse no deben alterar el valor sustancial de las inversiones realizadas e, incluso, debieran restaurar los daños que han sido infringidos en los últimos cinco años a la seguridad jurídica bajo cuyo amparo no pocos inversores actuaron.*

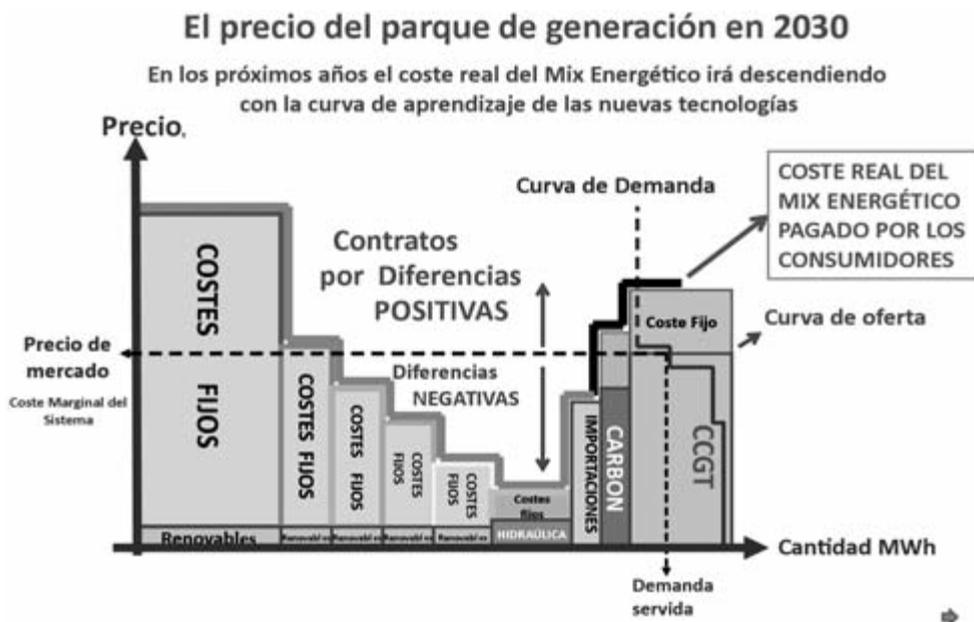
Así es que el pasado irá desapareciendo a medida que el futuro vaya aumentando su peso.

Una regulación que permita un desarrollo del Sector Eléctrico sostenible económica y medioambientalmente, capaz de contribuir de manera nada despreciable a la competitividad de la economía y al cambio del modelo productivo que nos ha traído hasta esta crisis, tiene que ser capaz de dar respuesta a la realidad física de la electricidad: potencia (MW) y energía (MWh) los dos elementos que los consumidores demandan cuando consumen electricidad, creando un mercado de potencia (las subastas) entrelazado con un mercado de energía (el mercado spot). Es decir, implantar **la competencia por el mercado** para acceder a **la competencia en el mercado**: primero es necesaria una central para que después esa central pueda entregar energía a la red.

Los nuevos inversores serían los que fijarían los precios en competencia con sus competidores. El regulador establecería las reglas bajo las cuales los competidores compiten para fijar los precios. La libertad de entrada al mercado spot se mantendría intacta y competiría con la entrada a través de las subastas convocadas por el regulador, cuyo resultado suministraría una retribución con márgenes estables (no confundir con precios fijos). Las opciones para producir electricidad estarían a disposición de todo tipo de inversores. Las barreras de entrada serían asumibles

hasta el extremo de que **cualquier ciudadano podría ser auto productor**. Y el Gobierno podría desarrollar una política energética e industrial independiente.

El gráfico que sigue representa conceptualmente un escenario en el que las viejas centrales habrán sido sustituidas por nuevas tecnologías, cuya entrada a través de procedimientos competitivos que revelarían los costes medios de su producción eléctrica, garantizará la recuperación de la eficiencia del sistema eléctrico.



En este punto, cabe aventurar que, en España, con frontera temporal en 2030, no se construirán centrales térmicas convencionales ni ciclos combinados. Tampoco centrales nucleares que reemplacen el parque existente. El futuro es renovable. Las razones se encuentran en su fuerte curva de aprendizaje y en el balance positivo de sus externalidades:

1. Independencia energética.
2. Tecnología e Innovación.
3. Fuerte pendiente de su curva de aprendizaje.

4. Creación de tejido industrial, empresas y empleo.
5. Mejora de nuestra Balanza de Pagos.
6. Contención de la contaminación medioambiental.
7. Aumento de la competitividad de la economía.

Estas conclusiones confirman los objetivos cuyo cumplimiento es inexcusable: la sostenibilidad ambiental y la sostenibilidad económica son indesligables y plantean la exigencia de construir un modelo regulatorio que contemple esta doble dimensión de la sostenibilidad. La tecnología lo está haciendo posible. Ignorar esta cuestión sería una responsabilidad que la Historia demandará a los ignorantes.

Apuntes

Reforzar el poder de los trabajadores

Declaración del 3^{er} Congreso de la Confederación
Sindical Internacional

Berlín, 18 a 23 de mayo de 2014

LOS CIUDADANOS SE SIENTEN ABANDONADOS POR SUS GOBIERNOS

SALVO raras excepciones, los líderes mundiales y las instituciones internacionales están aplicando programas económicos que han venido a crear mayor desigualdad y un desempleo devastador, coartando las democracias en todo el mundo.

- No han defendido las políticas necesarias para garantizar unas democracias seguras e inclusivas, ni un planeta sostenible para el Siglo XXI;
- No han logrado establecer una economía global estable, a un coste tremendo para los trabajadores y trabajadoras y sus familias;
- No han logrado hacer frente a un nivel histórico de desempleo, ni brindar oportunidades para los jóvenes, ni poner coto a la proliferación del trabajo precario e informal;
- No han conseguido garantizar un entorno saludable ni hacer frente a las amenazas climáticas; y
- No han eliminado las armas nucleares, ni aportado soluciones para la paz mundial.

Incluso la “Europa social”, donde los derechos y las protecciones tradicionalmente siempre han sido fuertes, está siendo atacada.

El descrédito de las instituciones es considerable, y los ciudadanos del mundo entero confían cada vez menos en los Gobiernos, que dan prioridad a los intereses comerciales por encima del bienestar de los trabajadores y trabajadoras.

La mitad de la población mundial se ha visto afectada directamente o en su entorno familiar por el desempleo o la reducción de horas de trabajo. Más de la mitad tiene un trabajo vulnerable o irregular y el 40% lucha por sobrevivir en la desesperación de la economía informal.

Sindicatos en todo el mundo encabezan la lucha por la justicia económica y social, con políticas basadas en una distribución justa de los ingresos, en lugar de las promesas vacías de la austeridad neoliberal.

Sabemos que los trabajadores y trabajadoras necesitan empleos de calidad, un piso de protección social y un salario mínimo vital. Lamentablemente, cientos de millones de trabajadores/as ven denegado de momento su derecho a un salario mínimo con el que puedan vivir con dignidad, mientras que más del 75% de la población no dispone de protección social o tiene una protección inadecuada.

La protección social debe reemplazar a los sistemas de previsión corporativos que están dominando cada vez más la política pública. Frente a la creciente dominación del modelo corporativo estadounidense, estamos determinados a defender y reforzar la negociación colectiva, a reducir el trabajo precario en la economía informal y a eliminar el dumping salarial y social. El 62% de la población considera que su Gobierno tendría que refrenar el poder corporativo.

Ahí donde los sindicatos se organicen en torno a estas cuestiones, contarán con el apoyo del movimiento sindical internacional. Este es el tema central de este Congreso.

LA ECONOMÍA GLOBAL

Las políticas de ‘ajuste estructural’ de las décadas de 1980 y 90 paralizaron el desarrollo en los países más pobres, del mismo modo que hoy en día la ‘austeridad’ está deteriorando el empleo, el crecimiento y la inclusión en demasiadas naciones desarrolladas.

La economía mundial no es más estable en 2014 que hace siete años. Estamos viviendo ahora una crisis de desempleo y una desigualdad que están haciendo mucho daño a nuestras economías y a nuestras comunidades.

El sector empresarial y sus partidarios políticos han aprovechado la gran recesión para inclinar la balanza del poder firmemente a favor de las grandes corporaciones y a expensas de la población en general. Ponen en entredicho décadas de progresos conseguidos por los sindicatos y otras fuerzas progresistas.

Decisiones económicas, como recortar la negociación colectiva, restringen los derechos de los ciudadanos y han contribuido a minar la confianza en los Gobiernos. Apenas el 13% de las personas entrevistadas en la Encuesta Global 2013 de la CSI piensa que su Gobierno antepone los intereses de las familias trabajadoras, mientras que muchos consideran que las corporaciones disponen de excesivo poder.

Pese a las pruebas concluyentes de que las políticas neoliberales resultan destructivas e ineficaces, las instituciones financieras internacionales continúan presionando a los Gobiernos para que se plieguen al poder de los mercados financieros, y los Gobiernos se han dejado intimidar. Los expertos autorizados no predijeron ni previnieron la crisis económica y siguen fracasando a la hora de evitar la ambición y la destrucción ocasionada por el capital especulativo. Los progresos en materia de regulación financiera resultan irrisorios y se presiona a los Gobiernos para hacer de la justicia social una variable de ajuste dependiente de la situación económica. La protección social debe situarse en primer plano, apoyándose en el desarrollo de capacidad de negociación colectiva para conseguir una integración óptima de consideraciones económicas y sociales. Las finanzas deben estar al servicio de la economía, para garantizar el futuro de las generaciones venideras.

La Encuesta Global 2013 de la CSI reveló que una de cada dos familias trabajadoras se ha visto afectada por la pérdida de empleo o por la reducción de horas de trabajo. Las mujeres jóvenes resultan particularmente afectadas.

Más de la mitad de la población mundial afirma que sus ingresos se han reducido por debajo del coste de la vida en el curso de los últimos dos años. Tener un trabajo ya no garantiza suficientes ingresos para cubrir las necesidades básicas, y las mujeres constituyen la mayoría de los trabajadores/as pobres.

El 59% de la población ya no consigue ahorrar.

La desigualdad en el nivel de ingresos ha aumentado en 17 de los 24 países de la OCDE para los cuales se dispone de datos, y más de 1,2 millones de personas viven en la más extrema pobreza en todo el mundo.

En los países en desarrollo y en particular en América Latina, la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo que reduzcan las desigualdades y de integración regional se ha visto obstaculizada por una permanente presión contra mecanismos de control de los flujos de capital, manteniendo la liberalización financiera de los años 1990.

Adicionalmente, existe una presión permanente sobre los países en desarrollo para que consoliden su posición a través de acuerdos de libre comercio o por la regulación a través de la OMC. Estas presiones mantienen a dichos países como exportadores de materias primas que tienen impacto sobre el medio ambiente y comprometen el desarrollo de África, América Latina y otras partes del mundo.

DESIGUALDAD

El informe de la OCDE 'Crecimiento Desigual' revela que aunque los ingresos disponibles crecieron en promedio un 1,7% al año entre mediados de la década de 1980 y finales de la del 2000, la distribución de dicho crecimiento ha sido muy desigual. El 10% más rico registró un crecimiento de sus ingresos disponibles en una media del 1,9%, frente a apenas un 1,3% para los más pobres de la sociedad. Como resultado de ello, el coeficiente de Gini medio en los países de la OCDE se incrementó en casi un 10% para 2010.

El informe más reciente de la OCDE (de 2013) no indica que se haya revertido esa tendencia. De hecho, las desigualdades respecto a los ingresos se incrementaron aún más y con mayor rapidez que nunca antes. El aumento entre 2008 y 2010 fue tan importante como en los doce años anteriores a la crisis y esto se ha visto exacerbado por las políticas fiscales regresivas de muchos Gobiernos.

El escándalo de la evasión de impuestos por parte de los ricos y las corporaciones dentro y entre distintos países, se suma a los recortes de servicios públicos, empleo y seguridad social. La lucha contra la opacidad financiera, el fraude y la evasión fiscal debe ser determinada y efectiva. Requiere que se combata el blanqueo de dinero, la optimización fiscal y los paraísos fiscales, prácticas que obstaculizan un desarrollo justo y la reducción de las desigualdades.

El trabajo no declarado y la corrupción suponen una carga enorme para las finanzas públicas y deben combatirse. El trabajo no declarado despoja a las prestaciones sociales, se aprovecha de trabajadores/as desesperados y crea una competencia desleal.

Aunque en los países en desarrollo la proporción de la población que vive en la pobreza se ha reducido en más de la mitad entre 1990 y 2010, sigue habiendo más de 1.200 millones de personas que subsisten por debajo del umbral de la pobreza fijado en 1,25 USD al día.

Las instituciones financieras se niegan a reconocer que unas desigualdades en rápido aumento ponen en peligro incluso estos logros marginales y suponen una amenaza a cualquier nueva reducción de la pobreza.

Las últimas décadas han mostrado que un crecimiento rápido no resulta suficiente para hacer que nuestras sociedades sean más inclusivas y justas. En Bots-

wana, China, Costa Rica y la República Dominicana, el crecimiento económico ha venido acompañado de un incremento significativo de la desigualdad de ingresos. Como resultado de ello, la pobreza disminuyó mucho menos de lo que cabía esperar.

Pero no tiene que ser este el caso. En países con líneas de crecimiento similares, como Ghana y Brasil, la intervención del Gobierno hizo que los beneficios del crecimiento se distribuyeron de manera más equitativa y el impacto sobre la pobreza y el trabajo decente resultó más significativo.

Tenemos que tomar como modelo a ciertos sistemas de seguridad social y de bienestar bien desarrollados y con altos niveles de igualdad, como es el caso de los países nórdicos.

El modelo dominante de comercio ha exacerbado estas tendencias negativas, reduciendo el espacio político para el desarrollo de una producción con alto valor añadido y con la escalada de cadenas de suministros explotadoras donde los derechos de los trabajadores/as son violados flagrantemente o sencillamente no existen. Los inversores ahora recurren a demandar a los Estados por la pérdida de ingresos cuando los Gobiernos deciden intervenir en interés de sus ciudadanos. Debe ponerse fin a esto. Hay que hacer hincapié en la cooperación, más que en la competición, a través de acuerdos bilaterales y multilaterales basados en el pleno respeto de los derechos laborales y otros derechos humanos. Es necesario tener en cuenta el impacto de dichos acuerdos sobre el empleo y el medio ambiente, apoyar el desarrollo industrial y garantizar el diálogo social asegurando la implicación de los interlocutores sociales.

El actual modelo de acuerdos de libre comercio y de inversiones, heredado de la hegemonía neoliberal, refuerza el modelo dominado por las compañías transnacionales y las instituciones financieras. En dicho modelo, la inserción de los países en desarrollo se limita al suministro de materias primas agrícolas, minerales y energéticas a las cadenas globales lideradas por empresas transnacionales que explotan a los trabajadores y vulneran sus derechos. Esto debe terminar.

El comercio justo, el desarrollo nacional, la democracia, la cooperación y la solidaridad, con pleno respeto a los derechos laborales y humanos, deben constituir los fundamentos de una nueva regulación del comercio internacional, sustituyendo los múltiples acuerdos bilaterales, bi-regionales y multilaterales actuales.

Pedimos que el Marco de Desarrollo Sostenible de la ONU post-2015 incluya objetivos independientes y metas en relación con el pleno empleo y el trabajo de-

cente, un piso de protección social universal, igualdad de género y la educación de calidad universal y gratuita.

Junto con estos y otros objetivos adicionales, debe existir un compromiso y establecerse metas para el acceso a una sanidad de calidad asequible, libre acceso al agua, saneamiento y seguridad alimentaria y energética. Las acciones globales en relación con el VIH-SIDA y otras pandemias y enfermedades epidémicas deberán seguir siendo prioritarias.

La necesidad de que los Gobiernos apliquen políticas fiscales contra-cíclicas, y la necesidad tanto de medidas gubernamentales como de nuestros propios esfuerzos para reforzar el poder adquisitivo de los trabajadores/as.

Para tener un impacto importante en la demanda agregada en la economía mundial, estas políticas necesitan aplicarse por varios Gobiernos al mismo tiempo. Así pues, deberíamos intentar proponer esta agenda en foros como la OCDE y el G20.

EL PAPEL DE LOS SINDICATOS

La CSI reclama que el pleno empleo, el trabajo decente y unos pisos de protección social constituyan los pilares centrales de la acción mundial, incluyendo objetivos de desarrollo sostenible independientes en la agenda de la ONU post-2015. Los sindicatos apoyan asimismo objetivos relativos al acceso universal a la educación de calidad, la igualdad de género y la justicia climática.

Hemos pedido al G20 que implemente su Plan para el Crecimiento y el Empleo, empezando por inversión en infraestructura, particularmente escuelas, transporte público y hospitales, así como la facilitación de infraestructura verde. Por otro lado, la CES ha instado a los Gobiernos europeos que se elabore un 'plan de recuperación'.

Los sindicatos insisten en que existen alternativas a las medidas de austeridad punitivas e ineficaces que han causado tanto daño. En su lugar, pedimos:

- una reforma fiscal progresiva;
- erradicar los paraísos fiscales y poner fin a la evasión fiscal por parte de las corporaciones a través de la erosión de la base impositiva y la transferencia de activos;
- inversión a largo plazo, por ejemplo en infraestructura y protección social;

- reformas financieras que pongan freno a la especulación, incluyendo una tasa sobre las transacciones financieras; y
- combatir el trabajo no declarado y la corrupción.

Pedimos inversión en unos servicios públicos de calidad, en la economía de cuidados, donde la dignidad del trabajo decente supone también cuidados y oportunidades dignos para nuestras familias y comunidades.

Exigimos que se ponga fin a la infravaloración del trabajo de la mujer. Nos movilizamos a favor del reconocimiento y la aplicación a nivel mundial de los derechos humanos de las mujeres —en el trabajo, en el hogar y en la sociedad— para que la igualdad de género se haga realidad. Nos movilizamos también para formalizar los puestos de trabajo de las mujeres y para realizar la igualdad de participación de la mujer en la fuerza laboral.

Reconocemos que la educación pública, una sanidad asequible, protección de la infancia, cuidados infantiles, cuidados para los ancianos, protección de la maternidad, apoyo a los discapacitados, y programas activos del mercado de trabajo, son algunos de los signos distintivos de unas sociedades dignificadas.

Hemos promovido medidas para tener en cuenta a la juventud, con garantías respecto a la educación, el empleo y la protección social, con un incremento considerable de los aprendizajes para aportarles la cualificación necesaria para un crecimiento sostenible y para responder al potencial de las nuevas tecnologías.

Los avances tecnológicos y la expansión del acceso a Internet crean enormes oportunidades y desafíos para los trabajadores y trabajadoras. El compromiso de los sindicatos con la educación, la formación y la sindicalización en la era de Internet resulta crucial. La CSI se compromete a lograr una gestión de la red que esté libre de manipulación por parte de cualquier Gobierno o intereses corporativos, y que asegure un flujo libre de información con protecciones firmes para salvaguardar la información personal y la libertad de expresión, siempre dentro del respeto de la legalidad.

En la periferia del mundo, el capitalismo antes del ‘Consenso de Washington’ ya había hecho que las sociedades fuesen vulnerables y desiguales. Seguir como si no hubiese pasado nada no sería aceptable.

Necesitamos un nuevo acuerdo mundial entre las naciones; un nuevo contrato social global que garantice el pleno empleo y el trabajo decente, la protección social y la sostenibilidad.

La OIT deberá situarse en el eje central de la toma de decisiones para garantizar un enfoque del empleo basado en los derechos. Es necesario reconstruir nuestras economías en base a nuevos modelos económicos que estén al servicio de las personas y sus comunidades, por medio del tripartismo, el diálogo social y la negociación colectiva. Refutamos el ataque contra la OIT y pedimos a los Gobiernos que reinviertan en los derechos de los trabajadores/as y el diálogo social como pilares fundamentales de las políticas económicas y sociales.

Entre 2000 y 2010, el número de personas cubiertas por convenios colectivos descendió en dos tercios de los países examinados por el Informe sobre el Mundo del Trabajo de la OIT (2012). Sólo será posible lograr naciones equitativas cuando los ciudadanos cuenten con una voz colectiva lo bastante fuerte y se asigne un papel claro al diálogo social. Sólo podrá conseguirse trabajo decente con garantías de salud y seguridad ahí donde los trabajadores y las trabajadoras tengan suficiente poder como para negociar mejores condiciones.

Los sindicatos son fundamentales para lograr la justicia social y la igualdad. Debemos organizar en nuestros lugares de trabajo y comunidades para reforzar el poder de los trabajadores y las trabajadoras con vistas a lograr un cambio. Para alcanzar la justicia social y la igualdad, debemos liberar además a nuestros Gobiernos del férreo control del capital, con nuestro poder político, o cambiar regímenes autoritarios conquistando los derechos democráticos de los trabajadores/as. La CSI, la mayor fuerza democrática en el mundo, está comprometida a conseguirlo mediante una acción unificada por parte de todas sus afiliadas.

Además, la CSI y sus organizaciones afiliadas deben actuar para promover la ratificación y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo, en particular las relativas a la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

LA MANO DE OBRA GLOBAL

Mano de obra mundial: Los sindicatos son actores de desarrollo. En los países en desarrollo o en los países emergentes, que son aquellos donde las desigualdades son más acusadas, tienen un papel destacado para promover un desarrollo inclusivo que no deje a nadie marginado. La solidaridad entre sindicatos debe reforzarse y la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo debe facilitar la eficacia de las asociaciones.

El reto es enorme:

- La población activa global asciende a 2.900 millones;
- Los trabajadores y trabajadoras con empleo formal representan 1.700 millones;
- Los trabajadores y trabajadoras sindicalizados suman 200 millones, pero muchos de ellos están afiliados a sindicatos que no son independientes de sus Gobiernos;
- El 40% de la mano de obra remunerada en el mundo está constituida por mujeres, que sin embargo representan menos del 15% de los líderes sindicales;
- 50% de los trabajadores tienen un empleo vulnerable, mayoritariamente las mujeres;
- El desempleo es mayor entre las mujeres y menos de 70 mujeres son económicamente activas por cada 100 hombres;
- El 90% de los 230 millones de migrantes en todo el mundo abandona sus hogares para buscar trabajo;
- El desempleo juvenil se sitúa en torno al 12% en todo el mundo —el doble que para los trabajadores/as adultos; y
- El 40% de la economía global es informal.

El reto central es el crecimiento sindical — organizar a todos los trabajadores y trabajadoras, incluyendo a aquellos que están fuera de nuestras áreas tradicionales de acción, para asegurar que contemos con el poder democrático necesario para realizar los derechos y conformar un mundo donde haya trabajo justo y abundante.

Para ello, la CSI y sus afiliadas defenderán el papel central que tienen la negociación colectiva y el diálogo social como elementos fundamentales para la democracia, el desarrollo económico y la cohesión social. La negociación colectiva a nivel nacional y sectorial garantiza la protección de los derechos de los trabajadores/as. La capacidad de los sindicatos nacionales para negociar con los empleados e influir en las políticas de los Gobiernos es esencial para garantizar el poder de los trabajadores y trabajadoras.

ACCIÓN CLIMÁTICA

No habrá empleos en un planeta muerto

La acción respecto al clima no es algo negociable. Con los niveles de carbono en la atmósfera más altos de la historia, la humanidad está entrando en aguas des-

conocidas y viviendo muy por encima de los límites que el planeta puede sostener. Las posibilidades de estabilizar el aumento medio de la temperatura por debajo de 2°C empiezan a ser peligrosamente escasas. De no tomar medidas urgentes, un incremento medio de 4°C o más para principios del próximo siglo podría desencadenar aún más muerte y destrucción para millones de personas en el mundo entero.

Hay una vía para garantizar la supervivencia, pero los Gobiernos han de tener el valor de emprenderla

La CSI apoya el imperativo moral tanto de preservar un planeta habitable, como de aprovechar los empleos que la acción climática puede crear. Pedimos un compromiso hacia una 'transición justa' basada en el diálogo social tanto en el lugar de trabajo como a escala nacional, con garantías respecto a la cualificación ecológica y la protección social. A tal efecto, trabajaremos con miras a la adopción de un instrumento de la OIT que oriente sobre la acción de Gobiernos y empleadores. También nos esforzaremos por garantizar que el capital de nuestros trabajadores/as se invierta cada vez más en la economía real, incluyendo tanto la transformación industrial como nuevos empleos verdes.

Todos los empleos deben ser más limpios si queremos que nuestra economía resulte más ecológica, y el trabajo decente ha de ser un elemento central de esta transformación.

Conforme el mundo se prepara para alcanzar un acuerdo global sobre emisiones y cuestiones relativas al clima antes de una nueva fecha límite fijada para diciembre de 2015, la CSI movilizará a sus miembros y a sus comunidades para exigir un acuerdo ambicioso y vinculante.

Lograr que los Gobiernos asuman sus responsabilidades respecto al clima representa una prioridad importante, pero también lo es asegurarse de que vivamos respetando los límites del planeta y que se responda a las cuestiones cruciales de seguridad alimentaria, energética y de suministro de agua.

PAZ Y DEMOCRACIA

La CSI se compromete a defender un mundo libre de armas de destrucción masiva, donde las Naciones Unidas sean capaces de evitar los conflictos tanto dentro

de un país como entre distintos países. Ahí donde exista una amenaza inminente a la paz, ha de darse prioridad a la acción colectiva a través del Consejo de Seguridad de la ONU en lugar de recurrir a una intervención unilateral.

La paz y la democracia se basan en:

- La plena aplicación de la legalidad internacional, y rechazar “dobles raseros” en función de intereses nacionales o geopolíticos;
- La justicia social por medio de la plena aplicación de los Convenios fundamentales de la OIT en todos los países y en los acuerdos internacionales, incluidos los tratados comerciales.

Las armas de destrucción masiva representan una amenaza grave y bien presente contra la humanidad. La CSI trabajará en colaboración con sus aliados en la sociedad civil para conseguir que todos los países ratifiquen y apliquen el Tratado de No Proliferación Nuclear, incluso a través de la Conferencia de Revisión del TNP en 2015. Pedimos urgentes negociaciones con vistas a la conclusión de un tratado prohibiendo la utilización, fabricación, almacenamiento y posesión de armamento nuclear como primer paso hacia su completa eliminación. También tomaremos medidas para asegurar que se regule el comercio de armas pequeñas y para demostrar cómo cientos de miles de millones de dólares destinados actualmente al gasto militar podrían invertirse mucho mejor cubriendo las necesidades vitales de empleo y desarrollo sostenible.

La migración debe ser una elección personal libre, aunque podría constituir una alternativa necesaria para escapar de la guerra, la dictadura, la esclavitud o la pobreza. Las políticas migratorias deberían ser responsabilidad de la ONU y basarse por tanto en un enfoque basado en los derechos, en línea con los principios de la OIT. Todos los migrantes deberían tener la opción de permanecer en sus países, donde tengan garantías de pleno empleo, trabajo decente y protección social o bien, alternativamente, contar con la posibilidad de obtener la ciudadanía en otro país de su elección. El mundo necesita inversiones que proporcionen oportunidades en todas partes, en lugar de muros que dividan a las personas y les denieguen la posibilidad de construir un futuro decente.

Exigimos que los Objetivos de Desarrollo Sostenible post-2015 incluyan objetivos para el pleno empleo, trabajo decente y un piso de protección social, incluyendo educación universal, gratuita y de calidad y el acceso asequible a la asistencia sanitaria, seguridad alimentaria, agua, saneamiento y energía. Las acciones globales

en relación con el VIH-SIDA y otras pandemias y enfermedades epidémicas deberán seguir siendo prioritarias.

La CSI respalda a nuestros compañeros y compañeras implicados en las luchas por la liberación y el combate por la democracia y los derechos humanos, en países como Bahréin, Belarús, China, Egipto, Fiji, Hong Kong, Libia y Túnez.

La CSI denuncia el tremendo sufrimiento del pueblo saharauí, que ha persistido durante medio siglo, e insta a todas las partes involucradas en el conflicto del Sáhara Occidental a buscar urgentemente una solución justa, duradera, aceptable y negociada bajo los auspicios de Naciones Unidas y basada en los principios de la libertad y la democracia.

La CSI debería prestar atención a que se ponga fin al conflicto fronterizo que persiste entre Eritrea y Etiopía, y a la restauración de relaciones pacíficas y de la confianza entre dos poblaciones trabajadoras fraternas.

Denunciamos la ocupación de Palestina por parte de Israel, y nos movilizaremos para conseguir que se alcance una paz sostenible y justa entre Israel y Palestina, en conformidad con la legitimidad del derecho internacional y en particular las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU.

http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2CO_09-Democracia_paz_seguridad_y_NU-final.pdf

Pedimos:

Que se ponga fin a la construcción de asentamientos israelíes ilegales y la supresión de los existentes; la retirada de Israel de todos los territorios palestinos, respetando las fronteras del 4 de junio de 1967; y el desmantelamiento del muro de separación ilegal.

Estas demandas apoyarán la equidad, la justicia y el logro de una paz integral, confirmando el derecho del pueblo palestino a la auto-determinación y el establecimiento de un Estado palestino libre e independiente, con Jerusalén Este como capital.

Apoyamos asimismo la demanda de los pueblos por la paz y la seguridad en naciones asoladas por conflictos, como Afganistán, Belarús, Guinea, Haití, Irán, Iraq, Malí, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Siria, Ucrania, así como a los que están sometidos a la opresión en Irán, Swazilandia y Zimbabwe.

Deploramos además la denegación de derechos, en particular los ataques contra la libertad sindical y las acciones antisindicales. Lucharemos para lograr que se ponga fin a la impunidad en Colombia, Guatemala y Turquía, y para erradicar la esclavitud en Qatar, Arabia Saudita y otras naciones.

Continuaremos oponiéndonos a la opresión y la discriminación por motivos de origen étnico o pertenencia a pueblos indígenas, religión, orientación sexual o identidad de género. La discriminación y la xenofobia no tienen lugar en unas sociedades justas, tanto en el hogar como en el trabajo.

Condenamos la división de larga data de Chipre, Estado miembro de la UE, y exhortamos a todas las partes involucradas a redoblar esfuerzos para alcanzar cuanto antes una solución viable y justa al problema chipriota, que consiga reunificar el país y aportar paz y estabilidad a la región del Sudeste mediterráneo, y particularmente mejorar las relaciones entre los países vecinos Chipre, Grecia y Turquía. Además, la CSI acoge con beneplácito el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones el pasado mes de febrero, bajo los auspicios del Secretario General de la ONU, para lograr una solución general, e invita a los dos líderes chipriotas a actuar con determinación para responder a las expectativas de los trabajadores y de la población de Chipre respecto a un futuro común, pacífico y seguro, con una solución que se basa en todas las resoluciones relevantes de la ONU, y acorde con los principios que rigen el establecimiento de la UE.

Continuaremos oponiéndonos a la opresión y la discriminación por motivos de religión, color, nacionalidad, origen étnico, orientación sexual, identidad de género, opinión política, origen social, edad o discapacidad, y alentaremos a las afiliadas de la CSI a que defiendan a los trabajadores y trabajadoras víctimas de tal discriminación.

CONCLUSIÓN

La CSI está determinada a reforzar el poder de los trabajadores y las trabajadoras para moldear unas sociedades y economías socialmente justas.

El movimiento sindical está marcando la diferencia en todo el mundo; para los trabajadores y trabajadoras del hogar, para aquellos atrapados en formas modernas de esclavitud en Qatar y otros países, haciendo frente al poder corporativo, formalizando el trabajo informal, organizando a los migrantes a través de las fronteras, instaurando protección social, consiguiendo convenios colectivos sólidos y salarios

mínimos, estableciendo nuevos derechos y defendiendo los derechos fundamentales existentes en la ley y en la práctica. Estamos a la vanguardia en la lucha por la justicia climática. Debemos apoyarnos en estos logros, a través de una acción sindical unificada y mundial para hacer realidad un sistema económico y social progresista para toda la población mundial.

Este Congreso elaborará los correspondientes Marcos de Acción para asegurar:

- Crecimiento de los sindicatos,
- Empleos sostenibles, ingresos seguros y protección social; y
- Derechos fundamentales

La incertidumbre a la que se enfrenta la población crea descontento y mata su esperanza. Exigimos un plan y exigimos esperanza. Empleo, empleo y empleo — trabajo decente apoyado por un marco global de derechos.

Tenemos una visión respecto a un futuro positivo para los trabajadores y trabajadoras y sus familias, moldeado por un movimiento sindical mundial fuerte. Dicho movimiento puede organizar y movilizar a su inmensa membresía para alzarse unidos contra los intereses creados de los mercados y del capital sin regular.

Para contar con los medios, es necesario replantear el funcionamiento del movimiento sindical internacional y reforzar su eficacia. Debemos construir un movimiento sindical inclusivo y participativo, que responda a los problemas de los trabajadores. Esto implica además democratizar y descentralizar el funcionamiento del sindicalismo internacional, permitiendo a todos los sectores profesionales y a todos los niveles de representación manifestarse respetando el pluralismo sindical.

La CSI está orgullosa de nuestro movimiento global inclusivo de trabajadores y trabajadoras, y permaneceremos a su lado y al de sus familias mientras reforzamos el poder de los trabajadores y las trabajadoras para consolidar la democracia y la libertad, reivindicar derechos y negociar colectivamente para lograr un mundo socialmente justo.

NOTA BIOGRÁFICA DE OLGA ROZANOVA (1886-1918)

Nace en Melenki (Rusia) en 1886. Entre 1904 y 1909 asiste a los talleres de arte de Bolshakov y Yuon, en Moscú, al tiempo que estudia en la Escuela Stroganov de Arte Aplicado. En 1910 empieza a participar en exposiciones.

En 1911 se instala en San Petersburgo, formando parte de la asociación Unión de la Juventud. En 1912 entabla amistad con el poeta futurista Aleksei Kruchenykh, que más tarde sería su esposo, ilustrando algunos de sus libros. Abandona gradualmente el estilo neoprimitivista en favor de un futurismo dinámico y una abstracción expresiva muy rica en texturas, recreando escenas sobre ciudades industriales.

Desde los primeros años del siglo XX, un grupo de artistas rusos se dejaron llevar por la audacia y novedad de la pintura impresionista y post-impresionista, y el cubismo, agrupándose a partir de 1912 bajo la bandera cubofuturista. No constituían un estilo coherente; era más bien una denominación dada a un grupo de creadores de un arte nuevo. Olga Rozanova formaba parte de este grupo, al tiempo que participa activamente en la Revolución de 1917.

En diciembre de 1915 se inaugura en Petrogrado la última Exposición Futurista, en la que está representada casi toda la vanguardia del momento. Malevich publica el Manifiesto suprematista y, junto con otros artistas, forma el grupo *Supremus. Sociedad de los artistas*, al que pertenece Rozanova. El suprematismo transformó el arte en Rusia, haciéndole pasar de la dependencia del objeto a la no objetividad. Para Malévich, el contenido del suprematismo es el color y la forma.

Entre 1916 y 1918, *Supremus* mantiene una importante actividad, en la que participan Malévich, Rozanova, Popova, Uldatsova, Exter, Pigny, Rodchenko, entre otros, desarrollando cada uno de ellos las ideas del suprematismo dentro de su propio proyecto artístico. Rozanova mantiene estrecha relación con Malévich por su trabajo como escritora en la revista del grupo, elaborando teorías sobre el contenido del arte nuevo. Ilustra también numerosos libros de artistas.

A partir de 1916 Rozanova desarrolla teórica y plásticamente su propia variante del suprematismo, que denomina *tsvetopis*, poniendo el énfasis en la forma y en la textura de la pintura, así como en las cualidades del color y la luz. Para ella, la forma y el color van por separado y su dinamismo se debe a las leyes que rigen la creación de la forma y a las leyes del color, siendo éstas duración, intensidad y gravedad.

Dedica el último año de su vida, 1918, a dirigir los talleres estatales de arte libre de Moscú, a pintar y a escribir numerosos y polémicos artículos sobre la poética de la anarquía en el arte. Muere en Moscú con 32 años, a causa de una difteria.

Su breve periodo de actividad artística y la destrucción de gran parte de sus trabajos durante la guerra civil rusa, contribuyen a la injusta valoración de su papel en la historia de las vanguardias de las primeras décadas del siglo XX. A partir de los años 70 del pasado siglo se empiezan a traducir sus textos y a ser divulgadas sus obras, que han encontrado lugar en importantes colecciones y museos de todo el mundo.

Constituye, junto con Natalia Goncharova, Alexandra Exter, Nadezha Udaltsova, Liubov Popova y Varvara Stepanova, el grupo de las llamadas "*Amazonas de la vanguardia rusa*". Así calificadas por el poeta B. Livshits, componen un magnífico muestrario de la variedad y riqueza del arte moderno ruso de principios del siglo XX.

Boletín de Suscripción

GACETA SINDICAL: Reflexión y debate

Deseo suscribirme a **GACETA SINDICAL: Reflexión y debate**

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Suscripción anual: 2 números

España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados)

Europa: 50 euros

Resto del mundo: 60 euros

Ejemplares sueltos:

España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)

Europa: 27 euros

Resto del mundo: 35 euros

Forma de pago:

Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO:

LA CAIXA

Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - ES82 - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544

(Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd@ccoo.es)

Nombre y apellidos o Entidad.....

Profesión..... Empresa.....

Teléfono..... Fax..... E-mail.....

Calle..... Código postal.....

Población..... Provincia..... País.....

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta
28010 - Madrid

Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es



gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº22. junio 2014

Carlos L. Alfonso

Jorge Aragón

Luis Ayala

Pedro Badía

Máximo Blanco

Jesús Cruz Villalón

Georges Dassis

Jorge Fabra Utray

Ignacio Fernández Toxo

Juan A. Gimeno

Donata Gottardi

Fernando Lezcano

Begoña Marugán

Amparo Merino

Emilio Muñoz

Rafael Muñoz de Bustillo

Eloísa del Pino

Carlos Prieto

Jesús Ruiz-Huerta

Joan Subirats

Raymond Torres

Juan Tugores

POR UN NUEVO CONTRATO SOCIAL



confederación sindical
de comisiones obreras