

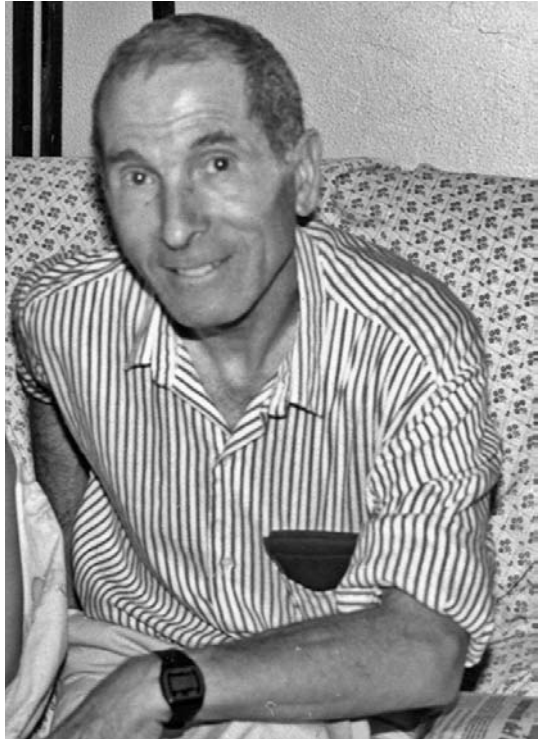
# Gaceta Sindical

REFLEXIÓN Y DEBATE



*confederación sindical de comisiones obreras*

Edita:	Confederación Sindical de Comisiones Obreras Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid
Dirección:	Jorge Aragón y Gregoria Cebrián
Realización:	Paralelo Edición, S.A. Relatores, 1. 28012 Madrid
Imagen de cubierta:	<i>Sin título</i> , de Mohamed A. Haidour
Consejo de Gaceta Sindical:	Julián Ariza, José Babiano, Javier Doz, Salce Elvira, Miguel Ángel García, Luis Felipe García-Calvo, Fernando Lezcano
Colaboración técnica:	Enrique Arce
Administración:	Pilar Álvarez
ISBN:	84-87851-84-3
Depósito Legal:	M-52238-2006
© Madrid, diciembre 2006	



«El 31 de marzo de 2006 falleció **Manuel Morales**, director de *Gaceta Sindical*, militante histórico de CC.OO., activista desde la dictadura, persona querida por muchos, que entregó al movimiento sindical su gran consistencia intelectual y humana, que contribuyó a difundir nuestras propuestas dentro y fuera de esta organización, que conectó a CC.OO. con sectores del conocimiento y del pensamiento; que lo hizo sin proyectarse a sí mismo, sin proyectar su rica personalidad, con discreción y humildad, y que no abandonó su trabajo hasta que las fuerzas le abandonaron al fin de su vida».

José María Fidalgo,  
del *Informe del Consejo Confederal* del 18 de abril de 2006

## ÍNDICE

José María Fidalgo Velilla .....	13
<i>La globalización sindical</i>	
Jesús Cruz Villalón .....	21
<i>Caracterización de la concertación social en España</i>	
Dolores Licerias .....	39
<i>Aportaciones y límites del proceso de diálogo social en el periodo 2004-2006</i>	
Ricardo Escudero .....	51
<i>Reflexiones sobre un modelo consolidado de diálogo social y sobre su revitalización en el bienio 2004-2006</i>	
Jorge Aragón y J. Ignacio Palacio .....	67
<i>La economía española vista desde la perspectiva de las tres últimas décadas</i>	
Ignacio Fernández Toxo.....	85
<i>Reflexiones en torno a la negociación colectiva</i>	
Luis Enrique Alonso .....	101
<i>Centralidad del trabajo y cohesión social: ¿una relación necesaria?</i>	
M. Ángel García .....	127
<i>Política fiscal y cohesión social</i>	
Héctor Maravall .....	141
<i>Construyendo el Estado de Bienestar Social</i>	
Pura García y Enrique Martín .....	175
<i>La dimensión laboral del nuevo derecho a la atención a la dependencia: la calidad del empleo del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia</i>	

Carmen Bravo.....	203
<i>Planes de igualdad en la negociación colectiva para la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo, y no discriminación por razón de sexo</i>	
Teresa Pérez del Río.....	221
<i>La conciliación de responsabilidades familiares y profesionales. Especial referencia al régimen jurídico de la protección de la maternidad: perspectivas de futuro</i>	
Lorenzo Cachón .....	241
<i>Inmigrantes y mercado de trabajo en España (1996-2006)</i>	
Julio Ruiz .....	273
<i>Reflexiones sobre inmigración</i>	
Luis Oteo y Ramón Repullo .....	281
<i>El debate sobre el sistema sanitario y el derecho a la salud: de la defensa de la sanidad pública al nuevo contrato social por un SNS sostenible</i>	

## AUTORES

**Luis Enrique Alonso Benito**

Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.

**Jorge Aragón Medina**

Economista. Director de la Fundación 1º de Mayo de CC.OO.

**Carmen Bravo Sueskun**

Secretaria confederal de la Mujer de CC.OO.

**Lorenzo Cachón Rodríguez**

Profesor de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

**Jesús Cruz Villalón**

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

**Ricardo Escudero Rodríguez**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alcalá de Henares, de Madrid.

**Ignacio Fernández Toxo**

Secretario confederal de Acción Sindical y Políticas Sectoriales de CC.OO.

**José María Fidalgo Velilla**

Secretario general de la Confederación Sindical de CC.OO.

**Miguel Ángel García Díaz**

Economista. Responsable del Gabinete Económico confederal de CC.OO.

**Pura García de la Rosa**

Secretaria confederal de Política Social de CC.OO.

**Héctor Maravall Gómez-Allende**

Abogado. Adjunto a la Secretaría Confederal de Política Institucional de CC.OO.

**Dolores Licerias Ruiz**

Secretaria confederal de Empleo de CC.OO.

**Enrique Martín-Serrano**

Sociólogo. Adjunto a la Secretaría confederal de Política Social de CC.OO.

**José Ramón Repullo Labrador**

Jefe Dpto. de Planificación y Economía de la Salud. Escuela Nacional de Sanidad. Instituto de Salud Carlos III.

**Luis Ángel Oteo Ochoa**

Jefe Dpto. de Desarrollo Directivo y GSS. Escuela Nacional de Sanidad. Instituto de Salud Carlos III.

**Juan Ignacio Palacio Morena**

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**Teresa Pérez del Río**

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Cádiz.

**Julio Ruiz Ruiz**

Secretario confederal de Política de Migraciones de CC.OO.

# Notas sobre sindicalismo y el desarrollo de los derechos sociales

Con este número queremos recordar y reconocer el pensamiento y trabajo de Manuel Morales, director de *Gaceta Sindical* desde sus orígenes, recientemente fallecido. Amigo, compañero y maestro para muchos de nosotros, que compartimos con él los empeños y el apasionamiento por construir un sindicato como CC.OO. que fuera instrumento y expresión de la defensa de derechos universales de igualdad y justicia.

El propio título de este número –*Sindicalismo, derechos laborales y derechos de ciudadanía*– es expresivo de los valores que se fueron tejiendo y contrastando en *Gaceta Sindical* a lo largo de su historia, de la que fue principal protagonista Manuel Morales, como expresión de la acción sindical de CC.OO. Unos valores especialmente necesarios para hacer frente a un período de intensos cambios económicos, políticos y sociales que, siguiendo las reflexiones de José Luis Sampedro, constituye una frontera entre dos etapas históricas cuya transición conformará el futuro de nuestras sociedades. Como se puede comprobar a lo largo de las páginas de *Gaceta Sindical*, un referente continuado de la acción sindical de CC.OO. ha sido el Estado de Bienestar en el que la centralidad del trabajo en la conformación social amplía el concepto de ciudadanía política, más allá del derecho al voto, a derechos laborales y ciudadanos, sustentando el concepto de ciudadanía social. En la construcción social del Estado de Bienestar, el sindicalismo de clase, defensor de intereses generales, ha ocupado un importante papel. Sin embargo, conviene no olvidar que este Estado de Bienestar nacido tras la II Guerra Mundial tuvo en su desarrollo un carácter fundamentalmente nacional, y limitado a un reducido número de países de Europa occidental.

En esta etapa histórica de frontera marcada por lo que hemos dado en llamar globalización, no sin pocas ambigüedades, el sindicalismo se enfrenta a la necesidad de actuar en el ámbito supranacional –más allá de cualquier chovinismo nacionalista o eurocentrismo– recuperando las raíces internacionalistas que marcaron los orígenes del movimiento obrero, y que se fueron perdiendo en los cruentos conflictos de las guerras mundiales que tiñeron de sangre la primera mitad del pasado siglo. El sindicalismo internacional es una pieza esencial para gobernar la globalización o, lo que es lo mismo, para globalizar los derechos laborales y sociales. Este proyecto imprescindible cuenta hoy con un nuevo instru-

mento, ha tomado cuerpo el 1 de noviembre de 2006, con la creación de la Confederación Sindical Internacional en el Congreso de Viena, tras la disolución de la CIOSL y la CMT y la incorporación de confederaciones sindicales no afiliadas. Como analiza José María Fidalgo en el primer artículo de este número sobre la globalización sindical: «El movimiento sindical, en Viena, confirmó su deriva que le aleja del corporativismo y del localismo y sin abandonar su base de sustentación –la empresa–, su razón radical de ser –disciplinar el conflicto social–, no pierde el rumbo: de la empresa capitalista extraer más riqueza mejor repartida y del conflicto social extraer seguridad para más personas: derechos económicos y sociales».

El empeño es cierto, aunque sabemos que no será fácil construirlo. Si, como decía Antonio Gramsci, la perspectiva debe ser internacional, las raíces del sindicalismo de clase deben hundirse en el terreno concreto. Por ello, merece especial atención el cierre de la primera etapa de diálogo social marcado por la *Declaración de julio de 2004* «Competitividad, el Empleo y la Cohesión Social», firmada por CC.OO., UGT, CEOE-CEPYME y el Gobierno del PSOE, que ofrece hoy importantes frutos. De ellos da cuenta la variedad e importancia de los temas tratados que ofrecen una clara vinculación entre los derechos laborales y los derechos de ciudadanía. Pero, también, el valor del diálogo social está en la autonomía de los agentes sociales para gestionar su desarrollo y ofrecer una forma de encauzar el conflicto social –inherente a la economía de mercado– para generar más riqueza y distribuirla al conjunto de la sociedad en forma de nuevos derechos económicos y sociales.

De la importancia del diálogo social y su desarrollo en la última etapa nos dan cuenta, desde distintos puntos de vista, los trabajos de Jesús Cruz, Dolores Licerias y Ricardo Escudero. Pero al mismo tiempo que subrayan su potencialidad nos dan cuenta de sus límites, como también lo hacen Juan Ignacio Palacio y Jorge Aragón, al analizar las carencias del modelo productivo que se está desarrollando desde hace una década, en el que el peso de sectores y empresas con bajo valor añadido y baja productividad aparecen directamente asociados a bajos niveles de cualificación de los trabajadores y a reducidos niveles de innovación tecnológica. Las «rentas» de las que vive nuestro país por pertenecer a la Unión Monetaria Europea hacen que el elevado déficit de comercio exterior de bienes y servicios no se traduzca en devaluaciones de la moneda o en aumentos de los tipos de interés que, históricamente, han sido el recurso para el ajuste de los desequilibrios de la economía española y han frenado su crecimiento. Estas condiciones no durarán eternamente, como tampoco lo hará el crecimiento de sectores fuertemente asociados a procesos especulativos de corto plazo a la generación de servicios de baja calidad. La segmentación del mercado de trabajo está estrechamente asociada a un modelo productivo que presenta fuertes carencias



y que requiere de una actuación coherente de políticas industriales, educativas y tecnológicas. Un reto —el fortalecimiento del modelo productivo— en el que la acción sindical de CC.OO. está directamente comprometida y que tiene su expresión en la negociación colectiva, como analiza Ignacio Fernández Toxo.

Y es esta visión del sindicalismo de clase la que entrelaza el debate sobre el modelo productivo y las aportaciones del diálogo social con la necesidad de profundizar en el desarrollo del Estado de Bienestar en España, partiendo de la centralidad del empleo; porque, como señala Luis Enrique Alonso, «reconstruir y regenerar los derechos sociales del trabajo, impulsar su estudio y la mejora de sus condiciones, revalorizarlo e incentivarlo en su dimensión colectiva y civilizatoria es volver a impulsar los valores de la ciudadanía». El Estado de Bienestar como construcción social es un proceso dinámico en el que ha colaborado activamente CC.OO. —como nos recuerdan Héctor Maravall y Miguel Ángel García— que debe analizarse tanto desde la perspectiva general del papel del sistema fiscal, de su suficiencia para desarrollar las políticas públicas y de su equidad, como desde la visión de las políticas de gasto. Las insuficiencias en el desarrollo de la protección social se desenvuelven hoy en el complejo Estado de las Autonomías que requiere mayores niveles de compromiso, de transparencia y de coordinación por parte de todas las Administraciones Públicas, y en las que sólo el sindicalismo que defiende intereses generales, no localistas ni corporativos, asume un compromiso para su desarrollo, por muy populares que puedan ser las rebajas fiscales o el anuncio de nuevos derechos sin financiación para llevarse a cabo.

Y es desde este ámbito de reflexión donde toma cuerpo la relación de los derechos laborales y derechos de ciudadanía, así como el papel esencial del sindicalismo de clase, en aspectos tan concretos e importantes como los que nos aportan las reflexiones de Pura García y Enrique Martín sobre los nuevos derechos de atención a las personas en situación de dependencia, de Carmen Bravo sobre los planes de igualdad de trato y no discriminación en la negociación colectiva o de Teresa Pérez del Río sobre la conciliación de responsabilidades familiares y profesionales. Los derechos laborales y ciudadanos se conquistan, pero hay que llenarlos de contenido, y ese contenido hay que cualificarlo con calidad en las condiciones de trabajo, indesligable de la calidad de los servicios.

Si la demanda de nuevos derechos sociales —como la igualdad de trato a la atención a las personas dependientes— nos enfrenta a nuevos retos, los fenómenos migratorios están cambiando una parte importante de nuestra realidad social, que exige combatir actitudes mezquinas de racismo y xenofobia, o caritativas y bienpensantes de puertas abiertas. Como se ha acuñado acertadamente «se necesitaba mano de obra, pero vinieron personas» y es una responsabilidad del sindicalismo de clase, y del conjunto de los agentes sociales y políticos,

que los trabajadores inmigrantes se integren en el mercado de trabajo con derechos –y no en la economía sumergida esclavista–, para lo que es necesario un adecuado control de los flujos de entrada, y que su participación en la vida ciudadana se dirija a su integración social, accedan a los mismos derechos de ciudadanía que, por azares de la vida, tenemos los nacidos en estas tierras. Un enfoque que abordan Lorenzo Cachón y Julio Ruiz desde perspectivas diferentes, pero con un núcleo común de reflexión: derechos laborales, derechos de ciudadanía.

Finalmente, las reflexiones de este número de *Gaceta Sindical* se completan con las aportaciones sobre dos ámbitos esenciales en la conformación de nuestra sociedad: el derecho a la salud y la necesidad de ampliar y consolidar la «ciudadanía sanitaria» mediante un nuevo contrato social que comprometa a los distintos agentes sociales y políticos en su desarrollo y sostenibilidad, de Luis Ángel Oteo y José Ramón Repullo.

Como señala José María Fidalgo en su artículo de apertura, esta revista cierra una etapa y creará otra nueva, «tras la desaparición de su anterior conductor, Manolo Morales, que no podrá leer esto. Le gustaría, sin duda, y lo certifico porque tuve la fortuna de ser su amigo. El contraste de valores es necesario para crecer en términos éticos. Hay que poner tanto empeño en sostener las propias convicciones como en interesarse ávidamente por los que nos ofrecen las suyas para contrastarlas».

Cuando Manolo presentó en octubre de 2001 la nueva *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* escribió en su editorial: «El subtítulo nuevo de *Reflexión y Debate* sustituye al antiguo de *Reflexiones*. Ambos son una muestra de un mismo estilo: todas las libertades presuponen una, la libertad de pensar».

JOSÉ MARÍA FIDALGO

# **La globalización sindical**



*El grupo de Ounovis en la estación de Vitebsk, 1920.*

---

*El movimiento sindical,  
en el Congreso Fundacional de la CSI en Viena,  
confirmó su deriva que le aleja del corporativismo y del localismo,  
y no tuvo que reproclamar su internacionalismo,  
creó un instrumento para reforzar la solidaridad.  
No insistió ni un minuto en abominar del mundo injusto  
sin invertir diez en establecer pautas de organización y acción  
para fortalecer la posición de los trabajadores  
frente al desconcierto provocado por los efectos  
del mercado global.*

El pasado 1 de noviembre, en Viena, tuvo lugar un acontecimiento importante en el plano económico y social mundial. A las 11 de la mañana, delegados y delegadas sindicales de más de ciento setenta países, representando a ciento setenta millones de afiliados a sus centrales sindicales, decidimos, por unanimidad, constituir la asociación más numerosa del planeta, la internacional sindical más grande y representativa de la historia, y hacerlo desde una sentida pulsión unitaria.

El día anterior, 30 de octubre, se habían disuelto las dos confederaciones mundiales (CIOSL y CMT) y un grupo de confederaciones no afiliadas a ninguna de las dos habían comunicado su voluntad de ser cofundadoras de la nueva internacional (CSI, Confederación Sindical Internacional). Otras anunciaron su incorporación posterior.

La historia del sindicalismo mundial ha estado salpicada de episodios de ruptura. En Viena se levantó acta de que no había ya —hacía tiempo— coartadas para explicar (o justificar) la división del mundo sindical.

La presencia en el congreso Fundacional de la CSI de muchas delegadas de todos los continentes y de un nutrido grupo de jóvenes ponía el contrapunto a las imágenes (registradas en un vídeo) de otros congresos fundacionales del pasado siglo. Y el canto de *La Internacional* al término del congreso de disolución de la CIOSL nos retrotraería a tantos actos fundacionales y ponía, también, el contrapunto a la prédica machacona de la obsolescencia del sindicalismo.

No bastará sólo con el congreso. Habrá que cimentar la CSI en fuertes organizaciones sindicales (continentales). Habrá que reforzar su práctica con decisiones y prácticas sindicales en cada país. Habrá que hacer visible la CSI con acciones de ámbito mundial y habrá que constituir la en interlocutor legítimo y eficiente con los centros de poder económico y político del planeta. No bastará, pues, el congreso fundacional.

Pero los que tuvimos la fortuna de ser protagonistas del acontecimiento, los que sentimos la cálida complicidad de todos, la vocación solidaria y los propósitos firmes, el orgullo de los fundadores, sabemos de la trascendencia de la decisión, de su sólida justificación.

El sistema capitalista que convirtió a millones de seres en trabajadores dependientes ha sido, en parte del planeta, transformado por estos trabajadores que, tras agruparse en el siglo XIX para ajustar el precio de su subordinación a la empresa, tejieron en el siglo XX la red de instituciones, derechos y prácticas económicas, políticas y culturales que en forma de Estado Social ha hecho más dinámicas las economías y más justas las sociedades.

Hace ya años que el proceso de mundialización de los mercados, la tecnología de las comunicaciones y la movilidad del capital y de las personas han hecho del planeta algo abarcable para la conciencia de la mayoría de sus pobladores. Se han roto patrones culturales, límites entre capas sociales y se han debilitado las fronteras de los Estados-nación y, con ellas, el radio de acción y la potencia de los Estados Sociales.

¿Cómo no reaccionar con algo más que con la queja por el azote –para nosotros– del dumping social, de las deslocalizaciones de empresas y –para los demás– de la emigración masiva, de la dictadura del capital para personas sin derechos laborales o sociales o de ciudadanía?

¿Cómo no concebir la necesidad de la acción global para reconstruir al trabajador global, suturando las franjas étnicas, culturales, económicas?

O se suturan estas escisiones o nuestra (falsa) seguridad de «nuevos ricos» se quebrará ante el embate de las olas enormes provocadas por los movimientos del capital y del trabajo.

O se establecen derechos laborales y sociales en las antípodas –políticos y culturales– del primer mundo o el Estado Social se derrumbará y nuestro ansiado y perseguido modelo de libertad y bienestar se enfrentará a dilemas graves.

Era fácil reflexionar sobre estas cosas en el congreso de Viena. La variopinta representación confluía fácilmente en el discurso. Allí confluían principalmente, creo, dos grandes corrientes del pensamiento sindical. La más próxima a nosotros, que había visto en el trabajador colectivo el sujeto mejor situado para cambiar las cosas, y la otra, la que venía de una tradición que basaba su discurso en la lucha por la dignidad de las personas. Quizás ambas corrientes han confluído y han acabado mezclando sus aguas, porque los componentes de la primera han visto que no habrá sociedad justa –aunque ajustara las cuentas al capitalismo– si las personas no eran consideradas el principio y el fin de las cosas, y porque los componentes de la segunda corriente se han convencido de que es difícil dignificar a las personas sin ajustar algunas cuentas con el capitalismo.

Frente a los profetas del caos, frente a los augures de la quiebra de la civilización, y con ella del sindicalismo, se ha vuelto a imponer la voluntad de millones de personas que no aceptan profecías y que siguen creyendo en la acción.

Hemos proclamado que lo visto, lo oído y lo vivido moldea nuestra red de creencias y de convicciones pero no la debilita. Hemos llegado a la conclusión de que las personas que trabajan y producen bienes tangibles o intangibles, si reflexionan, se conciben a sí mismas como algo más que un engranaje o un eslabón de la cadena. Se conciben como el centro sobre el que gira todo lo demás. El trabajo es la riqueza del planeta

(la riqueza de las naciones, como se ha dicho). El capital humano es indispensable para producir, reproducir y revalorizar al otro capital.

Tras la reivindicación, ya felizmente acuñada, de «trabajo decente», no sólo hay un grito de justicia y de hartazgo. Hoy la comprensión de que ninguna sociedad será justa ni rica si desprecia su primera riqueza, su más preciosa y necesaria materia prima: el trabajo. Son las sociedades con trabajadores más numerosos y cualificados, más equipados y satisfechos, las más estables y prósperas. ¿Cómo no elevar la voz en nombre de esta riqueza de hoy y de mañana? ¿Cómo no entender la necesidad de la sindicación, de los sindicatos libres, autónomos, que representan sin más mediaciones al colectivo que mueve la rueda del desarrollo?

Allí, en Viena, la OIT, el FMI, la ONU, oían estas reflexiones y las oían los empresarios y los medios de comunicación.

En el mundo de hoy, los focos de violencia se multiplican, los perfiles identitarios se afilan como cuchillas, la inseguridad se expande. El congreso de Viena fue un acto de afirmación de liderazgo. El movimiento sindical no provocó el conflicto llamado «social». Fue un producto de ese conflicto: un «síntoma» de la patología de una sociedad escindida entre propietarios y trabajadores. Su vocación es disciplinar el conflicto social; tratar no el síntoma, sino la grave escisión que el sistema capitalista provoca en las sociedades, de la cual el conflicto social es el síntoma.

Es un movimiento, el sindicalismo, laico y no fundamentalista. Ha visto los síntomas de otras escisiones que, pueden o no, atribuirse al capitalismo, pero que generan otros conflictos, cuyos portadores o protagonistas (género, etnia, edad) frecuentan y permean el cuerpo sindical.

El movimiento sindical, en Viena, confirmó su deriva que le aleja del corporativismo y del localismo, y sin abandonar su base de sustentación –la empresa–, su razón radical de ser –disciplinar el conflicto social–, no pierde el rumbo: de la empresa capitalista extraer más riqueza mejor repartida y del conflicto social extraer seguridad para más personas: derechos económicos y sociales.

El movimiento sindical, en Viena, no tuvo que reproclamar su internacionalismo, creó un instrumento para reforzar la solidaridad. No insistió ni un minuto el congreso de Viena en abominar del mundo injusto sin invertir diez en establecer pautas de organización y acción para fortalecer la posición de los trabajadores frente al desconcierto provocado por los efectos del mercado global.

El movimiento sindical, en Viena, no añoró ningún «pasado mejor». El futuro no escrito es lo interesante, lo por hacer, lo mejor. Sostener el mundo es sostener un desa-

rollo, un crecimiento equilibrado para cualquiera de sus actores. No queremos que nadie gane la partida. No queremos revancha. Queremos que siga la partida con equilibrio para todos los actores: para la economía, para la sociedad y para un actor que ya tiene portavoces: la naturaleza. Queremos también que la generación humana que debuta en el escenario tenga portavoces. Por ello, el eslogan de los delegados jóvenes: «el futuro empieza ahora».

Estas notas están concebidas para insertarlas en un número monográfico de *Gaceta Sindical*. Esta revista estrena nueva etapa, tras la desaparición de su anterior conductor, Manolo Morales, que no podrá leer esto. Le gustaría, sin duda, y lo certifico porque tuve la fortuna de ser su amigo.

### **No es una crónica épica, es una crónica ética**

Una revista como ésta no debe reflejar crónicas. Debe —según mi personal criterio— poner sobre la mesa criterios ético-valorativos. Ponerlos para cruzarlos con otros criterios ético-valorativos. Y ayudar a seguir retejiendo la red de creencias y convicciones de las personas que se asomen a sus páginas. El contraste de valores es necesario para crecer en términos éticos. Hay que poner tanto empeño en sostener las propias convicciones como en interesarse ávidamente por los que nos ofrecen las suyas para contrastarlas.

El discurso sindical del siglo XXI debe ser vigoroso y vigorosamente pronunciado. No debe ser falsado más que por la práctica.

Frente a otras construcciones ideológicas se sostiene sin mucho forzamiento. Y en el contraste con la práctica, en la falsación con la realidad, las supera. Hoy la reivindicación de «paz, pan y trabajo» es el deseo evidente de millones de personas de distinta procedencia y cultura. Nada tan universal. Pero nada tan concreto.

La hegemonía —que es lograr el consentimiento sin coacción— es el objetivo del discurso —de todos—. La acción masiva, pacífica, tenaz, incruenta y reflexiva es el instrumento del movimiento sindical desde hace bastante más de cien años. La solidaridad es no sólo discurso, es acción. No sólo es compasiva, es imprescindible y la deberían entender los más egoístas: o regamos el tiesto de los derechos de los más alejados y necesitados o los derechos que crecieron en nuestro propio huerto se secarán. O extendemos los títulos de propiedad o perderemos los nuestros.



Los valores mueven las conciencias si se relacionan con la realidad. Lo universal se valida si se valida en lo concreto. El sindicalismo está amarrado a la realidad, tiene su pie en ese campo donde existe la explotación y la emancipación. No como conceptos universales, sino como realidad sufrida o gozada.

Por ello no podemos desertar. Por ello actuamos sin mediaciones y no tenemos bur-laderos. Es nuestra fortuna y es lo que ha permitido crear y recrear otra nueva interna-cional tras más de siglo y medio del primer intento.

Debemos meditar sobre el sentido clarísimo del congreso de Viena. Ojalá sintamos la fuerza tranquila que los delegados y delegadas de CC.OO. respiramos cuando levan-tamos la mano a las 11 de la mañana del último 1 de noviembre para sostener la ban-dera de los trabajadores organizados del mundo.

JESÚS CRUZ VILLALÓN

# Caracterización de la concertación social en España



Oskar Schlemmer, *Esquema de proporciones división cuadrangular o el hombre cuadrado*, 1928-29.

---

*La concertación cumple una función de «institucionalización de los mecanismos de presión social». La articulación de cualquier tipo de asociaciones y organizaciones sociales en la sociedad moderna (...) va dirigida a presionar al poder, de una u otra forma, para la tutela y defensa de los intereses de los grupos a los que pretende representar.*

*Eso sí, lo que tiene de singular la concertación es que esa presión de los grupos se articula por medio de sindicatos y patronales y, por añadidura, se verifica con luz y taquígrafos.*

*Dicho de otro modo, frente a otros mecanismos más ocultos y desconocidos de presión sobre el poder a través de «lobbys»*

*que actúan por canales más oficiosos, la concertación por esencia se publicita y se somete a ciertas prácticas sociales conocidas, con difusión de las posiciones mutuas ante los medios de comunicación social.*

## Los presupuestos necesarios de la concertación social

Las experiencias de concertación social en España se remontan bastante atrás en el tiempo, hasta el extremo que puede decirse que constituye una realidad asentada desde hace más de tres décadas en nuestro sistema de relaciones laborales. En concreto, ya a la altura de 1979 se puede identificar la primera experiencia de concertación social en España, a través del Acuerdo Básico Interconfederal de julio de 1979. A partir de esa fecha, puede afirmarse que la concertación social se presenta como un elemento más del sistema, connatural al mismo y que parece haber surgido sin mayores obstáculos. Sin embargo, para que ese resultado se haya producido como tal es necesario que se hayan conformado previamente determinadas premisas. Por ello, conviene identificar el contexto a partir del cual arranca y se consolida la concertación social, por cuanto que ese marco contextual es, a su vez, el que puede marcar las señas de identidad de la concertación social misma.

El primer elemento a resaltar, en esta línea, ha de ser la imprescindible presencia de un modelo de poder político propicio para la concertación social. Este primer elemento se desglosa, a su vez, en tres rasgos caracterizadores de ese poder público.

El primer rasgo, la *fortaleza del poder estatal*, es de todo punto necesario, pues de lo contrario no puede desplegar la función que le corresponde de influencia en el desarrollo de la concertación social. Dos ejemplos negativos se pueden traer a colación para entender mejor la relevancia de este requisito. En primer lugar, la situación de determinados países subdesarrollados o con fuertes crisis políticas, que presentan evidentes déficit de consolidación del Estado como poder con capacidad de dirigir la sociedad, pues en tales situaciones, por mucha voluntad que exista, resulta imposible que el poder público pueda desempeñar la capacidad de presencia real que le corresponde en los procesos de concertación social. El segundo ejemplo que podría traerse a colación es el relativo a los procesos de construcción de entidades supranacionales regionales, caso prototípico de la Unión Europea; en estos casos se percibe igualmente, como en las primeras fases de andadura de estas organizaciones internacionales, en la medida en que las instituciones que se crean no pasan de ser meras instancias de coordinación de los gobiernos nacionales, sin autonomía de decisión propia, tampoco es viable que ese protagonismo sea real en un hipotético proceso de concertación social.

El segundo rasgo, *el carácter democrático del poder político*, también resulta inexcusable. La legitimidad democrática del poder público es igualmente la que le otorga a éste la capacidad de relacionarse con los agentes sociales con la autonomía política que le corresponde. La concertación social es un instrumento de enriquecimiento de un sistema democrático;

pero, en modo alguno, puede ser un fenómeno alternativo o sustitutivo de la democracia, pues de lo contrario se desvirtúan la lógica con la que se adoptan las decisiones y la propia configuración de roles de los distintos protagonistas, confundiendo con una forma oculta de corporativismo político, a la postre autoritario. Es, a su vez, un contexto democrático el que permite la constitución, sin trabas ni controles por parte del poder político, de las asociaciones sindicales y organizaciones empresariales sobre la base de un nítido reconocimiento de la libertad sindical y del derecho de asociacionismo empresarial. Es, pues, un sistema democrático el que facilita una interlocución, aunque no sea entre sujetos iguales colocados en posición de paridad, sí cuando menos entre protagonistas independientes y autónomos los unos respecto de los otros.

El tercer rasgo aludido vendría identificado con una *predisposición a compartir el poder político*, a facilitar canales de comunicación con los agentes sociales en los momentos previos a la adopción de las políticas públicas, y con más exactitud, de llevarlo a cabo a través de canales mínimamente oficializados o institucionalizados. Por decirlo, una vez más, en sentido negativo, habría dos fórmulas o modelos alternativos donde no cabe la concertación social. La primera se daría en un sistema liberal puro, en el que se considerara que el Estado actúa exclusivamente conforme a la voluntad que se exprese en el Parlamento, sin ingerencia alguna de los intereses sociales de grupo canalizados por vía de sus asociaciones al margen de los partidos políticos. La segunda de esas fórmulas se verificaría allí donde el poder público —aceptando la presencia de grupos sociales que presionan a favor de sus intereses particulares— prefiere que las posibles presiones no se articulen institucionalmente, desarrollándose por canales de todo punto informales, poco publicitados y, a la postre, con resultados poco controlables. Piénsese sobre todo en los modelos anglosajones, donde priman más procedimientos de *lobby*.

Desde este punto de vista, los procesos de concertación social suponen el reconocimiento de la realidad palpable de esos intereses de grupo, su reconocimiento sacándolos a la luz, la identificación de los interlocutores por excelencia cuando se trata de abordar las políticas socioeconómicas, la fijación de unas mínimas reglas del juego en lo procedimental que permita conocer a cada uno los canales de actuación que se encuentran abiertos, evitando en definitiva una presión oculta que admite al final actuaciones arbitrarias.

En paralelo también es necesaria la configuración de *unos agentes sociales con un poder real*, representativo y suficientemente maduros en su actuación pública. Cada una de las organizaciones presentes en el proceso de concertación debe tener un respaldo significativo del grupo social al que pretenden representar, de modo que sus criterios posean un peso real. Para ello es necesario, ante todo, que el reconocimiento legal del pluralismo asociativo

se concilie con un escenario de fuerte concentración de la actividad sindical y empresarial, que aglutine mayoritariamente la representatividad del conjunto de la población asalariada y empresarial. Habitualmente, en los primeros momentos de instauración de un sistema de relaciones laborales y de transición hacia regímenes democráticos se produce una eclosión de organizaciones, donde al mismo tiempo existe una notable incertidumbre acerca de la representatividad real de cada una de las existentes. Conforme el modelo va madurando es ley de vida y necesario que se verifique un fuerte proceso de concentración asociativa, al tiempo que quede asentada la representatividad efectiva de las asociaciones que actúan como interlocutores. El ordenamiento jurídico puede llegar a establecer un régimen que fomente ese resultado en mayor o menor medida, pero al final lo decisivo son las prácticas sociales y el arraigo efectivo que alcancen con el tiempo en el tejido social estas organizaciones.

Por añadidura, ese panorama debe ser relativamente estable en el tiempo, de modo que, aunque pueda estar expuesto a cambios de legitimidad representativa en función de su actividad y del respaldo social, sea previsible a medio plazo el mantenimiento de la representatividad de quienes actúan en un momento determinado como tales. Es en estas condiciones en las que puede existir un panorama de fiabilidad, que permita otorgar la suficiente legitimidad social a quienes actúan como interlocutores y agentes sociales en los sucesivos procesos de concertación social.

Asimismo, es necesaria una *cultura del consenso entre los agentes sociales*. También entre los propios agentes sociales debe concurrir una predisposición a participar en la concertación, tanto en lo que supone de voluntad de influir sobre el poder político por esta vía como, sobre todo, de asumir las correlativas responsabilidades que todo ello comporta. Desde este punto de vista, la premisa no reside tan sólo en un comportamiento de lealtad en el desarrollo del diálogo social entre las partes, que también, sino principalmente en que entre los agentes sociales esté asentada la cultura del consenso, lo cual no excluye la permanente actitud de defensa de los intereses propios ni se contradice con la posible adopción de ciertas medidas de presión colectiva expresión de una situación de confrontación. Eso sí, de lo que se ha de ser consciente es de que hay modelos antagónicos que, como tales, se llegan a presentar como alternativos; sistemas incompatibles con las fórmulas de concertación, donde las partes prefieren adoptar medidas de presión social desde fuera como instrumento de influencia siempre desde el exterior sobre el poder público, a los efectos de condicionarles en sus decisiones al margen de lo institucional, por tanto, sin llegar a asumir compromisos de adhesión a una decisión del poder político. Insistimos, lo anterior no implica que en la concertación deje de estar presente la conflictividad, no sólo latente sino

también expresa por medio de concretas medidas de presión; pero sí que esas expresiones de conflictividad son meramente instrumentales para lograr una posición de mayor protagonismo e influencia en el proceso de concertación. En suma, se parte de la aceptación de que si se verifica un acuerdo en el seno del proceso de concertación, ello conduce a apoyarlo, a la defensa pública de la decisión política que pueda producirse en ejecución de los compromisos que incluye. Al final, la concertación social que desemboca en un éxito supone influencia en el resultado pero también renuncias, supone la típica dialéctica del «*do ut des*», lo que necesariamente implica asunción de responsabilidades.

*Legitimidad pública externa.* Asimismo, la legitimidad de los agentes sociales como interlocutores involucrados en la concertación requiere una aceptación, cuando menos implícita, por parte de otras fuerzas sociales de la capacidad para actuar en ese terreno por parte de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales. Estoy pensando, sobre todo, en la actitud al respecto de los partidos políticos, que puede desplegar un rol colindante cuando no concurrente sobre las materias mismas objeto de concertación social. No cabe la menor duda de que las materias a tratar por la concertación afectan a la esfera de los intereses políticos generales. En estos términos, los partidos políticos y otras instancias están llamados a actuar en igual medida, de modo que es comprensible que, por una u otra vía, reclamen el protagonismo que les corresponde. El dilema, pues, no se sitúa en la ausencia de actuación en paralelo de los partidos políticos, sino que éstos acepten que como tales sujetos políticos no ostentan el monopolio de la intermediación entre la sociedad y el poder político, admitiendo el lugar que les corresponde a sindicatos y empresarios. Por ello, se requiere también un contexto de cierta estabilidad y madurez de los partidos políticos para propiciar una no competitiva intervención respecto de los sindicatos y asociaciones empresariales; supone, en suma, aceptar que el rol de tales organizaciones sociales tiene también un perfil político que le ha de ser reconocido a desplegar en ese ámbito de la concertación social.

Es cierto que para ello resulta también necesario romper ciertas desconfianzas, en el sentido de que el sindicato se va a desenvolver en su terreno, sin minusvaloración del rol que le corresponde a los partidos. Se ha de producir así una relación dialéctica de reconocimiento mutuo del rol social y político que cada una de las organizaciones –partidos y agentes sociales– asume dentro del conjunto de sistema.

Eso sí, lo anterior puede provocar ciertos efectos reflejos sobre el funcionamiento del sistema político y, en particular, sobre el proceso de adopción de decisiones por parte de los poderes del Estado. En efecto, en muchas ocasiones la concertación social desemboca en compromisos de alteración del marco legal existente, suponiendo de hecho la aceptación

por parte del poder político involucrado de una voluntad de trasladar lo concertado a una determinada norma con rango de ley. En la medida en que ese proceso de concertación se suele verificar en fases previas a la actuación del poder legislativo, el resultado políticamente le viene dado al Parlamento como tal. Volveremos sobre esta cuestión más adelante, para detallar en qué se concreta en la práctica.

Finalmente, es preciso también que en el ámbito sobre el que actúa la concertación se identifiquen *contenidos efectivos sobre los que actuar*, en términos tales que existan materias sustanciales sobre las que se pueda verificar el intercambio consustancial a todo contraste de intereses.

De una parte, puede tratarse de una acción gubernamental sobre la que, por incidir en el campo de las relaciones laborales, los agentes sociales tengan interés. Premisa necesaria es que nos enfrentemos a un modelo en el que el poder estatal posea un significativo espacio de intervención. En sentido contrario, no sucedería así en sistemas basados en un modelo de Estado liberal nada intervencionista sobre el mercado de trabajo, donde o bien priman reglas de «*laissez faire*» o bien el grueso de los contenidos se remite a la autonomía colectiva. En países de impronta anglosajona apenas se percibe este tipo de experiencias de concertación, circunstancia que se debe, entre otros factores, a la perceptible abstención de los poderes públicos en una intervención fuerte y permanente sobre las reglas de funcionamiento del mercado de trabajo. Este dato permite igualmente identificar el ámbito de poder público llamado a actuar: en la medida en que las competencias objeto de concertación las asuma el poder estatal y, en su caso, el poder autonómico, será en esa sede donde se verifiquen los procesos más relevantes de concertación social. Dicho en sentido negativo, por mucha voluntad de concertación que exista, en la medida en que el poder local tiene competencias muy limitadas en este ámbito, los intentos de desarrollar procesos de estas características serán más formales que efectivos.

De otra parte, ha de indicarse que no resulta imprescindible que la concertación se encuentre directamente vinculada a un contenido que afecta a decisiones del poder político. Junto a ello, también resulta factible que sean objeto de la concertación materias respecto de las cuales la materialización posterior se verifica por medio de los propios agentes sociales, por ejemplo a través de los mecanismos clásicos de la negociación colectiva. Del mismo modo que el poder público, pudiendo poner en marcha determinadas políticas unilateralmente, opta por razones de refuerzo de legitimidad o de efectividad de la medida por acudir al consenso superior que le proporciona la concertación social, para estas otras materias igualmente, a los agentes sociales, bastándose ellos solos para negociar tales contenidos, en un momento dado les puede resultar de utilidad y de refrendo la participación del poder



público en los compromisos que se asuman. En ciertas ocasiones no es descartable que los contenidos de la concertación presenten facetas que reclaman, por una parte, la intervención sucesiva de los agentes sociales y, por otra, una acción posterior de los poderes públicos; la conjunción de lo uno y lo otro se logra aunar por medio de los procesos de concertación social.

### **Un decálogo de funciones y finalidades de la concertación**

Si aparentemente los fines de la concertación pueden presentarse simples y evidentes; sin embargo, debido a la confluencia de una multiplicidad de intereses, la funcionalidad del fenómeno acaba resultando mucho más compleja, donde se aúnan de forma acumulativa roles bastante dispares. Por tal motivo, aunque algunas consideraciones puedan resultar de una manifiesta obviedad, puede resultar útil a efectos de clarificación exponer cuáles pueden ser estas funcionalidades presentes en los procesos de concertación social. Por añadidura, ello permite constatar cómo la concertación social en sí misma despliega ciertos efectos, con independencia de que desemboque en un resultado de consenso o no entre sus protagonistas; con lo cual se resalta que el resultado en forma de pacto no es la única expresión posible de la concertación.

Así, en primer lugar, se busca la adopción de una «*decisión informada*» por parte del poder público a través de la interlocución desarrollada con los agentes sociales. A través del contacto directo con los agentes sociales, el poder público obtiene un conocimiento de primera mano de cuáles son los intereses en juego, en qué medida lo proyectado puede ser percibido para las posiciones de los agentes sociales. En otros términos, la concertación permite al poder público conocer cómo va a ser recibida su futura acción de gobierno, en qué términos va a ser valorada y hasta qué punto puede llegar a provocar reacciones sociales, fomentadas o no, por los propios agentes sociales. En menor medida se puede producir el fenómeno inverso: puede proporcionar a los agentes sociales la correlativa información acerca de cuáles son las posiciones del poder político.

En segundo lugar, con la concertación se puede pretender transmitir una «*decisión fundada*» desde los poderes públicos hacia los interlocutores sociales de forma inmediata y a la sociedad en general de forma mediata; es utilizada por los poderes públicos como mecanismo de transmitir las razones, motivaciones y justificaciones determinantes de las decisiones que se adoptan —con lo cual logra una mayor transparencia en el proceso de adopción de decisiones— y, sobre todo, llevar al convencimiento de la sociedad de que su acción

de gobierno ni es arbitraria ni caprichosa, sino que tiene tras de sí una reflexión previa, un diagnóstico de la situación y unos objetivos a lograr.

En tercer lugar, se verifica por medio de la concertación la adopción de «*decisiones condicionadas*» por las posiciones de intereses expresadas y defendidas por los agentes sociales y por el poder público. Por mucho que se mantengan las premisas de la titularidad de ciertos poderes y facultades, que formalmente se deciden por sí solas en el ejercicio de la soberanía estatal o de la autonomía colectiva, al involucrarse los poderes públicos y los agentes sociales en procesos de concertación social están aceptando que sus decisiones van a dejar de ser unilaterales en sentido puro. En alguna medida las instancias públicas aceptan tácitamente compartir el poder, o cuando menos dejar influirse por la presión de los agentes sociales al tutelar y defender sus intereses de grupo, y viceversa, los agentes sociales respecto del poder público. Naturalmente, la expresión más visible de ese condicionamiento de las decisiones gubernamentales se verifica cuando se alcanzan los acuerdos públicos de concertación social, en la medida en que, más allá de su mero valor político, se es consciente de que tales documentos les obligan a su materialización en los términos concertados. El caso extremo se verifica cuando esos textos llegan a transcribir literalmente la redacción que deben integrar concretos preceptos de las leyes a reformar. Eso sí, ese condicionamiento en las decisiones no sólo se verifica en estos casos bien conocidos, sino que se llega a extender al resto de los procesos de concertación, incluso aquellos que formalmente concluyen con desencuentros y fracasos en el intento de alcanzar el consenso entre las partes.

Podrían traerse a colación incluso experiencias de lo que calificaríamos como «concertación sin concertación», procesos en los que formalmente fracasa la concertación social como expresión oficial pero que en el sustrato discurre, aunque sea débilmente, un parcialmente oculto resultado de concertación. En efecto, en las situaciones de mayor enfrentamiento entre Gobierno y sindicatos que han dado lugar a una pública ruptura de contactos, surgido tras una decisión exclusivamente unilateral del poder público y posteriormente de una huelga general, también acaba percibiéndose algún atisbo añadido de intercomunicación entre las partes. En efecto, en estos casos, cuando posteriormente se constata una audiencia fuerte sindical en su llamamiento a la paralización del país y el Gobierno se ve en la necesidad de corregir su decisión inicial, aunque no se llegue a reconocer públicamente, se suceden cierto tipo de contactos discretos entre las partes.

En cuarto lugar, la concertación cumple una función de «*institucionalización de los mecanismos de presión social*». La articulación de cualquier tipo de asociaciones y organizaciones sociales en la sociedad moderna en la práctica totalidad de las ocasiones va dirigida a presionar al poder, de una u otra forma, para la tutela y defensa de los intereses de los gru-

pos a los que pretende representar. Eso sí, lo que tiene de singular la concertación es que esa presión de los grupos se articula por medio de sindicatos y patronales y, por añadidura, se verifica con luz y taquígrafos. Dicho de otro modo, frente a otros mecanismos más ocultos y desconocidos de presión sobre el poder a través de «lobbys» que actúan por canales más oficiosos, la concertación por esencia se publicita y se somete a ciertas prácticas sociales conocidas, con difusión de las posiciones mutuas ante los medios de comunicación social.

En quinto lugar, por medio de la concertación se propicia una «*articulación y canalización global*» de los intereses sociales. La amplia variedad de asuntos y contenidos que pueden ser objeto de tratamiento por medio de la concertación tienden a analizarse desde una perspectiva de conjunto del desarrollo de la sociedad y de la actividad económica, en la medida en que la interlocución se desarrolla con las cúspides directivas de sus organizaciones representativas. La alternativa sería un tratamiento desagregado materia por materia, teniendo por interlocutores a grupos de intereses menores especializados por razón de la materia. Esa desmembración desembocaría en fórmulas de microcorporativismo, donde primaría la situación singular de cada gremio, pero careciendo de una visión de conjunto y de la afectación global de medidas aisladas acumuladas. Frente a ello, los procesos de concertación pueden actuar de contrapeso, proporcionando una interlocución que favorece las visiones de conjunto y articuladas.

Como efecto derivado, el protagonismo que tienen en el mismo los agentes sociales en la cúspide favorece un reforzamiento en paralelo de la articulación del tejido social representativo. Se trata de un efecto dialéctico de doble impulso, en el sentido de que la intervención de los agentes sociales en la cúspide uniforma los contenidos de las políticas públicas, mientras que coetáneamente ello otorga mayor protagonismo a quienes intervienen como interlocutores preferentes. De este modo asienta y solidifica la capacidad de los agentes sociales de intermediación de los intereses de grupo. De un lado, ello les refuerza en la gestión interna de su organización. De otro lado, también les otorga un lugar de preeminencia representativa en el conjunto del tejido social, frente a muchas otras organizaciones menores de representación de intereses.

En parecidos términos, en sexto lugar, la concertación en España favorece «*la cohesión territorial y la unidad de mercado*». En atención a la compleja estructura del Estado, la concertación desplegada para el conjunto del país constituye un inestimable instrumento de articulación y canalización global de las materias, ahora visto desde el punto de vista de la cohesión territorial y del favorecimiento de la unidad del mercado. La concertación al máximo nivel está jugando un rol decisivo en orden a conjurar los riesgos de presión centrífuga por parte de las comunidades autónomas e incluso por parte de los propios poderes

municipales y provinciales, que pueden derivar en una desestructuración del sistema, por vía de visiones localistas que atiendan exclusivamente a contextos micro en exceso una vez más, en detrimento de una necesaria mínima uniformidad del sistema de relaciones laborales y, a la postre también, de los requerimientos de creación de economías de escala en un ámbito territorial suficientemente extenso. Así, la concertación social le ha servido en diversas ocasiones al poder estatal para desplegar un papel mucho más influyente en ciertas materias socioeconómicas, que han permitido programar y planificar políticas públicas para el conjunto del Estado, sin que ello se pudiera percibir como una ingerencia por parte del Estado de las competencias estatutariamente asumidas por las comunidades autónomas. A título de ejemplo, un rol bien influyente ha tenido la concertación social a nivel estatal en materias tales como son la gestión de las políticas de formación profesional, de coordinación de los Servicios Públicos de Empleo, y en el futuro puede ser el vehículo de influencia y de programación sobre las actividades correspondientes a la Inspección de Trabajo.

Eso sí, también es cierto que en otros supuestos se ha podido presentar un escenario inverso, por medio del cual se ha reforzado un modelo de descentralización territorial en nuestro sistema de relaciones laborales. Aunque el impacto de este efecto inverso haya sido menor, con manifestaciones mucho más específicas, también esto ha concurrido en nuestra experiencia de concertación social. Ahora me refiero a situaciones en las que se ha utilizado la concertación social en el ámbito autonómico como instrumento de reforzamiento de la intervención regulativa de las comunidades autónomas, no de forma directa en base a sus competencias legislativas, sino en base al amplio juego del que goza la autonomía colectiva a través del uso de la negociación colectiva y, en particular, de los acuerdos interprofesionales. El caso más elocuente de todos los conocidos ha sido el relativo a la instauración de los diversos sistemas autonómicos de solución de los conflictos laborales. No obstante, este ejemplo paradigmático también puede observarse como un resultado de tendencia centrífuga en lo formal, que acaba siendo centrípeta en lo material. En efecto, si se analizan comparativamente los contenidos de esos acuerdos interprofesionales autonómicos se percibe inmediatamente su intensa similitud, de modo que puede intuirse fácilmente que pueda existir una «garganta profunda» que ha susurrado a las organizaciones sociales a nivel autonómico el tenor que debían tener tales textos.

En séptimo lugar, la concertación social es un manifiesto instrumento de «*legitimación reforzada socialmente*» de la acción de Gobierno, más allá de la legitimidad política democrática que le otorga el modelo constitucional vía elecciones generales. Dentro del marco de un Estado democrático de derecho son, indiscutiblemente, las elecciones generales las que otorgan las correspondientes mayorías y minorías parlamentarias, que a su vez deter-

minan la legitimidad democrática del Gobierno. Ahora bien, la concertación social, particularmente cuando desemboca en un resultado de consenso con los agentes sociales, respecto del contenido de las reformas a abordar, proporciona un plus adicional de adhesión social que, como tal, refuerza la propia posición de poder del interlocutor público que ha intervenido como protagonista de la concertación. Naturalmente, lo que diferencia a la concertación social de los regímenes de corporativismo o neocorporativismo puro reside en que en estos otros modelos el apoyo por parte de los agentes sociales desempeña un rol sustitutorio, alternativo e incompatible del refrendo democrático obtenido habitualmente por la vía parlamentaria. Los propios protagonistas de los procesos de concertación social son conscientes de las desconfianzas que esto puede provocar, así como la a veces fina línea que marca la frontera entre corporativismo y concertación, de modo que, cuando se desenvuelven con voluntad de respeto a las reglas del juego democrático, procuran guardar las formas a estos efectos.

A pesar de lo anterior, también resulta inexcusable reconocer que, incluso en los modelos de concertación social, los procedimientos de interlocución con los agentes sociales no se desenvuelven en espacios estancos, incomunicados respecto de los correlativos de la acción de los partidos políticos y de la acción parlamentaria. Se verifica necesariamente una interinfluencia entre ambos. Desde la primera perspectiva, el poder ejecutivo es sabedor de sus límites parlamentarios, de modo que no arriesgará a asumir determinados compromisos en sede de la concertación social, que después no pueda obtener el imprescindible sucesivo apoyo parlamentario. Desde la segunda perspectiva, al desarrollarse los procesos de concertación social como una fase política previa, si hay resultados positivos en los mismos, su concreción condiciona de hecho notablemente el posible posterior debate parlamentario. No al caso, lo generalizado en nuestro sistema es que en la hipótesis de que se logre un acuerdo de concertación, que incorpore una reforma legislativa muy precisa, el Gobierno opta casi siempre por la aprobación de un real decreto ley, formalmente justificado en razones de urgencia, si bien se es consciente de que este dato no es el más decisivo en esa opción de técnica legislativa por parte del Ejecutivo.

Por lo demás, este fenómeno no puede valorarse como excepcional dentro del escenario comparado actual de funcionamiento de los sistemas democráticos. Por el contrario, estas realidades se encuentran asentadas en Estados de la Europa continental de cultura jurídica muy asimilada a la nuestra. Incluso es mucho más evidente si se contemplan los procedimientos de elaboración de las directivas comunitarias en el marco de la doble consulta introducida tras la reforma de los tratados constitutivos, primero en Maastricht 1992 y sucesivamente en Ámsterdam 1997.

No deja de ser curioso, por otra parte, que la mayor o menor predisposición del Gobierno de turno a favor de potenciar o relativizar la influencia de la concertación social no parece que dependa del sesgo político que éste tenga dentro del arco parlamentario. Llamativamente, si se puede identificar un hilo conductor común a las fases álgidas de resultados efectivos y las fases bajas de notable dificultad de construir el consenso político, los primeros suelen coincidir con legislaturas de mayorías parlamentarias débiles en apoyo del Gobierno; mientras que los segundos suelen coincidir con legislaturas cómodas para el Gobierno por disfrutar de mayorías absolutas. En paralelo a ello, quizás más decisivo aún si cabe, puede constatar que los acuerdos de concertación más logrados se alcanzan en los primeros momentos de acceso al poder de una determinada mayoría, que se encuentra en fase de asentamiento, tras una alternancia en el poder.

En octavo lugar, la concertación social cuando da resultados de consenso propicia una superior «*efectividad de las políticas abordadas*». Éste puede entenderse que constituye el colofón de todos los objetivos mediatos antes referenciados, que confluyen en la pretensión por excelencia de lograr una mayor efectividad de las decisiones que se acometen, en el sentido de que las mismas se llevan a la práctica y acaban por tener impacto real en la sociedad. En un contexto en el que prima el «soft law», y donde sobre todo el poder se encuentra eminentemente diseminado, requiere del concurso de muchos sujetos para ser éste efectivo. Ante todo, requiere de un respaldo social que acompañe la decisión formalmente unilateral del Gobierno. Sin necesidad de que se produzcan llamamientos por parte de los agentes sociales a lo que, en sentido amplio, podríamos denominar formas variadas de «desobediencia civil», basta con una cierta falta de apoyo para que muchos de sus representados u organizaciones menores adopten conductas de mera pasividad o de directa oposición a la aplicación de la norma. En la mente de todos pueden recordarse de forma inmediata situaciones de oposición tras el fracaso de la concertación, en el caso sindical por vía de sus estrategias en el momento de la negociación colectiva, en el caso empresarial por vía del ejercicio de sus poderes directivos en el momento de la contratación laboral o bien en el momento de la gestión de los recursos humanos.

En noveno lugar, la concertación social propicia una «*coordinación entre lo público y lo privado*». Se trata de una funcionalidad que va implícita en lo que venimos diciendo hasta ahora, por lo que no precisa de mayor detalle. Baste con decir que la visión clásica y ortodoxa del sistema jurídico laboral llevaría a delimitar espacios estancos o de reparto competencial entre el momento público y el privado. De un lado, tendríamos la atribución al Estado de una capacidad de regulación general de las condiciones de contratación laboral, sucedida de otra de complementación al sector, territorio o empresa concretos por parte de la negociación

colectiva. Frente a esa fijación de terrenos estancos, separados en el ejercicio de sus respectivas competencias, la concertación social se presenta en cierto modo como un mecanismo más dúctil de interconexión entre el momento de lo público y el momento de lo privado.

Por último, en décimo lugar, la concertación está concebida inmediatamente como instrumento de «*pacificación social*». Es obvio que al final el poder público va buscando propiciar un escenario de paz social que otorgue estabilidad al sistema, mandando un mensaje de seguridad y tranquilidad a cuantos actúan en el ámbito económico, laboral e incluso en el político y mediático. A partir de un modelo jurídico basado en el reconocimiento de la licitud de la adopción de medidas de conflicto colectivo, la pretensión inmanente al poder de lograr escenarios de paz social se ha de lograr por canales indirectos. Qué duda cabe que la concertación social constituye uno de esos canales oblicuos de lograr ese resultado de pacificación social.

### **El marco constitucional y legal de referencia**

Los procesos de concertación social se encuentran muy escasamente juridificados, de modo que el marco legal posee un impacto tan sólo indirecto sobre su puesta en marcha, ejecución y resultados. Es cierto que en ocasiones nos hemos referido a la posible «institucionalización» de la concertación social, o bien que ciertos rasgos de formalización o de oficialidad en las «reglas» marcan la diferencia conceptual del fenómeno con otros sistemas informales de presión social oculta sobre el poder político. Sin embargo, lo anterior no está reñido con la afirmación precedente. La institucionalización a la que nos referimos se desenvuelve básicamente en el campo de las prácticas sociales, de las técnicas de comunicación entre las partes asentadas con el paso del tiempo, pero no derivada de prescripciones jurídicas en el sentido estricto del término.

A pesar de todo lo anterior, conviene también matizar que algunas manifestaciones de concertación se encuentran más juridificadas. Nos referimos en concreto a la que denominaríamos como concertación institucional, consistente en la incorporación a determinados órganos o instancias administrativas de miembros representativos tanto de los agentes sociales como del propio poder público; al implicar un mayor sometimiento a los principios más formales propios del Derecho Administrativo estas fórmulas conducen necesariamente a una fuerte juridificación del proceso de concertación. Una cierta juridificación se produce también cuando la concertación se articula por mecanismos de consulta previa a la adopción de decisiones políticas.

No obstante, la menor intensidad en la juridificación se presenta cuando nos enfrentamos a lo que podemos denominar concertación negociada, como formas de interlocución proyectadas en la voluntad de las partes de lograr un acuerdo, consenso o el establecimiento de compromisos concretos de actuación conjunta. A los efectos que nos interesa resaltar se trata de fórmulas estas otras donde son básicamente las prácticas sociales y políticas el referente por excelencia del desarrollo de tales procesos. Eso sí, incluso en estas manifestaciones de concertación negociada lo que sí concurre en nuestro ordenamiento es un marco normativo general que presenta un impacto reflejo.

En lo que a la Constitución se refiere, es clave la referencia a su art. 7, por cuanto que ya en su arranque en el título preliminar hay una toma en consideración del rol de sindicatos y patronales en la configuración del sistema político. Lo más relevante del precepto no es lo que dice exactamente, sino el alcance simbólico que tiene por razón de su ubicación; se sitúa a los agentes sociales en el frontispicio del sistema político y social de nuestro Estado de Derecho, al extremo que se les menciona inmediatamente a continuación de la referencia en el precepto previo a los partidos políticos, como expresión del pluralismo político y como instrumento de formación y manifestación de la voluntad popular. De este modo, se atribuye a sindicatos y patronales un rol privilegiado de articulación del tejido social, de actuación preferente en la expresión de los intereses colectivos y, sobre todo, de reconocimiento de que tales organizaciones son interlocutores por excelencia del poder público en la expresión de esos intereses de grupo. Puede afirmarse, en estos términos, que el art. 7 de la Constitución Española se convierte en el instrumento que asume los fenómenos de concertación social dentro de nuestro sistema político y los considera compatibles y complementarios con los canales formalizados de expresión de la voluntad de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado. Además, esa colocación en la cúspide de la acción de defensa general por parte de los agentes sociales, les amplía tanto el contenido como la capacidad representativa de su actuación como interlocutores de la concertación social.

Del art. 7 CE deriva que su actuación en la defensa de los intereses que le son propios les faculta para actuar en todo lo que afecta a la esfera de lo socioeconómico, entendido el término en sentido amplio y no ceñido estrictamente a lo que pudiera significar fijación de condiciones de trabajo a través de la legislación laboral y de Seguridad Social de la población ocupada.

Lo anterior, a su vez, conecta con el art. 28 CE. Es doctrina ya plenamente consolidada que forma parte intrínseca de la libertad sindical no sólo la vertiente interior de la asociación sindical como organización, sino también externa de desarrollo de la actividad sindical que comporta medidas de interlocución con otros poderes privados y públicos a los efectos de



defensa y tutela de los intereses que les son propios (STC 9/1988, de 25 de enero; 51/1988, de 22 de marzo; 127/1989, de 13 de julio; 121/2001, de 4 de junio; 238/2005, de 26 de septiembre). Eso sí, en la única ocasión en la que el Tribunal Constitucional ha efectuado este tipo de reflexiones respecto de un proceso de concertación social, se ha decantado por incluirlo dentro del contenido adicional, fuera por tanto del contenido esencial de la libertad sindical (STC 39/1986, de 31 de marzo).

Es cierto que no se puede defender en términos contundentes que sea cuestión pacífica si la concertación social forma parte o no del contenido esencial de la libertad sindical. Probablemente, lo más fundado se considera que el alcance mismo de la noción de contenido esencial de la libertad sindical se presenta dinámico, en términos tales que va evolucionando conforme se desarrolla el sistema político mismo. A nuestro juicio personal, en estos momentos y atendiendo al modo como se ha ido conformando nuestro particular sistema de relaciones laborales y, más ampliamente, nuestro sistema político, hay razones suficientes como para inclinarse a pensar que también la participación de las organizaciones sindicales, como tales, en los procesos de concertación forman parte del contenido esencial de la libertad sindical. Con ello, no queremos afirmar que sea un imperativo para los poderes públicos instrumentalizar todas y cada una de sus decisiones en el ámbito de lo socioeconómico a través de procesos de concertación social de una u otra naturaleza. Pero sí que las prácticas políticas, al menos por lo que se refiere a las cuestiones nucleares de la intervención sobre las relaciones laborales, deben someterse a los procesos de concertación.

En todo caso, lo que sí parece ineludible consecuencia de las prescripciones constitucionales y de la acción sindical como contenido de la libertad sindical es que, en la hipótesis de que por parte del poder político se ponga en marcha un proceso de intercomunicación con los grupos y organizaciones sociales en éste, necesariamente, han de intervenir como interlocutores indispensables las organizaciones sindicales y, por derivación también, las propias organizaciones empresariales. Una vez creadas estas formas de participación pasarían a formar parte del contenido esencial de la libertad sindical «más plena» que pueda corresponder a todo «sindicato más representativo» (STC 39/1986, de 31 de marzo).

De otra parte, y complementariamente a lo anterior, el texto constitucional le atribuye a los agentes sociales una capacidad representativa en los procesos de concertación social que desborda la relación afiliativa con los trabajadores y empresarios que, como tales, forman parte de esas asociaciones, para pasar a representar a unos y a otros «*erga omnes*» como categoría social, con independencia de que estén o no afiliados a la organización que protagoniza como interlocutor la concertación social. Por su contenido y por el alcance que tiene la acción derivada de la concertación, las materias tratadas afectan al conjunto de la población asala-

riada y empresarial. En esa clave, el texto constitucional refuerza el papel institucional de estas organizaciones, que desbordan el ámbito estricto de la representación de derecho privado.

Todo lo anterior plantea una cuestión de indudable trascendencia: el impacto de la mayor representatividad de los agentes sociales que en un momento dado protagonizan la concertación. Estas cuestiones vienen relativamente bien resueltas en nuestro ordenamiento. Primero, a través de un desarrollo legislativo del derecho constitucional a la libertad sindical, sobre todo con una precisión bastante notable de la institución del sindicato más representativo y, por derivación, de la asociación empresarial más representativa; segundo, por medio de una interpretación muy aclaratoria por parte de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. La Ley Orgánica de Libertad Sindical establece un sistema suficientemente claro, detallado y objetivo de determinación de los sindicatos más representativos, fórmula que ha sido plenamente avalada en su constitucionalidad por diversas sentencias de nuestro Tribunal Constitucional (STC 98/1985, de 29 de julio; 37/1988, de 28 de diciembre; 20/1985, de 27 de febrero). Del vigente marco normativo, pues, deriva la adquisición de la condición de más representativos para sindicatos y patronales y de la misma el derecho a ejercitar las facultades que comporten, entre otras, «Ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista», así como «cualquier otra función representativa que se establezca». La primera de las menciones permite incorporar la institución del sindicato más representativo a las formas más juridificadas de concertación social, como son las manifestaciones de concertación institucional y de concertación consultiva. El propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre casos concretos, lo que ha dado lugar a la convalidación desde la perspectiva constitucional del modelo imperante, por mucho que algunos de sus pronunciamientos hayan efectuado correcciones de matización, siempre a nuestro juicio de segundo orden (STC 7/1990, de 18 de enero; 228/1990, de 14 de diciembre; 183/1992, de 16 de noviembre). Por otra parte, por extensión entendemos que ese apartado, y sobre todo el otro apartado mencionado del art. 6.3 LOLS, desemboca en idéntica conclusión respecto de la concertación por antonomasia, la que hemos calificado para entendernos de «negocial». El propio Tribunal Constitucional ha analizado la cuestión desde esta perspectiva, avalando el criterio precedente, aunque una vez más con los matices propios del caso concreto (STC 39/1986, de 31 de marzo).

En definitiva, lleva tiempo de aplicación suficiente este mecanismo de determinación de la mayor representatividad como para que haya recibido el aval de sus destinatarios y sea en estos momentos aceptada en su conjunto por todos. Puede afirmarse que se trata en estos momentos de un baremo pacífico jurídica y socialmente.

DOLORS LICERAS RUIZ

**Aportaciones y límites del proceso  
de diálogo social en el periodo 2004-2006**



Oskar Schlemmer, *El gesto, bailarina*, 1922.

---

*La reiteración de los procesos de diálogo social en España y su intensidad en los últimos diez años han llamado la atención de otros países de nuestro entorno europeo, y hoy podemos afirmar que la negociación entre los llamados interlocutores sociales, con el concurso o el apoyo del gobierno de turno, es en cierta medida una seña de identidad del marco de relaciones laborales en España, y somos conocidos y admirados por esa voluntad de discutir de temas sociolaborales no fáciles, en los que se juegan intereses contrapuestos. (...)*

*Para CC.OO., el diálogo social es un instrumento que nos permite influir en los procesos de cambio y de reforma de los grandes temas que afectan a los trabajadores y trabajadoras, pero también al conjunto de la sociedad, en tanto que como sindicato confederal defendemos intereses generales.*

Con la llegada del Partido Socialista Obrero Español al Gobierno en marzo de 2004 se inició un amplio proceso de diálogo social en el que estamos implicados, además del propio Ejecutivo, las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT, y las organizaciones empresariales de ámbito estatal CEOE y CEPYME.

No es nuevo en España que cuando se produce un cambio de Gobierno, el nuevo partido que llega al poder proclame su voluntad de involucrar a las organizaciones sindicales y empresariales en un proceso de diálogo y de negociación para abordar las grandes cuestiones socioeconómicas relativas al mercado de trabajo y al sistema público de protección social, así como otros temas laborales y sociales significativos en la coyuntura de cada momento. Sucedió ya así en 1996, y los dos años transcurridos en la legislatura actual han sido de negociaciones intensas.

En esta ocasión el inicio del proceso, y esta sí es una novedad, lo marca la *Declaración* que el 8 de julio de 2004 se firma en el Palacio de *La Moncloa* con el presidente del Gobierno, los secretarios generales de CC.OO. y de UGT, y los presidentes de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. En ella se compromete la discusión de un conjunto amplio de materias que tienen como denominador común y compartido la mejora en nuestro país de la «Competitividad, el Empleo y la Cohesión Social».

La reiteración de los procesos de diálogo social en España y su intensidad en los últimos diez años han llamado la atención de otros países de nuestro entorno europeo, y hoy podemos afirmar que la negociación entre los llamados interlocutores sociales, con el concurso o el apoyo del gobierno de turno, es en cierta medida una seña de identidad del marco de relaciones laborales en España, y somos *conocidos y admirados* por esa voluntad de discutir de temas sociolaborales no fáciles, en los que se juegan intereses contrapuestos. Recientemente visitó España una delegación del correspondiente Ministerio de Trabajo de Francia, acompañada por representantes sindicales y empresariales de ese país, para interesarse por el proceso de diálogo social español, y CC.OO. hemos sido reclamados y hemos asistido con el mismo motivo a un encuentro con la primera central sindical de Italia, la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL).

Sin duda, ser el foco de atención en estos países, que hace apenas 30 años eran para nosotros un ejemplo a seguir en el proceso de construcción democrática en España y de creación de un marco de relaciones laborales libres, supone para CC.OO. una satisfacción y un estímulo, pero también una reflexión que ya hemos hecho internamente en otras ocasiones, y sobre la que ahora volvemos a insistir. La primera idea es que no hay *un modelo* de diálogo social y, por tanto, no hay procesos repetibles ni exportables. Son negociaciones sobre diversas materias, abiertas —no se prefigura un acuerdo de legislatura—, y sin prejuiz-

gar los resultados, que pueden ser diversos según los temas —con acuerdos y desacuerdos—. En todo caso, al menos en CC.OO. sabemos que el diálogo social hay que seguirlo construyendo en cada momento, y que se sigue necesitando de una voluntad sindical decidida que apueste por él para *tirar del carro*. La segunda cuestión tiene que ver con cuáles son los intereses que mueven a cada una de las partes a implicarse en el proceso de diálogo social.

Para CC.OO., el diálogo social es un instrumento que nos permite influir en los procesos de cambio y de reforma de los grandes temas que afectan a los trabajadores y trabajadoras, pero también al conjunto de la sociedad, en tanto que como sindicato confederal defendemos intereses generales. En definitiva, hemos decidido comprometernos a través de la defensa de propuestas propias que llevamos a los ámbitos de negociación.

Los gobiernos esperan una mayor legitimación social cuando declaran estar abiertos a promover los cambios sociolaborales con el concurso de las partes directamente implicadas. En ocasiones parece más una declaración de intenciones que una convicción firme, de hecho no es casual que la proclama a favor del diálogo social sea siempre más fuerte en el momento de la llegada al gobierno, y la acción concertada se suele debilitar con la acción de gobierno. En todo caso, *la foto* de la negociación es siempre buscada.

Para las organizaciones empresariales el diálogo social tiene un mayor poder instrumental —de hecho su mayor o menor disponibilidad inicial suele estar mediatizada por el color político del gobierno—, y los intereses económicos suelen primar respecto al interés general. Pero es difícil decir no al proceso de concertación.

## Los contenidos de la negociación

Algunas de las cuestiones abordadas en este proceso de diálogo social eran un compromiso electoral del PSOE incluidas en su programa de gobierno, como el aumento progresivo del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) hasta alcanzar los 600 euros mensuales al final de la presente legislatura, en el año 2008, o la mejora de las pensiones mínimas. Pero, en todo caso, estas materias también han formado parte de la negociación tripartita y del acuerdo, aunque con algunas sombras no menores.

*La negociación sobre el SMI* partía de dos premisas: la de revalorizarlo cada año por encima de la previsión de inflación, precisamente para recuperar parte del poder adquisitivo perdido durante muchos años —y así ha sucedido en 2004, 2005 y 2006—, y la de dejar de utilizarlo como indicador para fijar otras rentas no salariales, entre ellas prestaciones tan importantes como las de desempleo. Este último compromiso —que las organizaciones sin-

dicales asumíamos para poder materializar el primero— tenía como condiciones indispensables asegurar por ley la revalorización anual del SMI a futuro para que no volviera a acumular pérdidas de poder adquisitivo, y pactar los requisitos para ir actualizando también el nuevo indicador de rentas múltiples (IPREM) que a partir de 2004 sirve como referencia para las otras rentas y prestaciones sociales. Pues bien, hasta la fecha estas dos condiciones no han sido cumplidas por el Gobierno, un incumplimiento que no olvidamos y que seguimos exigiendo.

Otra de las primeras cuestiones que se abordaron al inicio del proceso, con acuerdo, fue la *Regularización extraordinaria de trabajadores inmigrantes y el nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería*<sup>1</sup>. El objetivo perseguido era acabar con la gran bolsa de empleo irregular que se había ido acumulando, y actualizar al mismo tiempo los instrumentos necesarios para regular los flujos de entrada de la población extranjera que quiere venir a trabajar, vinculándolos a las necesidades del mercado laboral en España. El resultado ha sido la regularización de casi 600.000 personas que ya estaban trabajando en nuestro país, a partir de la suscripción de un contrato de trabajo y de la consiguiente alta en la Seguridad Social. Pero, desafortunadamente, esa entrada masiva de trabajadores y trabajadoras inmigrantes en la regularidad no se ha visto acompañada de ese cambio positivo en la gestión ordenada del flujo migratorio, por lo que hoy es imprescindible volver a hablar seriamente de política migratoria en España, un debate que necesariamente debe estar vinculado también al modelo productivo que queremos para nuestro país, y a la disponibilidad de recursos—hasta ahora raquíuticos— para gestionar adecuadamente dicha política.

Porque queremos que vengan las personas que requieren las necesidades laborales, que vengan con todos los derechos que les da tener un permiso de trabajo y de residencia desde su país de origen, y que se desarrollen las políticas de integración social y de adecuación de los servicios sociales que todo movimiento migratorio a gran escala requiere. Y para hacer todo esto bien hay que invertir recursos<sup>2</sup>. Lo contrario es fomentar las tesis de quienes utilizan intensivamente la mano de obra inmigrante como *ejército de reserva barato* que, en un círculo vicioso y negativo, desincentiva a su vez la inversión productiva, incluso en esos sectores intensivos en mano de obra, o de quienes reconocen sin rubor que la intensidad de la llegada de trabajadoras y trabajadores inmigrantes a nuestro país ha sido *una bendición* para el mercado de trabajo porque ha contribuido a *ajustar* los salarios a la baja y a eliminar *rigideces* en las relaciones laborales.

<sup>1</sup> Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>2</sup> Ver «El modelo español de reclutamiento de trabajadores extranjeros. Un modelo barato». Carlos Martín Urriza. Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. Publicado en *Economistas*, nº 107-2006.

Pero quizás la negociación más novedosa y de mayor calado para ampliar la protección social a futuro en España ha sido la que se ha materializado con el *Acuerdo para implantar un Sistema de Atención a las Personas en Situación de Dependencia*<sup>3</sup>. Se trata de construir un nuevo sistema de protección para todas aquellas personas que no pueden valerse por sí mismas para realizar las actividades de la vida diaria –mayores y quienes tienen alguna discapacidad–. Este sistema se basa en los principios de universalidad en el acceso y de derecho subjetivo, un derecho derivado del grado de dependencia de la persona afectada, y no del nivel de sus ingresos, que es la gran diferencia con los servicios sociales implementados hasta ahora en nuestro país, así como en el principio de cooperación financiera y de gestión entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas y locales. El sistema así concebido entrará progresivamente en vigor, y en CC.OO. esperamos –y estamos trabajando decididamente para conseguirlo– que genere un círculo virtuoso de ampliación de nuestro Estado de Bienestar, de liberación de trabajo doméstico de las mujeres para que puedan incorporarse a la actividad laboral –la tasa de actividad femenina en España tiene una brecha con los hombres españoles de 23 puntos, y un diferencial con la media europea de 6 puntos porcentuales–, y de creación de nuevos empleos –cualificados, profesionales y bien pagados–.

La otra negociación de la que nos sentimos especialmente satisfechas las mujeres de CC.OO. es la que ha permitido introducir un conjunto de medidas laborales en el *Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres*<sup>4</sup>. Las organizaciones sindicales incluimos en nuestra propuesta para la negociación sobre el mercado de trabajo medidas para impulsar la igualdad laboral de las mujeres, pero cuando el Gobierno nos presentó en dicha mesa de negociación su propuesta para el mencionado anteproyecto, las organizaciones empresariales se negaron a que dichas medidas fueran objeto de negociación tripartita, optaron por tratarlas en un proceso de consulta bilateral y posteriormente se opusieron frontalmente a ellas. De hecho fue este un momento de práctica ruptura de la negociación sobre el mercado de trabajo y de paralización de las reuniones.

La apuesta sindical decidida de llevar adelante nuestra propuesta en esta materia y de negociarla con el Gobierno, aun a riesgo de no poder recuperar la negociación sobre el mercado de trabajo por la oposición empresarial (para nosotros es tan importante la estabilidad del empleo como la igualdad en el empleo), ha dado sus frutos en forma de medidas

<sup>3</sup> Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y la atención de las personas en situación de dependencia, actualmente en fase de discusión en el Senado después de haber superado con un consenso político muy amplio el debate en el Congreso de los Diputados.

<sup>4</sup> Aprobado en Consejo de Ministros el día 3-03-2006. Actualmente está en el Parlamento para su tramitación.



concretas contenidas en el anteproyecto de ley, que hoy todavía debemos defender en el proceso de tramitación en el Parlamento, especialmente las de mayor contenido sindical.

Hay un bloque de medidas que responden al deber de transponer la Directiva europea sobre igualdad entre mujeres y hombres<sup>5</sup>, entre las que se encuentran la definición de discriminación directa, indirecta, acoso y acoso sexual. Además, se añaden nuevas causas de nulidad para casos de despido: durante el permiso de paternidad, riesgo para la lactancia, incapacidad temporal derivada de embarazo o parto, o durante nueve meses tras la reincorporación al trabajo por maternidad/paternidad, a contar desde el nacimiento, adopción o acogimiento del hijo.

Otro bloque de medidas, las más sindicales, responden a la voluntad de CC.OO. de mejorar la posición de las mujeres en las empresas y de eliminar discriminaciones mediante el desarrollo de acciones positivas. Así, se establece el deber de negociar en los convenios colectivos medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, así como planes de igualdad –un conjunto de medidas estructuradas– en las empresas con más de 250 trabajadores. Estas son las medidas más polémicas y con las que más confrontan las organizaciones empresariales. Además, se reconoce el derecho a adaptar la jornada de trabajo para poder conciliar la vida laboral y familiar, también según los criterios que establezca la negociación colectiva. Y se mejoran los derechos de información a la representación sindical sobre las medidas que tomen las empresas para evitar la discriminación y sobre los datos de la empresa, que deberán estar desagregados por sexo.

Un tercer bloque de medidas, que son un paso para avanzar en la corresponsabilidad de los padres en las tareas de cuidado, incluye, entre otras, un permiso de paternidad específico e independiente del de la madre de ocho días –no sólo para la paternidad biológica sino también para la adoptiva– que, aunque insuficiente en su duración según nuestro criterio –reivindicamos cuatro semanas–, es un avance muy significativo.

Por último, se establecen medidas para que la maternidad o la paternidad no se vean penalizadas a efectos de prestaciones y cotizaciones de la Seguridad Social, aunque sigue pendiente nuestra reivindicación sindical de eliminar el requisito de cotización previa para tener derecho a la prestación por maternidad.

También en este proceso hemos vuelto a negociar sobre formación profesional y hemos suscrito el *Acuerdo para el nuevo sistema de Formación para el Empleo*<sup>6</sup>. Con él nos comprometemos a modernizar el sistema –rompiendo el tratamiento compartimentado de la formación para quienes tienen empleo por una parte y de otra para quienes están en paro–, a

<sup>5</sup> Directiva 2002/73/CE.

<sup>6</sup> Acuerdo tripartito firmado el 7-02-2006 y actualmente en fase de desarrollo normativo.

poner los medios para que los permisos individuales de formación sean una realidad en nuestro mercado de trabajo y no sólo un derecho formal no utilizado, y a adecuar los instrumentos de gestión para que tengan mejor cabida las necesidades sectoriales y territoriales y podamos extender la formación a más trabajadores y trabajadoras.

La *prevención de riesgos laborales* es otro tema obligado en todo proceso de diálogo social para seguir persistiendo en el objetivo de reducir los altos índices de siniestralidad laboral. La negociación, actualmente en curso, de la Estrategia española de Salud y Seguridad es para CC.OO. muy importante, tanto que si no acabara con acuerdo llamaríamos a la movilización para conseguir que nuestras propuestas salgan adelante. Así lo hemos manifestado públicamente en la mesa de diálogo y lo hemos comprometido internamente.

Y hemos vuelto a discutir y a negociar nuevamente sobre el *sistema público de Seguridad Social*. Con este acuerdo, el tercero que firma CC.OO. sobre esta materia —somos la única organización que se ha implicado en los tres acuerdos realizados hasta ahora, en 1996, en 2001 y en 2006—, volvemos a revalidar nuestro compromiso con el sistema público de pensiones para garantizar su sostenibilidad a lo largo del tiempo; esto es, para que pueda seguir pagando más pensiones, mejor retribuidas y durante más tiempo. Esto es lo que exige la evolución futura del mercado de trabajo y la mayor esperanza de vida de la población española.

Pero la negociación más larga y complicada, sobre la que se establece siempre una mayor presión mediática, y sobre la que todos los analistas, expertos y generadores de opinión se sienten con el derecho a juzgar, es la referida al *mercado de trabajo*.

Después de un año de negociación, el día 9 de mayo se firmaba el *Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo*<sup>7</sup>. El propio presidente del Gobierno quiso estar presente en el acto oficial de la firma.

El acuerdo firmado contempla tres objetivos. De una parte, se trata de impulsar la contratación indefinida y la conversión de empleo temporal en fijo, y para ello se ha establecido un nuevo programa de bonificaciones a la contratación indefinida inicial y un plan extraordinario para la transformación de contratos temporales en fijos que estará vigente sólo hasta el 31 de diciembre de este año 2006, además de ampliar la posibilidad de transformar contratos temporales al contrato indefinido de fomento del empleo. De otra parte, podemos contar con nuevos instrumentos para evitar el fraude y los abusos en la contratación temporal y en la subcontratación de actividades, y aquí la medida más novedosa es el límite temporal establecido, de 24 meses, a la realización de dos o más contratos tempora-

<sup>7</sup> Los contenidos de dicho acuerdo han sido ya materializados en norma mediante el Real Decreto Ley 5/2006, de 9 de junio, y actualmente se tramita como ley en el Parlamento.

les con el mismo trabajador que en la misma empresa ocupe el mismo puesto de trabajo. En tercer lugar, se consigue mejorar algunas prestaciones por desempleo y facilitar el acceso a las mismas, así como reforzar instituciones laborales tan fundamentales para el empleo como la Inspección de Trabajo y los Servicios Públicos de Empleo.

Hemos querido que el conjunto de medidas acordadas tengan coherencia entre sí para producir resultados sobre la estabilidad laboral, y la tengan también respecto a la senda iniciada con el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo suscrito en 1997. Para CC.OO., se trata de seguir produciendo instrumentos y modificaciones que actúen sobre el empleo y su calidad. Y se trata también de no hacer *la revolución* en las reglas básicas de nuestro sistema de relaciones laborales, porque a veces parece que la pretendida *revolución* lo que quiere es dejarnos sin normas, olvidando que los sistemas, ya sea el laboral, el de Seguridad Social o el fiscal, tienen reglas básicas y coherencias internas que no se pueden romper sin saber que otras las van a sustituir.

En CC.OO. decimos que nuestro objetivo prioritario, una vez que el acuerdo es ley, es transformar empleo temporal en fijo. Ahora no se trata de *hacer propaganda* del acuerdo firmado, sino de trabajar para que personas concretas que tienen hoy un empleo temporal puedan pasar a tenerlo fijo mañana.

Nótese que no decimos que con el acuerdo se reducirá la tasa de temporalidad. Ni con las medidas acordadas, ni posiblemente tampoco con otras, salvo que lo que se pretenda sea mejorar la estadística, llamando fijos a contratos que en la práctica son de duración determinada, como las propuestas que presentaron durante la negociación nuestras contrapartes –patronal y Gobierno–. Volvemos a insistir, mientras la mayor parte del empleo que se crea en nuestro país sea en el sector de la construcción –en las obras todos los trabajadores tienen un contrato temporal por obra o servicio–, en la hostelería, en el comercio y en el servicio doméstico, y buena parte de esos empleos se cubran con trabajadores y trabajadoras inmigrantes –el 95% de los contratos firmados durante el último proceso de regularización son temporales–, será muy difícil reducir la tasa estadística de temporalidad, ya que seguirá creciendo más el empleo temporal que el indefinido. Es lo que viene sucediendo en los últimos tres años.

Para modificar sustancialmente esta negativa estructura del empleo hay que cambiar la manera de crecer, hay que apostar por otro modelo productivo, y aquí la responsabilidad máxima es del Gobierno en primer lugar, y también de las propias empresas, que deben aprender a competir por valor añadido y no por el uso intensivo de la mano de obra barata.

Pero nuestro objetivo de transformar empleo temporal en fijo vale incluso en este contexto, porque hemos aprendido que en este mercado laboral español pueden darse las dos

circunstancias al mismo tiempo, que aumente el empleo indefinido y que la tasa de temporalidad no se reduzca porque el crecimiento del empleo temporal sea más intenso que aquel. No se trata de ponernos al abrigo de la crítica respecto a la insuficiencia de las medidas contenidas en el acuerdo alcanzado. Se trata de que todos sepamos dónde están los límites de las llamadas reformas laborales al uso, de querer resolver todos los problemas del empleo modificando exclusivamente las reglas de la contratación y del despido. Los límites están, y es necesario volver a reiterarlo, en el modelo de crecimiento y en el insuficiente grado de cumplimiento de las normas laborales. Es importante saberlo para evitar que con el tiempo, posiblemente más pronto que tarde, se diga que el acuerdo fue insuficiente y que hay que volver a hacer la *verdadera* reforma laboral.

## Conclusiones

Durante los dos primeros años de la presente legislatura política hemos abordado, junto al Gobierno y a las organizaciones empresariales, un proceso amplio y complejo de diálogo social con resultados globalmente positivos en los contenidos de los acuerdos conseguidos, que ahora deberían traducirse en mejoras concretas y visibles para la población asalariada, en todo caso, y para el conjunto de la ciudadanía en algunos supuestos, una vez que los acuerdos sean traducidos en leyes.

Una buena parte de las medidas acordadas son herramientas de trabajo para la acción cotidiana del sindicato en los centros de trabajo, y como tal debemos utilizarlas. Algunos de los nuevos derechos conquistados se materializarán a través de la negociación colectiva que realicemos en los sectores y en las empresas. Por tanto, su desarrollo depende de nosotros mismos y en él debemos implicarnos.

Pero también es necesario saber que la solución a una parte de los problemas que hemos identificado y que afectan a la economía española, al mercado de trabajo, al funcionamiento de las instituciones laborales y a los sistemas públicos de protección social, va más allá de los procesos de diálogo social y de las medidas acordadas en ellos. Hoy podemos decir que esos problemas tienen como causa básica y común un desequilibrado modelo de crecimiento.

CC.OO. alertamos que seguir dirigiendo la inversión –de capital más especulativo que productivo– fundamentalmente hacia la vivienda residencial no aumenta el potencial de crecimiento de nuestra economía y no asegura que éste sea sostenible a largo plazo. A su vez, la falta de inversión productiva –en capital tecnológico y humano– reduce la produc-

tividad del trabajo y la creación de la riqueza necesaria para hacer sostenibles y mejores los sistemas públicos de protección social, limitando también la intensidad de los efectos que sobre la calidad del empleo y la reducción de la temporalidad deberían tener las medidas del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo. Ahora es tarea del Gobierno, del conjunto de las Administraciones Públicas y de las propias empresas impulsar decididamente la inversión productiva. De ella depende el futuro de nuestro sistema productivo y el bienestar de la población española.

RICARDO ESCUDERO

**Reflexiones sobre un modelo consolidado  
de diálogo social y sobre su revitalización  
en el bienio 2004-2006**



Oskar Schlemmer, *Escalera de la Bauhaus*, 1932.

---

*La llamada «Declaración para el diálogo social. Competitividad, empleo estable y cohesión social», suscrita al máximo nivel entre sindicatos, patronal y Gobierno en julio de 2004. (...) afirma en su preámbulo, sin ambages, que «el diálogo social constituye uno de los activos más importantes en el proceso de construcción y consolidación de España como un Estado social y democrático de Derecho».*

*Y, además, precisa que los referidos sujetos suscriben la mencionada declaración «como expresión de una voluntad compartida de fortalecer el diálogo social así como de transmitir a la sociedad en su conjunto un inequívoco mensaje de confianza institucional».*

## Riqueza y variedad de la concertación social en nuestro modelo de relaciones laborales

Es bien sabido que el diálogo social es una de las señas de identidad de nuestro modelo de relaciones laborales desde el inicio mismo de la transición a la democracia. Así, ha habido una marcada predisposición, al menos en términos generales, entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el plano estatal y el Gobierno a la hora de alcanzar acuerdos que prefiguren disposiciones legales en las complejas materias relacionadas con el empleo, las condiciones de trabajo y la protección social.

Y ello es así, más allá de todos los intervalos, a veces muy acentuados, de las imperfecciones, irregularidades y diferentes intensidades que ha conocido desde entonces. Es decir, sin desconocer que, en muy señaladas ocasiones, ha habido importantes y manifiestos desacuerdos entre tales sujetos en la adopción de determinadas medidas reformadoras. Desavenencias que se han visto acompañadas, incluso, de varias huelgas generales convocadas por los sindicatos de mayor representatividad en contra de ciertas medidas unilateralmente impuestas por los poderes públicos.

Además, hay que recordar que el diálogo social o concertación social se ha manifestado con los diferentes Gobiernos que ha conocido nuestro sistema democrático desde 1977, al margen de su dispar composición ideológica entre unos y otros. Y, también, que tal figura se ha llevado a cabo en muy distintas coyunturas económicas; es decir, tanto en situaciones adversas como en otras en las que ha habido –y hay– un nivel de crecimiento y una importante minoración de las tasas de desempleo<sup>1</sup>.

El resultado de todo ello ha sido que la historia española en las últimas tres décadas ha estado cargada de ricas y variadas experiencias de concertación social que han tenido un dinamismo y una significación muy considerables si se contemplan desde muy diversas variables: a) *material*, por el tipo o modalidades de acuerdos suscritos, ya que los ha habido tanto de carácter bipartito como tripartito; b) *subjetiva*, dado el número y la variedad de los sujetos que han intervenido en ella; c) *territorial*, pues no sólo se ha producido al nivel estatal, sino también en las diferentes comunidades autónomas; d) *funcional*, ya que existen múltiples acuerdos de ámbito intersectorial y otros de carácter sectorial; e) *objetiva*, es decir, si se toman en consideración los temas abordados, que son prácticamente todos los que conforman el complejo arco del empleo, las condiciones de trabajo y la protección social.

<sup>1</sup> Véase F. Valdés Dal-Ré, «Concertación social y mercado de trabajo», en *Relaciones laborales* n° 12/2006, pág. 1 y ss.



En suma, la concertación social ha conocido en nuestro modelo de relaciones laborales un recorrido tan amplio y diversificado porque han confluído, de manera interdependiente, un cúmulo de variables políticas, económicas y sociales que lo han propiciado. Tan es así que, en conjunto, nuestra experiencia ha ido bastante más lejos que otras de países próximos, pese a que éstos conozcan una más dilatada trayectoria de sus sistemas democráticos y, en particular, en orden al desarrollo y consolidación de la libertad sindical y de la negociación colectiva. En fin, curiosamente, nuestra experiencia es observada ahora con una extraordinaria atención e interés en ámbitos que, tradicionalmente, han tenido un modelo más sólido y consolidado de relaciones laborales.

### **Las distintas funciones de la concertación social tripartita**

#### *a) Legislación prenegociada y consolidación del Estado social y democrático de Derecho*

La consolidación del diálogo social guarda una relación muy directa con la originalidad del Derecho del Trabajo y de las relaciones laborales que afectan a la regulación del empleo, de las condiciones de trabajo y, también, de la protección social. En concreto, la utilización recurrente de dicha figura añade otra especialidad a su sistema de fuentes, ya que su consustancial pluralismo derivado de la presencia de la negociación colectiva dotada de determinada eficacia jurídica viene acompañado, además, de una potencial variedad y particularidad en la forma de producir las normas.

Así, el fenómeno de la «legislación prenegociada», que supone que los poderes públicos transforman en una norma legal un acuerdo previamente suscrito a tres bandas, altera, de modo muy significativo, la tradicional dinámica de elaboración de disposiciones legales. La consecuencia de todo ello es un fenómeno que interesa no únicamente a los especialistas en Derecho del Trabajo, sino también a los de Derecho Constitucional, a los de la Ciencia Política y de la Sociología. En el fondo, es una manera «heterodoxa» de entender el Derecho y la concreta forma de construirse lo que sorprende, extraordinariamente, a los juristas clásicos, quienes no podrán comprender nunca por qué los poderes públicos consideran más conveniente atender los eventuales resultados de una negociación hecha fuera del Parlamento o desarrollada al margen del órgano político competente.

En efecto, desde perspectivas discrepantes, se afirma que la concertación tripartita puede producir una cierta abdicación de las funciones de los poderes públicos, puesto que se corre el riesgo de aceptar, de una manera acrítica y pasiva, aquello que viene acordado por los interlocutores sociales y de actuar de una manera en exceso mecánica, olvidado el

interés general y las prerrogativas de las instituciones competentes. Ahora bien, entiendo que tal discrepancia no está fundada. Básicamente, porque no se trata de practicar una especie de subcontratación o de externalización de las prerrogativas de los poderes públicos en favor de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empresarios con la finalidad de que ellas puedan decidir, por sí mismas, la regulación de ciertas materias relativas al empleo, a las condiciones de trabajo y a la protección social.

Así, es obvio que tales poderes no pueden ceder las competencias que, constitucionalmente, les corresponden en todo régimen democrático y ellos no pueden transferir a cierto tipo de sujetos, por representativos que éstos sean de cualificados intereses, la regulación de los problemas respecto de los que ellos tienen plena capacidad de legislar. Además, la versión tripartita de la concertación social no es un elemento de debilitación del Estado moderno, sino, por el contrario, un posible instrumento de profundización de un tipo de vínculos más ricos y más eficaces entre el Estado y la sociedad civil, gracias al cual ambos pueden convertirse en más fuertes. Esto es, se trata de iniciativas plenamente acordes con las nuevas formulaciones de una democracia más moderna, participativa y compleja.

En suma, el nuevo contexto social, económico y político aconseja que la construcción de un sistema democrático más fuerte y más dinámico comporte una más intensa participación de las organizaciones interesadas en la gestación de las leyes y de los reglamentos. Es más, se puede establecer una relación directa entre el desarrollo de la concertación social y la consolidación del Estado social y democrático de Derecho aceptada, de una manera explícita, por las más modernas Constituciones y, en particular, por la nuestra.

En cualquier caso, se trata de lograr un equilibrio entre las competencias de los poderes públicos y las funciones asignadas a la autonomía colectiva. Así, no se puede ignorar la soberanía del Parlamento o las competencias del Gobierno o las del ámbito autonómico. Pero, asimismo, tales poderes no pueden orillar la importancia del reconocimiento de la autonomía colectiva de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, puesto que ellos desempeñan un rol decisivo en el sistema democrático, como reconoce, con claridad, el art. 7 de nuestra Constitución, que ha sido interpretada por nuestro Tribunal Constitucional en el sentido de que tales organizaciones son sujetos con una especial significación institucional en el seno del Estado social y democrático de Derecho.

Por otro lado, en el fondo de todo este proceso se encuentran transformaciones, a menudo profundas, en la relación entre los partidos políticos y las organizaciones patronales y sindicales. Las reglas han cambiado, aunque sea de una manera irregular y desigual, puesto que se va abriendo paso la concepción según la cual la democracia no puede reducirse a ser, únicamente, la expresión de la voluntad de los ciudadanos cada cuatro años a

través de sus votos. De modo que tales prácticas de concertación contribuyen a desterrar una concepción simple y mecanicista de la política y del funcionamiento del sistema democrático y a inclinarse en favor de una nueva formulación de los intereses en juego.

*b) Consecución de un plus de legitimidad social y política de los poderes públicos, fortalecimiento de los interlocutores sociales y búsqueda de una mayor efectividad de las normas legales*

La concertación social tripartita implica una serie de ventajas, nada despreciables, para los poderes públicos que participan en ella. Así, el impulso y la intervención activa en aquélla y, de modo muy especial, la consecución de pactos dentro de tal marco son presentados por los Gobiernos como una prueba de ductibilidad en el ejercicio del poder y de capacidad de diálogo. Es decir, como una demostración de responsabilidad y de consenso que añade un plus de legitimidad —una especie de aureola— y una consolidación de sus posiciones dialogantes. De ahí que tales prácticas sean mostradas como una suerte de relegitimación, social y política, de los poderes públicos o de ampliación de su «auctoritas».

En todo caso, es fácilmente constatable el fuerte deseo de los Gobiernos, sobre todo si se encuentran en mayoría relativa en el arco parlamentario, de incorporar a sus iniciativas a otros sujetos provenientes no de la vida política sino de la sociedad civil. Esto es, se intenta compensar una menor hegemonía política con una mayor tendencia de los partidos en el poder hacia la concertación social tripartita, ya que ésta garantiza, al menos potencialmente, una mayor estabilidad política y una más amplia paz social a una determinada legislatura.

Ciertamente, se trata de una hipótesis que, como es lógico, admite excepciones, pero, con todo, diversas situaciones demuestran, sobradamente, que la concertación social conoce un menor número de frutos —incluso, es literalmente anegada— cuando los partidos en el poder han alcanzado una mayoría absoluta. Así, la posibilidad de aprobar, de modo unilateral, las disposiciones legales hace que los poderes públicos se muestren menos proclives a buscar el respaldo y la mayor legitimidad social que otorga la suscripción de acuerdos en el ámbito de la concertación social tripartita.

Esto es, la conjunción de su voluntad con la de los representantes de los sindicatos y de los empresarios se hace más prescindible, y tales poderes se inclinan por su participación exclusiva y excluyente en la elaboración de las normas legales. Al respecto, son muy significativas distintas experiencias habidas en el contexto de mayorías absolutas, en las cuales tal modalidad de concertación floreció muy poco, si bien, pese a todo, conoció algunas manifestaciones: de un lado, la española, tanto en la época de los Gobiernos socialistas de

los años ochenta y noventa como en la del Gobierno conservador durante los primeros años de la década del 2000. Y, de otro, sin duda alguna más radicales, la británica de la época thacheriana o la italiana en los primeros años de la década del 2000 y, en concreto, hasta la primavera del 2006.

Por otra parte, la significación sociopolítica de la concertación social tripartita ha sido —y es— muy clara en nuestro modelo de relaciones laborales cuando, de modo explícito o implícito, se ha pretendido con ella robustecer los sujetos a través de los cuales se expresa la autonomía colectiva. En efecto, la utilización de tal tipo de concertación supone, en el fondo, una apuesta por el reforzamiento de la sociedad civil, pues implica la decidida voluntad de fortificar a unos interlocutores sociales, que siendo sujetos de naturaleza privada desempeñan un papel esencial en la articulación y defensa de intereses de colectivos tan significativos y numerosos como son los trabajadores y los empresarios.

En definitiva, se está ante unos actores que, gracias a la concertación social tripartita y a la implicación en ella de los poderes públicos, obtienen un fuerte respaldo institucional, y un reconocimiento y una proyección privilegiados de los intereses que representan las organizaciones empresariales y sindicales. Y ello es especialmente relevante en el caso de los sindicatos, ya que partían de una situación de acentuada debilidad, después de una dictadura caracterizada por la absoluta negación y persecución de la libertad sindical. Y, además, ellos pugnaban por desarrollarse y afianzar su protagonismo en un contexto de profunda crisis económica que no ha constituido, precisamente, el mejor caldo de cultivo para su consolidación.

Por último, otra de las motivaciones de los poderes públicos cuando utilizan la técnica de la concertación social tripartita es tratar de lograr una mayor efectividad de las normas legales. El punto de partida es el grave y endémico problema del incumplimiento de tales disposiciones. Es decir, el divorcio, demasiadas veces intenso, entre las leyes y la realidad o entre el plano formal y el real. Así, tales poderes consideran tal modalidad de concertación como un instrumento para hacer una especie de búsqueda o sondeo sobre la efectividad de las normas legales. Esto es, para conocer, con carácter previo, el grado de resistencias o la eventual oposición a las medidas que pueden convertirse, en un momento posterior, en disposiciones legales.

En efecto, a través de la concertación social se pretende hacer posible una mayor aceptación de ciertas medidas de reforma de la regulación del empleo, de las condiciones de trabajo o de la protección social, que, de otro modo, podrían correr el riesgo de ser fuertemente contestadas o rechazadas por sus destinatarios. En síntesis, la concertación social es una especie de técnica que puede amortiguar las posibles tensiones sociales y, eventual-

mente, dulcificar el rigor de ciertas decisiones, difíciles y tendencialmente polémicas, en un contexto político, social y económico que se ha complicado progresivamente.

Es decir, se busca una suerte de complicidad de quienes van a tener una gran responsabilidad a la hora de aplicar las correspondientes normas legales. Máxime si se trata de medidas que comporten eventuales sacrificios para los sujetos a los que van destinadas tales normas, nuevas reglas dirigidas a racionalizar ciertas materias o si se pretende alcanzar equilibrios de prestaciones y contraprestaciones difíciles de garantizar de una manera unilateral. Y, así, la idea de la coparticipación está presente no sólo en la gestación de las normas legales sino, también, en la fase de su ejecución, puesto que se procura que todos los sujetos que han intervenido en su elaboración se impliquen, igualmente, en su aplicación.

### **Contexto, condicionantes y límites del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo de mayo de 2006**

*a) Las nuevas premisas del diálogo social: su «risorgimento» en el bienio 2004-2006 tras un período de letargo*

Comenzaba este trabajo recordando que el diálogo social es una de las señas de identidad de nuestro modelo de relaciones laborales. Pues bien, partiendo de tal premisa, hay que precisar que, tras un significativo paréntesis que abarcó, prácticamente, desde 2002 a 2004, aquella figura ha conocido una especie de «risorgimento» desde este último año que ha supuesto un fuerte impulso a las prácticas y dinámicas comprendidas en ese complejo fenómeno.

Tan es así que la experiencia española desde julio de 2004 puede considerarse especialmente relevante hasta el punto de que la concertación social tripartita conoce una fuerte reafirmación e, incluso, un marcado esplendor a la vista de los variados e importantes frutos que ha producido en poco más de dos años. Y, así, aquélla está en la base de una intensa actividad legislativa que ha vuelto a poner en el centro de nuestro modelo la denominada legislación prenegociada.

El pistoletazo de salida lo dio la llamada «*Declaración para el diálogo social. Competitividad, empleo estable y cohesión social*» suscrito al máximo nivel y a tres bandas entre tales confederaciones y el Gobierno en julio de 2004. Tal declaración contiene una explícita toma de posición sobre «las materias, objetivos y orientaciones generales conforme a las que ha de desarrollarse una nueva etapa de diálogo social en España». Y, asimismo, sobre la

metodología a seguir para afrontar tanto los retos económicos como algunos de los más importantes del empleo es España<sup>2</sup>.

Dicha declaración deja bien claro que quiere enlazar con la mejor tradición de nuestras prácticas de concertación social cuando, en su preámbulo, afirma sin ambages que «el diálogo social constituye uno de los activos más importantes en el proceso de construcción y consolidación de España como un Estado social y democrático de Derecho». Y, además, precisa que los referidos sujetos suscriben la mencionada declaración «como expresión de una voluntad compartida de fortalecer el diálogo social así como de transmitir a la sociedad en su conjunto un inequívoco mensaje de confianza institucional».

Sin duda alguna, tal punto de partida supuso un claro cambio de actitud del Gobierno salido de las elecciones generales de marzo de dicho año. Y ello fue muy significativo, porque evidenció un claro deseo de marcar distancias respecto de un período, el anterior, caracterizado por la ausencia de un diálogo fluido y eficaz con los interlocutores sociales y, muy en particular, con los sindicatos. Es decir, se buscó un replanteamiento en el modo de abordar los problemas relativos a los retos económicos, al empleo y a la protección social. Dicho viraje fue especialmente relevante por el hecho de que en los últimos años de la anterior legislatura, en la que el Gobierno tuvo una mayoría absoluta, se produjo una especie de letargo de la concertación social. Muy en especial en su vertiente tripartita, ya que en la bipartita aquél siguió dando sus frutos, como evidencia la suscripción, durante los mencionados años, de los acuerdos sobre negociación colectiva alcanzados entre los sindicatos y asociaciones empresariales más representativos en el plano estatal.

Pues bien, a partir de tal cambio de rumbo, se comenzaron a producir sucesivos acuerdos que estuvieron en el origen de importantes iniciativas legislativas. Tan es así que no se pueden comprender las reformas legales en materia de empleo, de condiciones de trabajo y de protección social sin tomar en consideración el cúmulo de acuerdos de naturaleza tripartita, pero asimismo bipartita, que se han concluido en los últimos tiempos. Como tampoco se puede conocer la dinámica actual de las relaciones laborales sin acudir a tales manifestaciones del diálogo social. En resumen, este fenómeno ha vuelto a ocupar un lugar de máximo protagonismo, lo que entronca, de manera directa, con la ya señalada centralidad que, en conjunto, ha ocupado en la conformación y en el desarrollo de nuestro modelo de relaciones laborales y de protección social.

En efecto, tanto el número de acuerdos alcanzados como su variedad temática; esto es, su dimensión cuantitativa y cualitativa, son muestras elocuentes de un momento del diá-

<sup>2</sup> Sobre su significación y alcance, F. Valdés Dal-Ré, «Concertación y mercado de trabajo» (I)», cit., pág. 5 y ss.

logo social que, al menos al día de hoy, podríamos considerar como particularmente intenso. Así, sin pretender realizar una enumeración exhaustiva de los pactos alcanzados, cabe destacar que ellos han afectado a cuestiones de tanta trascendencia social, económica y política como, entre otros, los siguientes: la regularización de inmigrantes, la atención a las personas en situación de dependencia, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la formación profesional para el empleo, los trabajadores autónomos, la cuantía del salario mínimo interprofesional, los observatorios industriales o la Seguridad Social<sup>3</sup>.

Por otra parte, no deja de ser llamativo que todos esos frutos del diálogo social y ese resurgir de la legislación prenegociada se produzcan en un contexto caracterizado por el pésimo clima existente en el ámbito político. En efecto, se han alcanzado tales acuerdos pese al deplorable ambiente que padece nuestro sistema democrático y al profundo y preocupante deterioro de las reglas de la convivencia política. Factores exógenos que, lamentablemente, ayudan muy poco al entendimiento y a la concordia que, por esencia, constituyen la base del diálogo social.

No obstante, tal dato puede contribuir a explicar, al menos en parte, la firme apuesta del Gobierno por las potencialidades propias del diálogo social, en un denodado intento de aunar voluntades que permitan afrontar los serios problemas que plantean la economía, el empleo y la protección social. Y, asimismo, de dotar de una mayor legitimidad social y política y de mayores dosis de eficacia a las necesarias reformas legislativas. Esto es, tal proliferación de acuerdos en la cumbre se puede explicar, también, como un mecanismo de compensación que pretende servir de válvula de escape a las tensiones que se conocen en otras esferas de la vida social. E, incluso, como un deseo de neutralizar la mayor inestabilidad que tiene el actual Gobierno en el Parlamento que, como es sabido, sólo posee una mayoría relativa. Se trata, en definitiva, de una clara y decidida opción de fondo que, aparte de sus inevitables connotaciones y finalidades de carácter social y económico, tiene también una evidente lectura en clave política.

Por otra parte, el actual Gobierno ha querido no sólo diferenciarse del inmediatamente anterior en sus actitudes de cara al diálogo social. Además, aquél ha pretendido emular y, a ser posible, superar al entonces Gobierno conservador que, en 1997, plasmó en una norma legal el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo, que había sido alcanzado por las confederaciones sindicales y empresariales más representativas en el plano estatal. Un pacto que, pese a ser bipartito, contó con un importante apoyo del mencionado

<sup>3</sup> Con más detalle, véase J. Cruz Villalón, *La reforma laboral de 2006 en el marco de la concertación social*, Ed. Lex Nova, 2006, pág. 18 y ss. También, F. Valdés Dal-Ré «Concertación y mercado de trabajo» (y II), *Relaciones Laborales* n° 13/2006, pág. 4.

Gobierno y que fue acogido, con fidelidad y rapidez, en la significativa reforma de la legislación laboral llevada a cabo ese mismo año.

Y, en ese sentido, el referido acuerdo era un precedente de tal entidad que constituía el espejo en el que se miraba este Gobierno. Ciertamente, las medidas instrumentadas en tal pacto y en las consiguientes modificaciones legislativas no han sido capaces de reducir, de manera sustancial, el porcentaje de temporalidad, que, contra viento y marea, se ha visto alterado muy poco en términos relativos. Sin embargo, pese a sus limitaciones y a que no haya contribuido a erradicar la cultura ilícita de la temporalidad, lo cierto es que el referido acuerdo marcó un hito en la forma de abordar la lacra constituida por la elevada, injustificada e insoportable tasa de contratos de naturaleza temporal —que, no lo olvidemos, se sigue situando en torno al 33-34%— que sufre nuestro mercado de trabajo.

*b) La arriesgada apuesta del Gobierno: o reforma consensuada o ausencia de iniciativa legislativa*

El Gobierno había efectuado un serio envite al condicionar su eventual iniciativa legislativa sobre la reforma del mercado de trabajo al previo acuerdo entre los interlocutores sociales. Esto es, según su planteamiento, cualquier modificación de la legislación laboral en las materias relacionadas con el empleo y las condiciones de trabajo, de las que se ocupaba la llamada «mesa de diálogo social sobre mercado de trabajo», tenía que ser consensuada previamente con los interlocutores sociales. Tal órdago suponía que, si el Gobierno no hubiera sido capaz de lograr con tales interlocutores un acuerdo sobre medidas que impulsaran el empleo estable, ello hubiera supuesto un evidente síntoma de debilidad cara a una materia que, de modo endémico, sigue constituyendo uno de los agujeros negros de nuestro sistema de relaciones laborales.

Una apuesta, sin duda alguna, arriesgada que conllevaba un claro fracaso si no se producía el acuerdo, por exiguo que fuera —como luego ha sucedido—, sobre tales materias. Y ello, porque esa dialéctica del «todo o nada» —esto es, el pacto a tres o la ausencia de una legislación sobre la materia— podía conducir, de no alcanzarse el pacto, a una parálisis en la actuación reformadora del Gobierno respecto de una realidad que requería —y sigue requiriendo aún— contundentes medidas correctoras. Ciertamente, la inexistencia de un acuerdo sobre la reforma del mercado de trabajo hubiera sido frustrante para los interlocutores sociales, vistas las expectativas creadas y el gran cúmulo de energías empleadas en tal empeño. Pero, más allá de ello, tal hipótesis hubiera sido para el Gobierno un manifiesto fracaso si se tiene en cuenta la decidida apuesta efectuada sobre las condiciones de la actua-



ción legislativa y las graves consecuencias que la falta de consenso en la materia hubiera generado.

Tal premisa explica, de un lado, el largo período pasado desde el momento de la suscripción de la ya mencionada «Declaración para el diálogo social», en el mes de julio de 2004, y la conclusión del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo, en mayo de 2006. Es indudable que el entendimiento entre las organizaciones sindicales, las empresariales y el Gobierno conoce, normalmente, unos ritmos y cadencias que implican largos lapsos de tiempo para conjugar posiciones encontradas en cuestiones en las que el equilibrio de intereses es harto difícil. Pero, con todo, el amplio plazo pasado en esta ocasión entre el inicio y el final de la concertación es ilustrativo de los múltiples obstáculos que ella ha encontrado y de la manifiesta desproporción entre el plazo y los esfuerzos dedicados a la consecución de un acuerdo y el contenido material del mismo.

Y, de otro lado, los términos en los que, de forma drástica y algo maniquea, el Gobierno efectuó la alternativa entre acuerdo o falta de iniciativa legislativa están en el origen de que él pusiera un extraordinario empeño para la consecución de un pacto a tres bandas, consciente del desprestigio y del desgaste que hubiera supuesto la falta de consenso y la consiguiente inactividad reformadora en una temática de tanta trascendencia social, económica y política.

Y en esa misma línea se inscribe que aquél asignara un volumen nada desdeñable de fondos presupuestarios –en torno a 3.000 millones de euros al año– como un instrumento para asegurar una mayor eficacia a las medidas pactadas en orden a favorecer el empleo estable y a reducir la abultada, y en gran medida fraudulenta, tasa de temporalidad. Suma que, sin desmerecer el potencial alcance de algunas otras medidas contenidas en el acuerdo de mayo de 2006, ha implicado un contundente señuelo para la suscripción del pacto.

Es obvio, pues, que para el Gobierno era absolutamente prioritario conseguir un consenso sobre medidas que impulsaran, de modo decidido, el empleo estable. Ahora bien, el acuerdo era en sí mismo extraordinariamente importante e, incluso, exagerando un poco, se podría decir que lo era casi más que su contenido, ya que la suscripción de aquél simbolizaba la capacidad del Gobierno para liderar un proceso reformador en el que conflúan las voluntades de las organizaciones sindicales y empresariales de mayor representatividad en el ámbito estatal<sup>4</sup>. Además, no hay que olvidar que, en una sociedad profundamente mediática, el impacto virtual de las reformas consensuadas tiene un alto valor no sólo en términos de rentabilidad política, sino también en el plano del simbolismo de la imagen.

<sup>4</sup> J. Cruz Villalón, *La reforma...*, cit., pág. 30.

Asimismo, era importante, aunque con una significación distinta, la conclusión de un acuerdo triangular al más alto nivel para tales organizaciones, ya que no dejaba de resultarles frustrante acabar un proceso extendido en un arco temporal excesivamente dilatado sin obtener fruto alguno del enorme y agotador esfuerzo negociador realizado. Con todo, al margen del mayor o menor alcance de los contenidos, el continente en sí mismo –el acuerdo tripartito– era un triunfo más valorado por el Gobierno que por tales organizaciones, aunque también, si bien de otra manera, por ellas.

Muy en especial por los sindicatos más representativos en el ámbito estatal, ya que eran ellos los que, cuando menos en línea de principios, podían esperar un mayor impulso reformador de un Gobierno de centro izquierda que reforzara, en alguna medida, su posición en la mesa negociadora y que se mostrara más proclive a dar satisfacción a sus intereses. Pretensión que, con todo, no se cumplió, ya que el Gobierno realizó, a lo largo de las negociaciones, una serie de propuestas que no respondieron a tales expectativas. En suma, el planteamiento del Gobierno no era especialmente innovador y no quería correr demasiados riesgos en materia de reforma de la legislación laboral que, a su juicio, quizá pudieran poner en peligro el crecimiento que conoce nuestra economía. Sin duda, porque aquél es mucho más ortodoxo en relación a la política económica y al mercado de trabajo que en otras materias, por ejemplo en las que afectan a la política autonómica o al ámbito de la reforma de ciertos usos y convencionalismos sociales.

*c) Alcance y limitaciones del alcance material del acuerdo de mayo de 2006 y de la reforma legislativa*

La opción de método planteada por el Gobierno –el condicionamiento al acuerdo tripartito como premisa absoluta de la actuación legislativa– tenía sus evidentes limitaciones, ya que cerraba la posibilidad de una iniciativa adoptada unilateralmente por aquél, lo que, en mi opinión, era muy discutible, ya que aquél se maniataba, voluntariamente, a la espera de un eventual acuerdo con los interlocutores sociales. Y, además, semejante envite hubiera podido desembocar en una total parálisis en una materia realmente palpitante y necesitada de actuación. Pero, además, tal actitud conllevaba una presión, directa e indirecta, a los otros dos interlocutores con el fin de que alcanzaran el codiciado acuerdo. Y ello suponía que éstos tenían que acceder a rebajar sus reivindicaciones y evitar mantener posiciones de máximos a fin de propiciar el pacto a tres bandas.

Ello explica que en el largo y, a veces, convulso camino de las negociaciones los sindicatos decidieran renunciar a incluir en el acuerdo diversas cuestiones que estaban en su

orden de prioridades. Muy señaladamente, pero no sólo, las relativas a una más clara y restrictiva definición de las causas de los contratos temporales, a la desvinculación de la duración de los contratos de obra y servicio respecto de la de las contrataciones y a la existencia de unos límites efectivos a los múltiples problemas que suscita la subcontratación productiva. Y, por su parte, los representantes de los empresarios optaron por aparcar las posiciones que, entre otras cuestiones, defendían acerca de una nueva modalidad contractual de carácter temporal para las contrataciones, una mayor aproximación entre el régimen jurídico de las condiciones laborales de los trabajadores temporales y los fijos y la flexibilización de las causas, procedimientos y costes económicos del despido<sup>5</sup>.

El resultado fue una clara devaluación de los contenidos finalmente consensuados o una reforma de mínimos, habida cuenta de la imposibilidad de llegar a un acuerdo en torno a unas y otras materias y ante la evidencia de que era preciso marginar tales cuestiones si, realmente, se quería llegar a algún tipo de pacto. El propio título –tanto del acuerdo como del real decreto-ley «para la mejora del crecimiento y del empleo»– ilustra, por su generalidad e inconcreción, las limitaciones de la reforma emprendida.

Con todo, y pese a tan palpables limitaciones, las finalidades perseguidas por los tres interlocutores firmantes del acuerdo suscrito en mayo de 2006 –y del correlativo Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio– merecen, desde un punto de vista general, una valoración positiva. Y ello, porque no debe de ser desdeñada la incorporación de medidas y medios que intenten incentivar el empleo estable y que pretendan mejorar la utilización de los contratos temporales y la limitación de su encadenamiento. Como tampoco se debe de obviar el intento de dar una mayor transparencia a las, demasiadas veces, opacas y arriesgadas situaciones de subcontratación y de cesión ilegal. O, en fin, no cabe menospreciar la voluntad de reforzar la actuación de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social o las medidas dirigidas a potenciar las políticas activas, y los servicios públicos de empleo y de mejora de ciertas prestaciones y de la protección de los trabajadores desempleados.

En cualquier caso, el tratamiento pormenorizado de tales cuestiones desborda el marco de estas reflexiones que he querido circunscribir al contexto y a los condicionantes generales de la última reforma de la legislación laboral. No obstante, el concreto análisis de estas novedades pone de relieve, en ocasiones, las limitaciones de algunas de las medidas adoptadas, ya que el alcance material del acuerdo y de la aludida disposición legal no es especialmente incisivo al dejar inmaculadas regulaciones de las condiciones laborales que, guste o no, están necesitadas de un profundo cambio. Además, la lógica de los instrumentos con-

<sup>5</sup> J. Cruz Villalón *La reforma...*, cit., pág. 30.

tenidos en ellos en pro del empleo estable no supone una ruptura drástica y efectiva con planteamientos ya ensayados, sólo con un éxito parcial, en el pasado.

En efecto, y me encantaría equivocarme, entiendo que difícilmente se trata de una reforma que incorpore un conjunto de medidas que vayan a incidir, de un modo eficaz y duradero en el tiempo, en el incremento del empleo estable y que vaya a reducir, de una manera intensa, la abultada tasa de contratos temporales que padece nuestro mercado de trabajo. Básicamente, porque hay importantes variables que coadyuvan de manera decisiva a ello y que, muy en especial, tienen que ver con el modelo en que se basa la economía española<sup>6</sup>, pero también con la nociva cultura de la temporalidad que ha arraigado entre una gran parte del empresariado y que es utilizada como un mecanismo perverso de empleo precario. Es decir, considero que no va a ser fácil que contribuya a erradicar, de manera eficaz, la extendida precariedad que padecen especialmente ciertos colectivos de trabajadores más vulnerables ni los excesos de la descentralización productiva que están desestructurando el mercado de trabajo y las condiciones laborales.

Y ello porque, como ya se ha señalado, importantes cuestiones, como, por poner sólo dos ejemplos centrales, el régimen jurídico de las modalidades contractuales de carácter temporal o los límites a la descentralización productiva y sus consecuencias en las condiciones laborales, han permanecido al margen de la reforma. Los denodados esfuerzos sindicales por llevar a cabo una modificación, en clave restrictiva, de tales temáticas se encontraron con una fortísima oposición de los empresarios y con unas alternativas que, apoyadas, de modo explícito o implícito por el Gobierno, implicaban unas grandes dosis de flexibilidad en las condiciones de trabajo, sencillamente inasumibles por las organizaciones sindicales.

En definitiva, han quedado fuera de la reforma demasiados temas que quedan pendientes de modificación para un ulterior—e incierto—momento. En otras palabras, si lo que realmente se quería era abordar una reforma en profundidad de la legislación laboral que diera respuesta a los importantes problemas que existen en el mercado de trabajo, parece claro que, lamentablemente, no se han podido alcanzar los objetivos propuestos. Y ello explica que la reforma llevada a cabo haya dejado un marcado sabor agridulce en medios sindicales, ya que el apoyo a la misma se ha dado con cierta dosis de resignación, pues la alternativa no era otra que aceptar lo conseguido o contemplar, con pesar, la nada y experimentar la inutilidad del tiempo perdido.

<sup>6</sup> Véase D. Liceras Ruiz, «Un análisis sindical del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo» en *Revista de Derecho Social* n° 34, pág. 217 y ss.

Sin duda, como ya se ha puesto de manifiesto<sup>7</sup>, el alcance material de esta reforma se ha visto menguado por el de otros acuerdos –y por las correspondientes normas legales– que han incorporado regulaciones que afectan a determinadas cuestiones de índole laboral. De modo que una valoración global de la riquísima experiencia española desarrollada en los dos últimos años evidencia que han sido más importantes los acuerdos sobre contenidos sociolaborales, en su conjunto, que el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo. Pero, aún así, ello no empaña ni compensa, a mi juicio, la levedad de las reformas relativas a la legislación laboral. Esto es, se trata de una pieza de menor consistencia que otras, lo que deja un cierto poso de frustración dada la gravedad de los problemas que aquejan al mercado de trabajo.

En fin, el valor de esta concreta reforma es limitado y más si se considera como aportación, probablemente definitiva, de una legislatura que ya ha pasado su ecuador y en la que no es previsible que se produzca otra modificación del ordenamiento jurídico-laboral hasta después de realizarse nuevas elecciones generales. Y este balance contrasta con lo que sucede en otros campos de la legislación social, en el de la atención a la dependencia o en el de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, en los que las innovaciones van a ser de una fuerte envergadura. Afortunadamente, en estos campos –y en otros que se mueven en la órbita de lo social– se ha ido más lejos y el esfuerzo de los interlocutores sociales ha contribuido a avanzar y a consolidar en la construcción del Estado social y democrático de Derecho.

---

<sup>7</sup> J. Cruz Villalón «La reforma...», cit., pág. 20-21.

JORGE ARAGÓN MEDINA Y JUAN IGNACIO PALACIO MORENA

**La economía española  
vista desde la perspectiva de las tres  
últimas décadas**



Sophie Calle, *Les Aveugles*, 1986.

---

*Los problemas fundamentales de la economía española no se centran en la excesiva presión al alza de los costes laborales en los últimos años del franquismo y primeros años de la transición, coincidentes con la crisis económica internacional y la subida del precio del petróleo.*

*Aunque esto es lo que de forma reiterada y unilateral se ha venido señalando en la mayoría de los análisis, la mayor debilidad de la economía española es su escasa capacidad en investigación e innovación propia y su elevada dependencia del exterior en ese ámbito, que explica la escasa competencia en muchos de los mercados.*

**A**l finalizar 1976, justamente cuando se abre definitivamente el problema de la transición política tras la muerte de Franco, la economía española se encuentra en una difícil encrucijada, complicada aún más por la propia transición. Sin embargo, España sale de una larga etapa de expansión económica, en la que desde 1960 hasta 1975 se mantiene una tasa de incremento del PIB en torno al 7% anual. Dicho crecimiento tuvo numerosas oscilaciones y se fueron acumulando tensiones y desequilibrios, hasta acabar con una inflación que supera a la de todos los demás países europeos y un déficit exterior muy elevado.

En cualquier caso, la sociedad española, independientemente de su posicionamiento político, percibe un ascenso en su nivel de vida al que no está dispuesta a renunciar y que aspira a seguir mejorando. La incipiente clase empresarial, la mayoría pequeños empresarios y comerciantes, a pesar de las incertidumbres continúa confiando en poder mantener sus negocios. Los grandes núcleos de capital, concentrados en torno a la banca y a sectores protegidos no tanto por la protección arancelaria como por el amparo del Estado, creen igualmente que, aunque haya un proceso liberalizador, no van a perder su poder de mercado, pues ya se encargará el Estado de evitarlo de uno u otro modo. Las familias, aunque los salarios de los que dependen los ingresos de la mayoría de ellas continúan siendo bajos, han asimilado los valores de la sociedad de consumo y por encima de sus dudas sobre el futuro intuyen que el modelo de crecimiento español pasa por asegurar la expansión del consumo interno.

Los problemas de fondo de la economía española –su escasa capacidad de innovación y generación de empleo, y su crecimiento excesivamente intensivo en capital– no se ven como elementos que amenacen a corto o medio plazo la continuidad del modelo de crecimiento. Por el contrario, se apuesta por profundizar en esas mismas pautas de desarrollo, acudiendo a la importación de tecnologías y capitales del exterior, y al fortalecimiento de los grandes núcleos de capital nacional, agrupado, sobre todo, en torno a los sectores de la construcción y financieros. De ahí la resistencia a adoptar reformas económicas de hondo calado y la opción por medidas de simple contención monetaria, a través de la política de rentas (topes al incremento de los salarios) y la propia política monetaria (topes al aumento de los activos líquidos). Éstas resultan cada vez más ineficaces, no sólo por los efectos de la crisis económica internacional, sino porque no se está dispuesto a aceptar un freno en la expansión de la demanda interna y la incorporación de tecnologías y capitales del exterior, reorientando el consumo de masas hacia pautas de mayor calidad y la inversión hacia la mejora de la capacidad de innovación propia.



La inflación española había tenido un diferencial respecto a los países de la Comunidad Económica Europea y de la OCDE semejante e incluso superior en los años 1962 a 1968 al que alcanza en el periodo 1973 a 1976. Análogamente, el déficit exterior respecto al PIB en el trienio 1965-67 es semejante al del trienio 1974-1976. No es, por tanto, la subida del precio del petróleo la única ni principal causa de los desequilibrios de la economía española. La diferencia es que en 1974-76 el contexto de crisis internacional limita los factores compensadores de la balanza de pagos española —remesas de emigrantes, entradas de capital extranjero e ingresos por turismo— y sitúa la inflación en niveles hasta entonces desconocidos. Esto, a su vez, pone al descubierto la escasa capacidad de generación de empleo de la economía española, que ya no cuenta con el colchón de la emigración exterior y la falta de innovación propia, que no se suple tan fácilmente por la incorporación de tecnologías y capitales del exterior al frenarse el incremento de la inversión extranjera en 1976-77. Así pues, al mirar tres décadas atrás nos encontramos con una economía con una inflación galopante —el Índice de Precios de Consumo (IPC) llega a alcanzar un máximo en los meses centrales (junio, julio y agosto) de 1977, situándose en el 44,7%—, un déficit de la balanza exterior que sitúa la necesidad de financiación de la economía española en torno al 4% del PIB y una caída de la inversión y del empleo que rebasa el carácter coyuntural que tuvieron los descensos que hubo en los quince años precedentes.

En esa situación se aceptó una cierta reestructuración en la distribución de la renta primaria a favor del Estado y del trabajo, que en términos de poder adquisitivo no supone mejoras significativas dado el fuerte incremento de los precios de consumo y la devaluación de la peseta frente al dólar. En 1977 se rompe el tradicional superávit del sector público y se entra en una fase de déficit, asociado a un aumento del gasto del Estado en subvenciones de explotación, transferencias de capital y prestaciones sociales. Con ello se trata de paliar, aunque sea en pequeña medida, la caída en los beneficios empresariales y en las rentas de los que se quedan sin trabajo. En cuanto a las rentas del trabajo se consiente la presión al alza de los salarios y las contribuciones a la Seguridad Social, conscientes de que los trabajadores no van a aceptar las pautas de reparto del valor añadido y el bajo nivel de prestaciones sociales que se había mantenido durante el franquismo. Además, es el único modo de garantizar un cierto mantenimiento del consumo y evitar, así, una caída aún mayor de la demanda interna, que habría hecho inviable la continuidad del modelo de desarrollo económico y, derivadamente, de las pautas de transición política que se habían trazado.

Por tanto, el punto de partida que permite esa mirada retrospectiva de treinta años queda definido por un modelo de desarrollo intensivo en capital, que mantiene una productividad y unos salarios muy por debajo de la media de los doce países de la Comunidad

Económica Europea, aunque poco a poco vayan convergiendo. Ya en el periodo 1960-1975 la mejora de la productividad se apoya, principalmente, en la importación de tecnología incorporada al capital fijo, en vez de en un esfuerzo para crear un marco competitivo donde se difundan y asimilen los nuevos métodos de producción, y se guíe la adaptación al cambio fomentando la innovación propia. No cabe duda que la transferencia de tecnología es una vía legítima para elevar la productividad y el crecimiento del PIB; pero, sin ese ambiente competitivo que incentiva la innovación propia, la importación de tecnología acaba teniendo enormes costes en términos de empleo (desempleo) y de desequilibrios internos y externos. Dichos costes se agudizan cuando la integración económica internacional no se limita al intercambio de mercancías a través del comercio internacional, ni siquiera al desplazamiento de factores productivos (trabajo cualificado y capital) entre países asociado a la tecnología, sino a la integración del propio proceso productivo a escala mundial (globalización). El comercio intramercado y la terciarización productiva (peso mayoritario y creciente de los servicios), acentuados por esa transnacionalización y globalización económicas, suscitan un aumento aún mayor de la relación capital-trabajo en las economías con escasa capacidad de innovación propia, como es el caso español.

La convergencia en productividad y costes laborales respecto a Europa ha ido acompañada de un crecimiento en la relación capital-trabajo por encima de la media europea, que a su vez es muy superior a la de otros países como Estados Unidos. En 1976 la comparación de España con la media de la Europa de los doce (índice 100 para Europa) muestra que el PIB por ocupado no alcanza los dos tercios (62,38%), y el coste laboral por trabajador es tan sólo unas décimas superior (63,15%), lo que implica un coste laboral unitario relativo ligeramente más elevado (101,25%). A esa situación se llega tras 15 años de fuerte crecimiento económico (1960-1975), en los que el aumento más rápido de los costes laborales que de la productividad hasta 1967 lleva a que ese año el coste laboral unitario relativo respecto a la CEE experimente un máximo histórico (106) y se mantenga por encima de 100 hasta 1971. A partir de ese año se estabiliza en torno a esa cifra con un incremento más o menos paralelo de los costes laborales por trabajador y de la productividad, que los sitúa en 1976 en los niveles relativos respecto a la CEE ya citados. En esos quince años el peso de la Formación Bruta de Capital sobre el PIB en España se mantiene por encima de la media europea.

Este balance introductorio es fundamental para elaborar un diagnóstico de la evolución de la economía española en las tres últimas décadas hasta llegar a la situación actual. Los problemas fundamentales de la economía española no se centran en la excesiva presión al alza de los costes laborales en los últimos años del franquismo y primeros años de la transición, coincidentes con la crisis económica internacional y la subida del precio del petróleo.

Aunque esto es lo que de forma reiterada y unilateral se ha venido señalando en la mayoría de los análisis, la mayor debilidad de la economía española es su escasa capacidad en investigación e innovación propia y su elevada dependencia del exterior en ese ámbito, que explica la escasa competencia en muchos de los mercados. Esto último ha conducido a una situación en la que los sectores menos expuestos a la competencia son los que más han contribuido al crecimiento económico español.

De ello se han derivado también fuertes desigualdades en el reparto de la renta primaria y una elevada segmentación del mercado de trabajo, al posibilitar altos salarios y beneficios en dichos sectores protegidos, mientras que la mayoría del tejido productivo mantenía bajos niveles salariales y de productividad. Paralelamente, ha generado tensiones y desequilibrios, provocando niveles muy altos de inflación, déficit crónicos en la balanza comercial española y una escasa creación de empleo de calidad. Los únicos momentos en que, a escala agregada de toda la economía española, los costes laborales se sitúan manifiestamente por encima de la productividad son el periodo 1966-1969, no por tanto en la etapa 1974-1977, y posteriormente, como se verá más adelante, en los años 1993 y 1998 al 2000. Además, como ya se ha apuntado, esta asimetría entre el incremento de los costes laborales y la productividad a escala agregada esconde la existencia de grandes desniveles de costes y productividad entre sectores y entre empresas que comparten un mismo mercado. La base del tejido productivo, constituida fundamentalmente por pequeñas y medianas empresas, presionaba al alza precios y salarios tratando de reaccionar y poder subsistir ante el aumento desproporcionado de precios, salarios y beneficios provocado por las grandes empresas y los sectores más protegidos.

Vamos a examinar cómo eso genera una combinación de alta inflación y elevado desempleo en España, sobre todo en el periodo 1980 a 1995, que resulta insólita en el entorno europeo y de la OCDE. También veremos que el ingreso en la Unión Europea en 1986 y la posterior integración en el sistema monetario europeo a partir de 1999 han tenido efectos muy ventajosos para la economía española, pero no ha servido para abordar los problemas de fondo que hemos señalado. Ni siquiera la muy favorable evolución de la actividad económica, la inversión, el empleo y el saldo del presupuesto público de los últimos diez años puede ocultar las debilidades de la economía española. Ésta sigue manteniendo un modelo de crecimiento muy intensivo en capital y dependiente, a un mismo tiempo, de la expansión de la demanda interna y de la importación de capitales y tecnologías del exterior. El resultado es que, aunque la tasa de desempleo se ha aproximado a la media europea, se mantiene una tasa de temporalidad y de trabajo a tiempo parcial involuntario desmesu-

radamente superior al promedio europeo. A su vez, la inflación sigue notablemente por encima del estándar europeo; el déficit de la balanza comercial y el endeudamiento externo han rebasado todos los límites considerados como razonables —a años luz de la mayoría de los demás países de la Unión Europea—, y los patrones ecológicos o de mantenimiento del medio ambiente no resisten tampoco ninguna comparación, en cuanto al deterioro urbano y al diferencial en los umbrales de contaminación definidos en el Protocolo de Kioto, con ningún otro país europeo.

Para examinar más a fondo estas cuestiones y ver cómo han evolucionado en los últimos treinta años se divide la exposición en cuatro etapas. La primera es el bienio 1977-1978 marcado por el cambio político y la reforma económica diseñada en los Pactos de la Moncloa. La segunda comprende el periodo 1979-1985, que va desde la puesta en marcha de las normas constitucionales hasta el ingreso en las Comunidades Europeas. El tercer periodo abarca los años 1986 a 1998, coincidente con la integración en las estructuras comunitarias que culmina con la adopción del euro como moneda común. Por último, se analizan los años que van desde la puesta en vigor del sistema monetario europeo en 1999 hasta la actualidad.

### **El bienio 1977-78: transición y reforma**

El final del franquismo trae como consecuencia un cambio de régimen político desde una dictadura donde están ausentes las libertades fundamentales a una democracia que garantiza dichas libertades. Ese proceso de cambio, que se conoce como la transición, desde la perspectiva jurídico-política se realiza en el bienio 1977-1978. Comienza por la aplicación de la Ley para la Reforma Política, aprobada en el otoño de 1976 bajo el primer Gobierno presidido por Suárez, que da lugar a las elecciones de junio de 1977. Estas elecciones sancionan un reparto político con un equilibrio de fuerzas que, de mejor o peor grado, es aceptado por el conjunto de la sociedad española. Esto, a su vez, permite un consenso muy amplio para afrontar un programa de reformas, conocido como los *Pactos de la Moncloa*, apoyado por la práctica totalidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria el 25 de octubre de 1977. *Los Pactos de la Moncloa* consiguen frenar los principales desequilibrios de la economía española, favoreciendo que se alcance una estabilidad social y política imprescindible para elaborar y aprobar la nueva carta magna de derechos. Así, en diciembre de 1978 se vota por una amplia mayoría la Constitución, que consagra un régimen de libertades públicas y derechos fundamentales en España.

*Los Pactos de la Moncloa* representan la primera reforma económica de conjunto, que supera, por fin, la política de parches, el famoso «stop and go» (frenar y continuar de nuevo, una y otra vez) que caracteriza a la política económica del periodo 1960-1977, y muy especialmente de los años 1974 a 1977. Los ejes fundamentales de la reforma son: una cierta liberalización del sistema financiero, imprescindible para agilizar los canales de financiación e inversión tanto pública como privada; la configuración de un sistema fiscal que tiende a equilibrar la imposición directa e indirecta de modo que se garantice la obtención de más recursos públicos y una redistribución de la renta disponible que la haga un poco más igualitaria, y un acuerdo social que, sin contar directamente con la aprobación de sus protagonistas (sindicatos, organizaciones patronales y otras organizaciones sociales), genere suficiente consenso social como para revertir la creciente espiral inflacionista (precios-salarios-precios).

Los resultados económicos del año 1978, al margen del logro político de la aprobación de la Constitución, no dejan lugar a dudas del éxito a corto plazo de la puesta en práctica de *Los Pactos de la Moncloa*. Frente a la inflación esperada a finales de 1977, que situaba el crecimiento de los precios en 1978 en torno al 40%, nivel alcanzado en los meses centrales de 1977, el aumento del Índice de Precios de Consumo se sitúa en el 20%. El déficit exterior se reduce a menos de la mitad. El problema fundamental comienza a ser el paro, es el primer año en el que la tasa de paro española se despega de la media europea. *Los Pactos de la Moncloa* se habían limitado a lo que era más urgente y necesario, lograr una cierta estabilización de la economía española y modernizar el sistema fiscal y financiero español. El modelo de crecimiento económico quedaba sin definir y las bases de la economía productiva permanecían intactas.

### **El periodo 1979-1985: la apuesta por profundizar en un modelo de crecimiento intensivo en capital**

Una vez que se consigue esa mayor estabilización a escala macroeconómica y se establece una tendencia positiva en cuanto a la reducción de la inflación, la opción que se toma a partir de 1979 es apostar por mantener el modelo tradicional de crecimiento de la economía española, que se caracteriza por ser muy intensivo en capital, pero no en investigación e innovación. De ahí que resulte esencial sostener un crecimiento de los costes laborales por debajo de la productividad. De esa forma, el excedente de explotación crecerá acorde con las necesidades de inversión. Paradójicamente, la mayoría de los análisis que se

hacen en la época invierten esa relación de causalidad, insistiendo en que si el crecimiento de la economía española es intensivo en capital es porque los costes laborales son excesivamente elevados, lo que desincentiva el empleo de fuerza de trabajo. Con ello se cierra el círculo del razonamiento que hace de la moderación de los costes laborales la clave de la mejora de la competitividad de la economía española. Cuando se comprueba que, a pesar de la moderación de los costes laborales, la capacidad de generación de empleo disminuye, no se concluye que conviene corregir un modelo de crecimiento que es excesivamente intensivo en capital. Por el contrario, se plantea que es necesario abaratar aún más los costes laborales para seguir mejorando la competitividad e incentivar la creación de empleo mediante el abaratamiento de los precios o costes relativos del trabajo respecto al capital.

Las bases de este modelo de crecimiento aparecen ya claramente definidas en el denominado Programa Económico del Gobierno (PEG-79), que aprueba la Unión de Centro Democrático (UCD) en 1979. A diferencia de las medidas contenidas en *Los Pactos de la Moncloa* o en otros acuerdos posteriores, se trata de un conjunto de medidas a las que se ha dado poco relieve. Probablemente había cierto interés en que pasasen lo más inadvertidas posible para la opinión pública y eso explica que nazcan directamente del Gobierno, sin que se pacten previamente con otras fuerzas políticas o sociales. Sin embargo, en el PEG se definen las líneas estratégicas del modelo de desarrollo español, aunque hubiese menos concreción en las actuaciones a corto plazo. Se apuesta sin titubeos por una plena integración en las estructuras políticas y económicas de la alianza occidental, lo que implica profundizar y ampliar el modelo de crecimiento económico español intensivo en capital, con un elevado consumo de energía, por lo que una de las claves del citado programa es el Plan Energético Nacional. El capital nacional, consciente de la imposibilidad de dar continuidad por sí solo al crecimiento de la economía española, opta por aliarse abiertamente con el capital internacional. Y en el propio PEG se reconoce de forma explícita que habrá que sacrificar el empleo para lograr un mayor crecimiento.

La consecuencia no podía ser otra que la consolidación de la tradicional escasa capacidad de generación de empleo de la economía española. La mejora de la productividad se apoya cada vez más en el uso intensivo de capital, que incorpora progreso tecnológico, en vez de en el empleo de más fuerza de trabajo y de mayor nivel de cualificación. Desde 1978 hasta 1984 el empleo disminuye en términos absolutos. La tasa de paro, a pesar de la baja tasa de actividad de la economía española en comparación con la media europea, duplica dicha media, superando el 20% en 1985. Todo ello, acompañado de un deterioro de la estabilidad macroeconómica: aumento del déficit público y del déficit exterior, que se frena con la continuada devaluación de la peseta, aunque se mantienen dentro de niveles tolera-

bles y se logra seguir conteniendo la inflación. La serie de pactos sociales encadenada desde 1980 a 1986 (AMI, 1980-81; ANE, 1982; AI, 1983, y AES, 1984-85) fue decisiva en ese sentido, consiguiendo que las tensiones económicas y sociales no subiesen de tono.

En todo caso, en 1984 se va a producir una novedad decisiva. La reforma laboral, impuesta por el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), opta por abrir la espita de la contratación temporal como forma de compensar la escasa capacidad de generación de empleo de la economía española. Ya que el modelo de crecimiento elegido no crea puestos de trabajo estables y de calidad, la forma de intentar hacer crecer el empleo es posibilitar que se creen ocupaciones temporales aunque sean de baja cualificación. Como la oferta de trabajo es abundante y con una cualificación cada vez más elevada, es más fácil estimular por ese medio la demanda de trabajo, pues ésta encontrará fuerza de trabajo con una cualificación superior incluso a la requerida y con unos costes laborales mucho más reducidos que los que le suponen los trabajadores contratados hasta ese momento. En 1985, la tasa de temporalidad se sitúa ya en torno al 15% y el 75% de los nuevos contratos son temporales.

### **El periodo 1986-1998: la consolidación de la integración en las estructuras económicas internacionales**

Con las premisas anteriormente reseñadas y aprovechando las ventajas que se derivan de la integración de España en las Comunidades Europeas y la nueva coyuntura internacional de expansión, desde 1986 se empieza a reducir la tasa de paro. Sin embargo, apenas se logra rebajar dicha tasa hasta el 16% en 1990-1991 y a costa de mantener una tasa de empleo temporal desorbitada. Al comenzar la década de 1990 la tasa de temporalidad supera el 30%, triplicando la media europea, y los contratos temporales representan más del 90% de los nuevos contratos.

A la temporalidad se unen los recortes en la cobertura del desempleo como forma de presionar los costes laborales a la baja. La amenaza de recorte de las pensiones rebasa el aguante sindical, lo que lleva a que, con el antecedente de la huelga de 1985 realizada por CC.OO., se convoque de manera unitaria por CC.OO. y UGT, y con un éxito sin precedentes, la huelga del 14 de diciembre de 1988. Ésta pone definitivamente fin a la etapa de concertación basada en los «grandes pactos sociales» y a la división sindical precedente. UGT, que había adoptado una actitud más seguidista dadas sus vinculaciones orgánicas con el PSOE, rompe esa ligazón tan estrecha ante el coste que le estaba suponiendo en los resultados de las elecciones sindicales.

A pesar de la rebaja de costes laborales y las ventajas derivadas de la integración en Europa, los desequilibrios y tensiones tienden a desatarse de nuevo. Al llegar la recesión del periodo 1992-1994 se vuelve a disparar la tasa de paro hasta alcanzar algo más del 23%, y manteniendo la alta tasa de temporalidad. El déficit público y el déficit exterior se acentúan y es necesario recurrir hasta a tres devaluaciones consecutivas de la peseta, entre septiembre de 1992 y mayo de 1993, para recuperar un cierto equilibrio. Así, a pesar de las dificultades y el coste en términos de empleo, la tasa de paro llega al 24% en 1994, se logra mantener el modelo de desarrollo. El denominado «decretazo» de 1992 (Decreto Ley 1/1992, de 3 de abril), la reforma laboral de 1994, las medidas de contención asociadas a los Presupuestos Generales del Estado y una nueva devaluación de la peseta en 1997 permiten los ajustes indispensables para cumplir los requisitos de convergencia exigidos por la Unión Europea para integrarse en la Unión Monetaria. A ello contribuye también la recuperación que se inicia en 1996, que detiene la caída del empleo, empezando desde ese año un ligero ascenso de la ocupación acompañado de un lento descenso de la tasa de paro.

Ese nuevo clima propicia una recuperación de la concertación social a partir de 1997, aunque sobre nuevas bases y apareciendo el Gobierno como garante y refuerzo de los acuerdos entre patronal y sindicatos. Así, en abril de 1997 se suscribe el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), con un horizonte de cuatro años. Dicho acuerdo se plasma en reformas legislativas que, mediante la reducción de indemnizaciones por despido y las bonificaciones a la Seguridad Social en ciertos tipos de contrato, tratan de paliar lo que aparece ya como un dato escandaloso: la consolidación de una tasa de temporalidad superior al 30%, que, como ya se ha señalado, triplica la de la Unión Europea.

### **El periodo 1999-2006: integración en la Unión Monetaria Europea y compatibilización del crecimiento intensivo en capital con un fuerte incremento del empleo**

Con la adopción del euro en 1999, España va a conseguir cambiar lo que parecía ser una característica innata al modelo de crecimiento económico español intensivo en capital, como era la escasa capacidad de generación de empleo. Desde el año 2000 se consolida un despegue espectacular del empleo, que hasta el 2006 no ha cesado de elevar el récord de empleos y de afiliados a la Seguridad Social, y de rebajar la tasa de paro. Eso sí, a pesar de los múltiples y reiterados intentos para rebajar la tasa de temporalidad—el último aprobado en junio de 2006—la tasa de temporalidad se resiste a caer. Según los últimos datos dispo-



nibles, correspondientes al tercer trimestre del 2006, la tasa de paro se ha reducido hasta el 8,1%, inferior por primera vez en los últimos 25 años a la media de la Unión Europea y recuperando el nivel alcanzado en España en 1979. Sin embargo, la tasa de temporalidad ha repuntado, incluso, acercándose de nuevo a sus máximos históricos, con un 34,6% de trabajadores ocupados con contrato temporal.

En la etapa 2000-2004, todavía bajo gobiernos del Partido Popular, se reafirma y fortalece el modelo de crecimiento intensivo en capital, consiguiendo un descenso de los salarios reales y los costes laborales. Mediante un nuevo «decretazo» (Decreto de 25 de mayo de 2002) se limitan aún más las prestaciones por desempleo y se recortan los costes de despido por la vía de eliminar salarios de tramitación en ciertos supuestos. Aunque tras la contestación sindical a esas medidas (huelga del 20 de junio de 2002) se limaron algunos de esos aspectos mediante la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, lo esencial de la reforma siguió adelante.

Con la llegada del nuevo Gobierno del PSOE en 2004 se acelera aún más, si cabe, este proceso. España ha logrado en estos últimos años la cuadratura del círculo en economía. Se acentúa la capitalización, a la vez que la creación de empleo sigue aumentando el peso del consumo mientras se incrementa la inversión, se dispara el déficit exterior y la necesidad de financiación de la economía al tiempo que se fortalece el euro y la inflación se mantiene más o menos controlada.

El peso de la Formación Bruta de Capital en el PIB ha pasado del 22% en 1995 al 26% en el 2000 y a casi el 31% en el 2004 (22%, 26% y casi 33%, respectivamente, sobre la Renta Disponible Bruta). Mayor aún es el incremento de la capitalización por parte de los hogares, que pasan de destinar alrededor del 8% de su renta disponible bruta a la inversión en 1995 al 11% en el 2000 y al 14% en el 2004. Sorprendentemente el consumo final también aumenta su porcentaje respecto a la Renta Disponible Neta, desde el 89% en 1995 al 90% en el 2000 y al 96% en el 2004, con el consiguiente deterioro del ahorro. ¿Cómo es posible que crezca el consumo, disminuya el ahorro y, sin embargo, aumente la inversión? Muy sencillo, la economía española que en 1998 todavía mostraba capacidad de financiación en el 2004 tiene una necesidad de financiación de más de 40.000 millones de euros; y, lo que es aún más llamativo, los hogares no cesan de perder capacidad de financiación desde 1995 hasta tener también necesidad de financiación a partir de 2003, triplicándose casi en el 2004 respecto al año anterior hasta superar los 6.000 millones de euros. Es decir, nos prestan el dinero del exterior, vivimos endeudados como país. No es la primera vez que ocurre, pero jamás se alcanzaron estos niveles y, sobre todo, nunca el endeudamiento había crecido tan rápidamente ni el conjunto de los hogares habían llegado a endeudarse también (ver cuadros y gráficos anexos).

La pregunta ahora es, ¿cómo es posible que nos presten si ven que cada vez estamos más endeudados y tenemos un déficit exterior creciente? La respuesta ahora es más compleja. Sin duda la fortaleza institucional del sistema financiero y del sector público español, respaldados por la Unión Europea, junto al continuado crecimiento de la economía y el empleo en España (bastante por encima de la media Europa) dan confianza a los prestamistas extranjeros. Sin embargo, no es casual que la inversión directa tienda a caer. En todo caso, la integración de España en el sistema monetario europeo le asegura que, a pesar de su creciente déficit y endeudamiento exterior, su moneda no se deteriora, sino que, por el contrario, el euro sigue revaluándose frente a las principales divisas extranjeras. Las reservas del conjunto del sistema, amparadas por el saldo todavía positivo de la balanza exterior de la Unión Europea, consiguen ese efecto.

Con anterioridad al 2000, lo que equivale casi a decir a la integración de España en el sistema monetario europeo, con déficit mucho menores y una expansión de la demanda interna mucho más moderada, la moneda se habría devaluado y la inflación se habría disparado. Antes se necesitaba contrarrestar los déficit comerciales y un excesivo gasto y endeudamiento con distintos factores compensadores, incluida la devaluación de la moneda y la elevación de los tipos de interés, ahora el euro actúa por sí mismo como el principal factor estabilizador. Podría uno preguntarse entonces para qué preocuparnos si vivimos en el mejor de los mundos. Ni siquiera se puede decir que la evidente moderación de los salarios reales en los últimos años, ni el mantenimiento de la tasa de temporalidad en el empleo por encima del doble de la media europea han tenido consecuencias sobre el consumo. Éste ha seguido creciendo, aunque el ahorro haya disminuido. Pero tampoco esa reducción del ahorro ha sido tan drástica como para frenar la inversión. Por el contrario, ésta ha crecido, si bien que a costa, como hemos visto, de un fuerte endeudamiento exterior.

El otro aspecto que conviene tratar de explicar es cómo se ha logrado compatibilizar un crecimiento intensivo en capital con un elevado nivel de creación de empleo, alterando el patrón tradicional que generaba poco empleo. La respuesta tiene distintas vertientes, la primera es la internacionalización del mercado de trabajo español a través de un rápido e intenso proceso de inmigración. La incorporación de mano de obra extranjera y la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, junto al mantenimiento de un alto nivel de contratación temporal, han facilitado la moderación de los costes laborales. Los inmigrantes no sólo aceptan con más facilidad trabajos menos atractivos y con peores remuneraciones, sino que también montan sus propios negocios empujando a la baja el salario de reserva (nivel de remuneración del trabajador autónomo o pequeño empresario alternativo al salario que se obtiene por trabajar por cuenta ajena). Otro aspecto decisivo es que España se ha especializado, cada vez más en estos

últimos años, en sectores tradicionales resguardados de la competencia internacional, como la construcción, la hostelería y los servicios vinculados al territorio (servicio doméstico, transportes urbanos, comercio al por menor, etc.). Eso ha contribuido a mantener bajos costes laborales y productividad, lo que afecta directamente a la calidad del empleo y los servicios prestados. Los sectores igualmente tradicionales, pero mucho más expuestos a la competencia internacional como el textil y la confección, mobiliario, productos metálicos y otros productos manufactureros, han sufrido una clara regresión. Tampoco se ha avanzado en la especialización en segmentos de alto valor añadido, asociados a una mayor competitividad empresarial y a la prestación de servicios de calidad. La construcción se ha convertido en el sector que genera mayores efectos inducidos, ya que es un sector intensivo en capital y mano de obra de baja cualificación a un mismo tiempo, y que además tira fácilmente del resto de la economía (materiales de construcción, mobiliario, agua, gas, luz y electricidad, transporte, etc.).

## Conclusiones

Los problemas de la economía española no se pueden plantear, por tanto, en los términos tradicionales de conflicto en la distribución de la renta funcional entre empresarios y trabajadores asalariados. Ya se ha señalado que, aunque ha habido una regresión en el peso de las rentas salariales, eso apenas ha influido sobre el gasto de las familias. Tampoco se producen tensiones inflacionistas o situaciones de desempleo masivo que bloqueen el crecimiento económico y generen graves desequilibrios sociales. La moneda única ha servido como válvula de escape, evitando la devaluación a pesar del creciente déficit y endeudamiento externo de la economía española. Ni siquiera existe la amenaza de estrangulamientos en el mercado de trabajo, pues la emigración alimenta la reserva de mano de obra, con la ventaja adicional de que reduce las vacantes de menor cualificación y condiciones de trabajo más penosas, dejando a disposición de los «nacionales» que se resisten a cubrir esos puestos de trabajo los empleos un poco más cualificados y mejor remunerados.

Las dificultades pueden venir por otros lados. Bien porque la Unión Europea entrase en una situación crítica que erosionase la confianza que ese respaldo representa para España, lo que alejaría la posibilidad de seguir contando con el crédito externo. También podría darse el caso, recientemente apuntado desde el Gobierno inglés, de que la devastación ecológica de África y otras zonas poco desarrolladas desatase una inmigración mucho más masiva e incontrolable que la actual, que no fuese asimilable por el sistema. Tampoco se puede descartar que los conflictos internacionales unidos a una creciente polarización social interna y a una exacerbación

del consumo energético y de capital fijo, ya de por sí muy elevado dadas las características del modelo de desarrollo español, generen tensiones sociales y económicas internas.

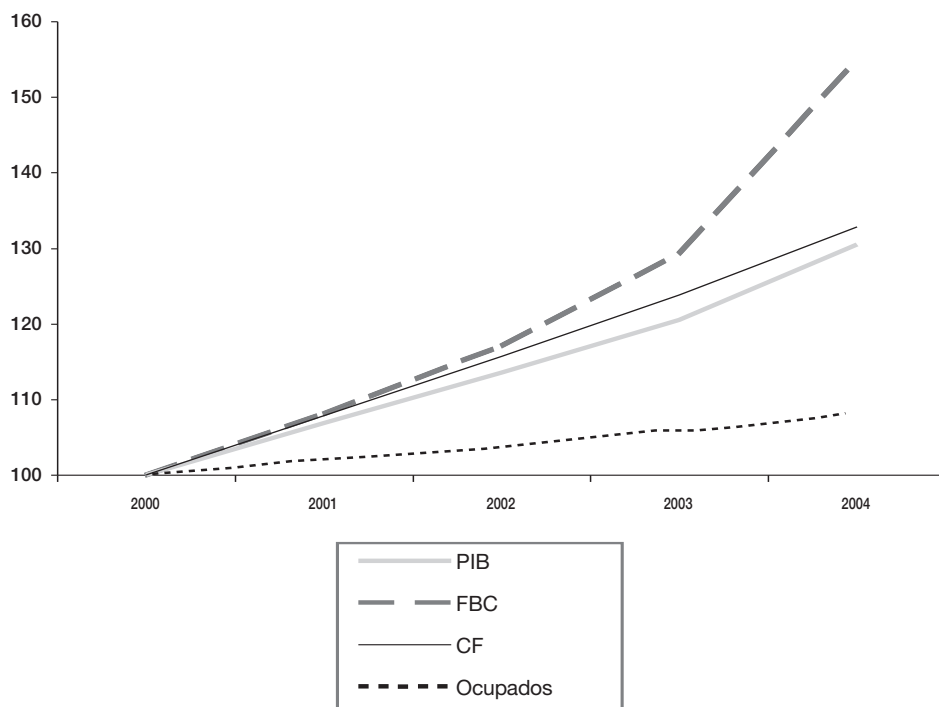
Resulta caricaturesco en un contexto como el que actualmente se da en España que se hable de un incremento del gasto en I+D y de una apuesta por la innovación, sin buscar alterar significativamente las bases del modelo productivo y del patrón de crecimiento seguido hasta hoy. Tras décadas manteniendo el lema de que «inventen ellos» y después de haber optado tras la transición por una profundización del modelo de desarrollo intensivo en capital a través de la internacionalización de la economía española, ahora que dicho modelo ha llegado a su madurez y está dando sus mejores frutos es un sarcasmo y una hipocresía afirmar que se quiere dar prioridad a la innovación como motor del desarrollo español. Esto requeriría una inmediata corrección de las políticas de fomento y defensa de la competencia, empezando por modificar las reglas de juego del mercado inmobiliario, y la introducción de verdadera competencia e internacionalización en el sistema universitario y de investigación. Pero hemos llegado a un punto en el que esto significaría «matar la gallina de los huevos de oro» y casi nadie está dispuesto a hacer ese sacrificio a corto plazo para poder emprender una vía de desarrollo sostenible a largo plazo.

La falta de competencia en numerosos mercados sigue alimentando beneficios millonarios y sueldos comparables a los que se obtienen en empresas innovadoras y de alta tecnología en otras partes del mundo. El caso de la construcción es paradigmático, ya que permite por el juego de las plusvalías o revalorizaciones de lo que la contabilidad nacional denomina activos no financieros no producidos (suelo, capital fijo u objetos de valor preexistentes que ganan valor en vez de perderlo) cebar la economía. La renta que se genera inicialmente por esa vía, y que necesita de préstamos para hacerse efectiva, se reinserta en el sistema productivo a través del consumo y de nueva inversión, lo que eleva a posteriori el valor añadido y explica el elevado crecimiento de la economía española por encima de la media europea. Hemos inventado (para que luego se diga que no inventamos nada) el desarrollo al revés, primero generamos renta y posteriormente valor añadido. Qué tiene de extraño, por tanto, que las empresas ubicadas en España tengan un bajo gasto en I+D+i y apenas demanden fuerza de trabajo de alta cualificación.

El círculo se cierra con el sistema universitario y de investigación español. Mantenemos un sistema de enseñanza en el que la universidad tiende a monopolizar la oferta de enseñanza superior en detrimento de otras enseñanzas de carácter más estrictamente profesional. Esto posibilita que sigamos aumentando los titulados universitarios y que crezca el número de publicaciones científicas del profesorado español, a despecho de la falta de demanda de fuerza de trabajo de alta cualificación por parte del sistema productivo y de la progresiva irrelevancia social de las citadas publicaciones. Seguimos en un «mundo feliz», para qué despertar.

ANEXO: CUADROS Y GRÁFICOS

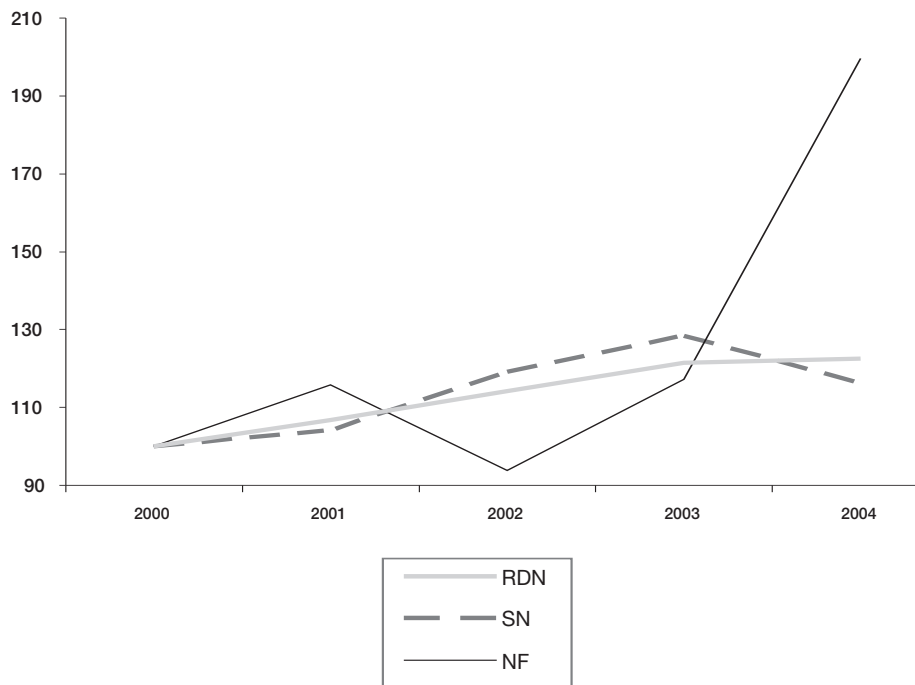
CUADRO Y GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB, LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL (FBC), EL CONSUMO FINAL (CF) Y LA OCUPACIÓN EN ESPAÑA, 2000-2004. MILLONES DE EUROS, MILES DE PERSONAS Y NÚMEROS ÍNDICE



		2000	2001	2002	2003	2004
PIB	Mill. €	630.263	679.842	729.021	780.550	837.316
	N.I.	100,00	107,87	115,67	123,85	132,85
FBC	Mill. €	165.618	179.037	193.911	214.263	256.756
	N.I.	100,00	108,10	117,08	129,37	155,03
CF	Mill. €	484.359	517.400	549.929	583.760	632.137
	N.I.	100,00	106,82	113,54	120,52	130,51
Ocupados	Miles pers.	15.738	16.108	16.344	16.646	16.970
	N.I.	100,00	102,35	103,85	105,77	107,83

Fuente: Contabilidad Nacional y Encuesta de Población Activa. INE. Base 100, año 2000.

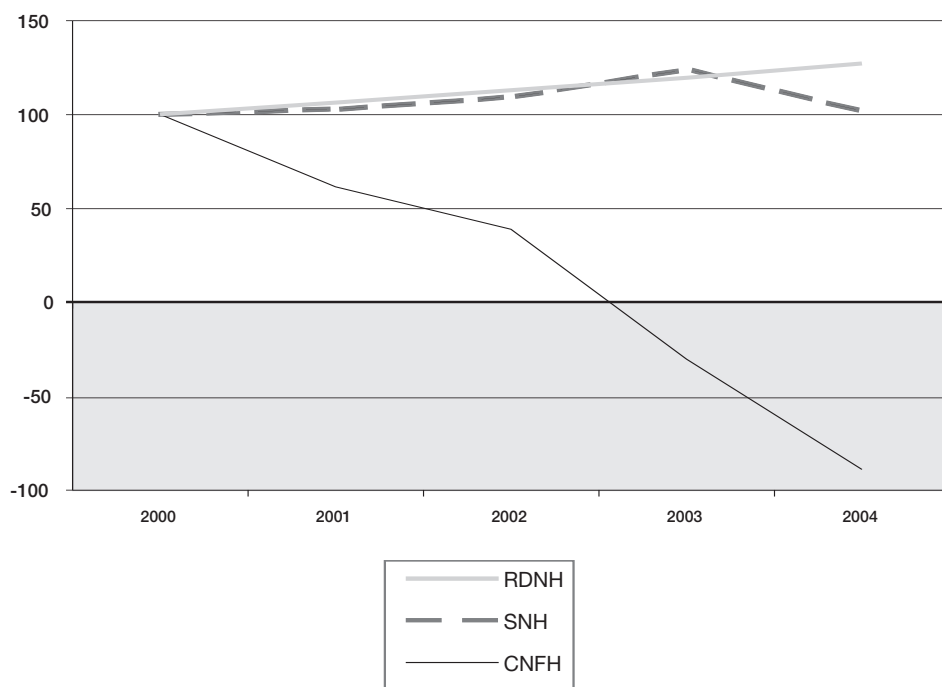
CUADRO Y GRÁFICO 2. RENTA DISPONIBLE NETA (RDN), AHORRO NETO (SN) Y NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (NF), 2000-2004. MILLONES DE EUROS Y NÚMEROS ÍNDICE



		2000	2001	2002	2003	2004
RDN	Mill. €	538.594	573.935	614.463	653.353	659.183
	N.I.	100,00	106,60	114,10	121,30	122,40
SN	Mill. €	54.235	56.535	64.534	69.593	63.046
	N.I.	100,00	104,20	119,00	128,30	116,20
CNF	Mill. €	-20.088	-23.248	-18.843	-23.542	0
	N.I.	100,00	115,70	93,80	117,20	199,50

Fuente: Contabilidad Nacional, INE. Base 100, año 2000.

CUADRO Y GRÁFICO 3. RENTA DISPONIBLE NETA (RDNH), AHORRO NETO (SNH) Y NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS HOGARES ESPAÑOLES (CNFH), 2000-2004. MILES DE EUROS Y NÚMEROS ÍNDICE



		2000	2001	2002	2003	2004
RDNH	Mill. €	392.445	417.093	442.812	468.487	498.571
	N.I.	100,00	106,30	112,80	119,40	127,00
SNH	Mill. €	23.317	23.918	25.430	28.883	23.721
	N.I.	100,00	102,60	109,10	123,90	101,70
CNFH	Mill. €	6.747	102,60	2.619	-2.062	-6.021
	N.I.	100,00	102,60	38,80	-30,60	-89,20

Fuente: Contabilidad Nacional, INE. Base 100, año 2000.

IGNACIO FERNÁNDEZ TOXO

**Reflexiones en torno  
a la negociación colectiva**





Kasimir Malévich, *Callistas en los baños*, 1912-13.

---

*El actual modelo de negociación colectiva es heredero de la Ley de Convenios de 1958 (nacida en unas particulares condiciones políticas y sociales en España) y se consolidó en el Estatuto de los Trabajadores de 1980 –con la oposición activa de CC.OO.–, en una fase de desarrollo económico caracterizado por el mantenimiento de importantes influencias del período autárquico y el predominio de estrategias empresariales muy asentadas en el modelo «fordista» de producción. Parece llegado el momento de reflexionar sobre si actualmente resulta eficaz para enfrentar los retos derivados de una situación radicalmente distinta.*

El *Programa de Acción* del 8º Congreso de la Confederación Sindical de CC.OO. estableció como una de las prioridades del período la de reforzar el sindicato como sujeto protagonista de las relaciones laborales en la empresa y, como una pieza importante para lograrlo, la recuperación para el sindicato (la federación sectorial) del protagonismo en la negociación colectiva en todos los niveles y ámbitos. Al tiempo, el Congreso apostaba por un nuevo sistema de negociación colectiva, mejor articulado y con reglas de concurrencia y reparto de materias más adecuado para cada sector, reservando al convenio general del sector el contenido mínimo para su desarrollo en ámbitos inferiores.

La discusión venía precedida de la experiencia derivada del Acuerdo Interconfederal de 1997 y la negociación para la reforma de la negociación colectiva llevada a cabo en el año 2001.

Con estos antecedentes (mandato congresual, AINC 97 y negociación fallida de 2001), CC.OO., junto con UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME en la negociación con el Gobierno (surgido de las elecciones de marzo de 2004), de la que resultó la «Declaración para el diálogo social 2004: competitividad, empleo estable y cohesión social» firmada en la Moncloa el 8 de julio de ese mismo año, asumió el compromiso de proceder a una negociación, de carácter bipartita, para reformar la negociación colectiva.

A través de la Declaración, sus firmantes, incluido el Gobierno, reconocen que todo lo concerniente a la negociación colectiva, incluso su hipotética reforma, es competencia de los interlocutores sindicales y empresariales. De ahí su remisión al ámbito bipartito de negociación, reservándose para el Gobierno una función de apoyo. A tal efecto, en el punto 11 de la Declaración se dice que: *«Los interlocutores sociales consideran que la negociación colectiva es el espacio natural del ejercicio de la autonomía de los agentes sociales, a la que la ley debe garantizar la capacidad de regulación mediante un adecuado marco jurídico. El desarrollo de la capacidad de regulación de la negociación colectiva y de su cobertura laboral precisa acciones de los interlocutores sociales, que pueden y deben contar con apoyos públicos en el terreno de la racionalización de la estructura de la negociación colectiva en la línea marcada por el AINC 97 o el enriquecimiento de los contenidos negociales.»*

*Es éste otro relevante capítulo de esta nueva etapa del diálogo social, de claro componente bipartito, a través del cual las partes sociales han de buscar las fórmulas más convenientes para propiciar la capacidad de adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de*

*empresas y sectores productivos, así como para mejorar la productividad. El diálogo social también debería definir mecanismos de articulación de la negociación colectiva en sus diferentes ámbitos, de acuerdo a los principios de eficacia y transparencia y afirmar el papel central de la propia negociación colectiva como procedimiento no sólo de fijación de las condiciones laborales, sino, además, de determinación de políticas de empleo (formación profesional, fomento del empleo o estímulos a la estabilidad laboral, entre otras)».*

Más adelante entraremos a valorar la pertinencia o no, en este momento, de iniciar una negociación para la reforma de la negociación colectiva; ahora, antes de adentrarnos en el posible alcance de la misma, sí resulta pertinente resaltar la importancia que tiene que el Gobierno, el actual o cualquier otro, asuma que todo lo que concierne a la negociación colectiva se debe derivar al espacio bipartito de negociación, por lo que tiene de reconocimiento del papel de las organizaciones representativas y del valor de la autonomía de las partes.

El acuerdo de 2004 se aleja de las posiciones intervencionistas que en esta materia han venido preconizando, hasta ese momento, la necesidad de proceder a la reforma a través de la iniciativa del Gobierno de turno, contase ésta o no con el acuerdo de las organizaciones sindicales y empresariales. Con esa línea de pensamiento, con más o menos intensidad según la coyuntura, nos hemos confrontado tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales, y ciertamente por vez primera, con la Declaración de julio de 2004, un Gobierno viene a compartir esta posición.

Esta circunstancia, siendo un paso importante, supone para sindicatos y empresarios un desafío, el dar cauce de negociación al reto voluntariamente asumido, con todo lo que ello comporta, comenzando por identificar los cambios necesarios a partir de los objetivos y las funciones que cada parte asigna a la negociación colectiva hoy en España. Pero también supone un riesgo a futuro dejar pasar el tiempo y la oportunidad sin cumplir, de manera no suficientemente justificada, con el compromiso contraído.

Una vez vencida la actual legislatura, y con ella el acuerdo que ha dado cauce al actual proceso de diálogo social, cada parte será responsable del nivel de consecución de los objetivos alcanzados. Aún siendo cierto que hoy no hay «presión ambiental» demandando la reforma, no quiere esto decir que no haya necesidad de la misma ni que los convenios no estén sometidos a tensiones e influencias de muy diverso signo, ni mucho menos que se haya conjurado definitivamente el riesgo de nuevos intentos de proceder a la misma vía decreto ley.

## **Internacionalización de la economía y negociación colectiva**

Hablar de negociación colectiva sin tener en cuenta los efectos de la mundialización de la economía sobre las relaciones colectivas de trabajo supone perder de vista uno de los elementos más determinantes para la evolución de las relaciones laborales en el momento presente y desde hace ya una buena cantidad de años.

La acción colectiva se ve tremendamente condicionada por la ausencia de regulación en ese ámbito. Los avances que ha experimentado el mercado no se ven acompañados de elementos regulatorios y sujetos capacitados para intervenir de forma eficaz y esto afecta tanto al campo sindical como empresarial.

En el ámbito europeo, el proceso de integración económica es cada vez más intenso, en tanto que el político se encuentra semiparalizado después del embarrancamiento de la renovación del Tratado por el que se establece una Constitución Europea (TCE), sobre todo a partir del fracaso de la consulta en Francia. El TCE vigente sí establece una relación entre diálogo social europeo y negociación colectiva, pero a partir de la nueva redacción que proponía el nuevo proyecto en su artículo II-88 venía a dar un paso importante al reconocer el derecho a la negociación colectiva sin que previamente viniera determinada por el diálogo social.

Tenemos la peor de las situaciones: mercado abierto, escasos instrumentos de control político, débil regulación comunitaria, normas dispersas en los ámbitos nacionales e interlocutores poco reconocibles.

Por esto mismo, es de saludar que el próximo congreso de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) se proponga como objetivo abordar la discusión de la situación de la regulación colectiva en el espacio de la UE y, dentro de ella, la de la negociación colectiva de dimensión europea; mayor implicación con la patronal en el diálogo social; derechos transnacionales, incluido el derecho de huelga y de negociación en grandes empresas multinacionales.

Si tenemos presente que buena parte de las cuestiones que afectan al funcionamiento de las empresas y, por tanto, a las condiciones de trabajo tiene dimensión comunitaria, y que las decisiones y políticas que se abordan proceden de instituciones de ese ámbito, resulta más que evidente la necesidad de crear cauces para el desarrollo efectivo del derecho a la negociación colectiva en ese nivel.

La constitución de Comités de Empresa Europeos, siendo un paso necesario y sin minusvalorar su importancia, no soluciona los problemas. Tienen funciones acordes a las

limitaciones regulatorias comentadas; su constitución está limitada, a su vez, a un espectro concreto de empresas multinacionales a las que les va bien la situación actual y el papel del sindicato, europeo o nacional, es más importante en la fase de negociación para la constitución del comité que en el desarrollo posterior de su actividad.

### **La negociación colectiva, algunos datos de interés**

En la reunión del Consejo Confederal de CC.OO. de 24/10/2006 se establecieron los objetivos del sindicato para una posible reforma y las condiciones previas para considerar la oportunidad de abordar la negociación: certeza de objetivos asumibles por el conjunto de los interlocutores, para reforzar el carácter normativo del convenio colectivo, reducir los márgenes de inseguridad y ampliar la protección y cobertura de la negociación colectiva.

En línea con estos objetivos, se decidió avanzar en la configuración de una estructura de negociación más acorde con los desafíos derivados de los cambios que se han operado en las empresas, reforzando el papel de sindicato en la negociación colectiva a partir de una mayor articulación de la misma, incrementando el nivel de cobertura colectiva y situando al sindicato en el eje de las relaciones de trabajo en la empresa.

La situación actual, al contrario que en anteriores ocasiones (1997 y 2001), se caracteriza porque nadie está presionando para que se reforme la negociación colectiva, ni es probable que alguien vaya a tomar medidas unilaterales. Aunque existe libertad para actuar de la forma más conveniente, el hecho de encontrarnos a una altura avanzada de la legislatura dificulta abordar este objetivo en el corto plazo, por lo que la negociación colectiva continuará sometida a tensiones de signo diverso tanto en la empresa como en los sectores.

El peligro es que, en ausencia de iniciativa de las partes concernidas, las tensiones a que se ve sometida la negociación colectiva o iniciativas legislativas diversas –como la aprobación del Estatuto del Trabajador Autónomo o regulaciones laborales de carácter especial, como la aprobada por el Parlamento para los abogados–, aceleren la pérdida de eficacia de la regulación colectiva en beneficio de una mayor segregación e individualización de las relaciones laborales.

Para facilitar el debate y la posibilidad o conveniencia de abordar reformas legales para mejorar el marco legal y la estructura y articulación de la negociación colectiva, nos puede ayudar una visión panorámica del mapa general existente.

CUADRO 1. NEGOCIACIÓN COLECTIVA						
	<b>Total convenios</b>	<b>%</b>	<b>Total empresa</b>	<b>%</b>	<b>Total ámbito superior a empresa</b>	<b>%</b>
Total convenios negociados						
Nº convenios	9.609		7.775	81	1.834	19
Total trabajadores	12.323.759		1.821.163	15	10.502.596	85
Convenios con fin de vigencia anterior a 2004						
Nº convenios	3.053	32	2.712	89	341	11
Total trabajadores	1.347.637	11	607.671	45	739.966	55
Convenios negociados por primera vez durante los últimos 5 años						
Nº convenios	1.264	13	1.181	93	83	7
Total trabajadores	309.579	3	160.947	52	148.632	48

Fuente: Datos MTAS, junio 2006.

Los datos del cuadro precedente incluyen convenios y acuerdos sectoriales y de empresa registrados por la Administración laboral y que figuran en el registro de convenios colectivos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), no así los acuerdos que afectan al personal funcionario y estatutario de las Administraciones Públicas. También se han detectado algunas ausencias anómalas en el registro del MTAS, como el Convenio Único del Personal Laboral de la Administración General del Estado que, estando registrado por la Dirección General de Trabajo, no aparece en la base de datos de convenios colectivos.

El volumen total de convenios negociados se corresponde con el total de convenios renovados y revisados durante 2006 más aquellos que, negociados en su día, ya han finalizado su vigencia y aún están pendientes de renovar.

Los convenios que han finalizado su vigencia en 2004 y 2005 y aún están pendientes de renovar pueden estar finalizados y pendientes de registro o con una negociación bloqueada o dilatada excesivamente por causas diversas.

El volumen de convenios de empresa es muy alto (81% del total), pero poco representativos en cuanto a la cobertura de trabajadores y trabajadoras incluidos en su ámbito, sobre todo porque la gran mayoría de los 7.776 convenios de empresa registrados afectan a plantillas muy reducidas.

Los convenios sectoriales suponen el 19% del total, pero agrupan a la gran mayoría de los trabajadores, aun teniendo en cuenta la aclaración hecha con anterioridad de la posible contabilización doble de aquellos trabajadores que están afectados por más de un convenio de aplicación (ejemplo, el convenio sectorial provincial cuyo ámbito personal y funcional está integrado también en un convenio sectorial estatal; convenio de empresa cuyo ámbito personal y funcional está integrado en un convenio o acuerdo marco de grupo de empresas...).

El cuadro viene, asimismo, a mostrar una realidad alejada de los objetivos aparentemente compartidos por organizaciones sindicales y empresariales en 1997. Lejos de avanzar hacia la racionalización de la estructura de la negociación colectiva, nos dice que tenemos más unidades de negociación que en cualquier otro periodo, si bien es cierto que sólo el 15% de las personas que tiene un convenio colectivo, lo tiene de ámbito de empresa.

Nos dice que habiendo tantas unidades de negociación, en parte, unas solapan a otras, o mejor dicho, invaden el ámbito funcional de otras al punto de hacer decaer la eficacia real de las mismas. Así, aunque no todos responden al mismo patrón, tenemos 3.053 convenios que, habiendo finalizado su vigencia antes de 2004 todavía no han sido renovados y, salvo contadas excepciones, aparentemente no se han generado nuevos vacíos de cobertura.

Por otra parte, resalta que en los últimos cinco años se hayan negociado por primera vez 1.264 nuevos convenios. Sin poner en duda que en muchos de los casos, en el ánimo de los negociadores haya pesado la intención de dar respuesta a una necesidad real de cobertura a un determinado colectivo de personas, si tenemos en cuenta que del total de convenios nuevos negociados sólo el 7% son de ámbito sectorial, y dado que no han mejorado los niveles de articulación entre ámbitos, tenemos que lo que se está produciendo es una mayor desestructuración de los sectores y una mayor atomización de la negociación colectiva en España.

En muchos casos, de la mano del sindicato, nos encontramos con respuestas de los trabajadores en forma de creación de nuevos convenios, a los procesos de externalización o segregación de actividades por parte de las empresas. Mayoritariamente, en lugar de optar por reforzar el espacio sectorial de negociación, se deciden por negociar un nuevo convenio de empresa que generalmente tiene un ámbito de afectación personal mucho más reducido.

## **Cobertura de la negociación colectiva**

Como se puede comprobar con el análisis del cuadro siguiente, la tasa de cobertura de la negociación colectiva en España tiene unos niveles razonables, aunque con matices.

CUADRO 2. ASALARIADOS INDEFINIDOS Y TEMPORALES POR RAMA DE ACTIVIDAD (2 DÍGITOS CNAE) Y FEDERACIONES. 2º TRIMESTRE 2006. DATOS EN MILES

Ramas CNAE	Total	Total indefinidos	Total temporales	% temporalidad
Agricultura, ganadería, caza y actividades de los servicios relacionados con las mismas	418,6	155,8	262,8	63
Selvicultura, explotación forestal y actividades de los servicios relacionados con las mismas	37,6	22,0	15,6	41
Pesca, acuicultura y actividades de los servicios relacionados con las mismas	35,2	23,4	11,8	33
Extracción y aglomeración de antracita, hulla, lignito y turba	10,4	10,0	0,4	4
Extracción de crudos de petróleo y gas natural; actividades de los servicios relacionados con las explotaciones petrolíferas y de gas, excepto actividades de prospección	10,6	10,1	0,5	5
Extracción de minerales metálicos	1,4	1,2	0,1	10
Extracción de minerales no metálicos ni energéticos	42,6	32,5	10,1	24
Industria de productos alimenticios y bebidas	425,5	315,3	110,3	26
Industria del tabaco	11,9	9,9	2,0	17
Industria textil	100,1	78,3	21,8	22
Industria de la confección y de la peletería	78,1	54,4	23,7	30
Preparación curtido y acabado del cuero; fabricación de artículos de marroquinería y viaje; artículos de guarnicionería talabartería y zapatería	57,5	33,3	24,2	42
Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	93,7	68,4	25,3	27
Industria del papel	48,2	35,5	12,7	26
Edición, artes gráficas y reproducción de soportes grabados	165,8	133,5	32,3	19
Coquerías, refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	14,7	10,9	3,8	26
Industria química	175,0	143,8	31,2	18
Fabricación de productos de caucho y materias plásticas	96,0	72,1	23,9	25
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	186,0	137,9	48,1	26
Metalurgia	122,4	93,2	29,2	24



CUADRO 2. ASALARIADOS INDEFINIDOS Y TEMPORALES POR RAMA DE ACTIVIDAD  
(2 DÍGITOS CNAE) Y FEDERACIONES. 2º TRIMESTRE 2006. DATOS EN MILES

(continuación)

Ramas CNAE	Total	Total indefinidos	Total temporales	% temporalidad
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	317,2	207,1	110,1	35
Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	206,3	162,1	44,2	21
Fabricación de máquinas de oficina y equipos informáticos	16,9	15,5	1,4	9
Fabricación de maquinaria y material eléctrico	81,1	63,9	17,2	21
Fabricación de material electrónico; fabricación de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	28,1	19,6	8,6	31
Fabricación de equipos e instrumentos médico-quirúrgicos, de precisión, óptica y relojería	31,2	25,1	6,1	20
Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	219,4	173,0	46,4	21
Fabricación de otro material de transporte	68,7	49,7	19,0	28
Fabricación de muebles; otras industrias manufactureras	154,4	110,3	44,1	29
Reciclaje	18,3	15,5	2,8	15
Producción y distribución de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente	73,7	61,8	11,9	16
Captación, depuración y distribución de agua	40,0	29,9	10,1	25
Construcción	2.006,3	865,9	1.140,4	57
Venta, mantenimiento y reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores; venta al por menor de combustible para vehículos de motor	328,4	257,5	70,9	22
Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	589,5	440,9	148,6	25
Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores; reparación de efectos personales y enseres domésticos	1.214,2	838,6	375,6	31
Hostelería	1.100,1	593,1	507,0	46
Transporte terrestre; transporte por tuberías	385,9	297,3	88,5	23

CUADRO 2. ASALARIADOS INDEFINIDOS Y TEMPORALES POR RAMA DE ACTIVIDAD  
(2 DÍGITOS CNAE) Y FEDERACIONES 2º TRIMESTRE 2006. DATOS EN MILES

(continuación)

Ramas CNAE	Total	Total indefinidos	Total temporales	% temporalidad
Transporte marítimo, de cabotaje y por vías de navegación interiores	17,9	12,9	5,0	28
Transporte aéreo y espacial	54,9	42,2	12,7	23
Actividades anexas a los transportes; actividades de agencias de viajes	171,8	126,9	45,0	26
Correos y telecomunicaciones	271,8	189,9	81,9	30
Intermediación financiera, excepto seguros y planes de pensiones	296,7	249,8	46,8	16
Seguros y planes de pensiones, excepto seguridad social obligatoria	93,9	74,3	19,6	21
Actividades auxiliares a la intermediación financiera	30,1	23,7	6,4	21
Fabricación de maquinaria y material eléctrico	81,1	63,9	17,2	21
Actividades inmobiliarias	118,9	81,8	37,1	31
Alquiler de maquinaria y equipo sin operario, de efectos personales y enseres domésticos	38,5	29,0	9,4	25
Actividades informáticas	155,9	113,9	42,0	27
Investigación y desarrollo	37,1	20,1	17,0	46
Otras actividades empresariales	1.063,6	736,8	326,8	31
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	1.212,1	921,6	290,5	24
Educación	1.061,5	757,0	304,5	29
Actividades sanitarias y veterinarias, servicio social	1.077,7	724,4	353,3	33
Actividades de saneamiento público	78,2	58,6	19,6	25
Actividades asociativas	75,3	53,9	21,4	28
Actividades recreativas, culturales y deportivas	316,2	193,1	123,1	39
Actividades diversas de servicios personales	164,2	106,6	57,6	35
Hogares que emplean personal doméstico	760,9	384,6	376,3	49
Organismos extraterritoriales	2,8	1,3	1,5	53
<b>TOTAL</b>	<b>16.110,9</b>	<b>10.570,7</b>	<b>5.540,2</b>	<b>34</b>

Nota importante: Los valores inferiores a seis mil (6,0) presentan un elevado error de muestreo.

Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de microdatos de la EPA del INE.

Si tenemos en cuenta los comentarios realizados al respecto de los datos del cuadro 1, se observa que se negocian convenios para 12,3 millones de personas, a las que habría que sumar los cerca de 2,5 millones que trabajan como empleados públicos para las diferentes Administraciones del Estado, y tenemos unos niveles de cobertura teórica de la negociación colectiva del entorno del 90%.

Ahora bien, hay un número indeterminado de personas contabilizadas dos veces por estar afectadas por dos convenios. Normalmente uno sectorial y otro de empresa, aunque puede darse el caso de estarlo por dos sectoriales (estatal y provincial). Por otro lado, las hojas estadísticas tienen márgenes de error importantes en algunos casos.

En no pocos convenios, fundamentalmente de empresa, nos encontramos con colectivos a los que no les es de aplicación la totalidad o parte del contenido del convenio, con lo que los niveles reales de eficacia personal se sitúan más cerca del 80% que del 90% que resulta de una lectura simple de los datos.

Aún así, si tenemos en cuenta que las personas que cotizan en el Régimen Especial de Hogar no tienen convenio colectivo, estamos hablando de una tasa de cobertura mejorable, pero apreciable. Lo que no impide, sino todo lo contrario, que las organizaciones del sindicato sigan prestando atención a los vacíos de cobertura existentes y tomando iniciativas de negociación o extensión para proteger los intereses del conjunto de la población trabajadora en todos los ámbitos y sectores.

## **Ámbitos funcionales**

En relación con los ámbitos funcionales de negociación, tal vez haya llegado el momento de una reflexión serena y a fondo relativa a la manera en que en el Estatuto de los Trabajadores se regula esta cuestión. «*Los convenios colectivos tendrán el ámbito de aplicación que las partes acuerden*», señala al respecto en su art. 83 para, a continuación, en el 84, después de decir en el párrafo 1º que «*un convenio colectivo... no podrá ser afectado por lo dispuesto en un convenio de ámbito distinto*»..., pasar a decir en el 2º párrafo del mismo artículo que «*a pesar de lo establecido en el artículo anterior, los sindicatos y las asociaciones empresariales que reúnan los requisitos de legitimación de los artículos 87 y 88 de esta ley podrán, en un ámbito determinado que sea superior al de empresa, negociar acuerdos o convenios que afecten a lo dispuesto en los de ámbito superior siempre que dicha decisión obtenga el respaldo de las mayorías exigidas para constituir la comisión negociadora en la correspondiente unidad de negociación*».

Por una parte, tenemos que las materias no negociables en ámbitos inferiores se limitan a los períodos de prueba, modalidades de contratación –salvo los aspectos de adaptación al ámbito de empresa–, los grupos profesionales, régimen disciplinario y normas mínimas de seguridad e higiene o movilidad geográfica. *Esta limitación de materias reservadas al ámbito sectorial estatal incentiva la excesiva proliferación de ámbitos de negociación funcionales y geográficos.*

Por otro lado, la forma en que a través del art. 87 se definen los sujetos legitimados para negociar y el reconocimiento de la capacidad de las partes legitimadas para decidir los ámbitos funcionales, permite entender las dificultades para el correcto establecimiento de reglas de concurrencia o articulaciones de la negociación entre los distintos ámbitos en los diferentes sectores.

El actual modelo de negociación colectiva es heredero de la Ley de Convenios de 1958, nacida en unas particulares condiciones políticas y sociales en España, y se consolidó en el Estatuto de los Trabajadores de 1980 –con la oposición activa de CC.OO.–, en una fase de desarrollo económico caracterizado por el mantenimiento de importantes influencias del período autárquico y el predominio de estrategias empresariales muy asentadas en el modelo «fordista» de producción. Parece llegado el momento de reflexionar sobre si actualmente resulta eficaz para enfrentar los retos derivados de una situación radicalmente distinta.

La creciente internacionalización de la economía, con ausencia de reglas como veíamos anteriormente, el papel preponderante del sector servicios en la composición del empleo en España y la alta dependencia del tejido industrial español de los grupos multinacionales son factores que invitan a pensar en la necesidad de inducir cambios, que seguramente en algunos casos harían necesario algún acompañamiento de reforma legal, tendentes a reforzar el papel del sindicato y su presencia en la empresa a través de un papel más activo en la negociación colectiva de las secciones sindicales que favorezcan una mayor correspondencia (y articulación) entre la negociación en la empresa y la negociación sectorial.

Es importante, por otra parte, reforzar el papel de las federaciones sindicales en su función de eje vertebrador de las estrategias de negociación colectiva incluida la definición de la estructura de la misma. Así como parece importante también encontrar soluciones a los problemas derivados de la presencia en el mismo ámbito negocial de realidades sectoriales distintas.

Si como se afirma en la Declaración de julio de 2004 el objetivo es *«la racionalización de la estructura de la negociación colectiva en la línea marcada por el AINC 97»*, esto sólo es posible hacerlo desde la preponderancia del papel del sindicato en todos los ámbitos de

negociación, al menos esta es mi opinión. El resto no pasan de ser afirmaciones voluntaristas más o menos bien intencionadas, pero alejadas de cualquier enfoque serio que permita poner manos a la tarea.

Ahora bien, lo peor no es que las cosas permanezcan como están, lo malo es que la situación actual y su previsible evolución «natural» invitan a pensar que las condiciones para una adecuada defensa de los intereses colectivos e individuales de las personas que trabajan se harán cada vez más difíciles e incorporarán mayores riesgos de segmentación o estratificación. Más tarde o más temprano, si no lo está haciendo ya, también en el sindicato se dejarán sentir los efectos de tal dinámica.

Por muy estructurados que ahora parezcan o lo estén en realidad no hay sectores blindados y a salvo de actuaciones que en el futuro, más o menos lejano, persigan su desestructuración.

Es difícil pensar que se vaya a producir un «*enriquecimiento de los contenidos negociales*» actuando ámbito a ámbito de negociación en unidades que cada vez agrupan a menos número de trabajadores. Y, siendo cierto que ya han pasado los tiempos del «café con leche para todos» (si es que alguna vez los ha habido), en mi opinión, es desde el reforzamiento, una vez más, de la capacidad de las federaciones sindicales para articular estrategias y objetivos de la negociación desde donde se puede pensar seriamente en la posibilidad de avanzar por ese camino.

Además de inducir cambios en los hábitos sindicales, por ejemplo intentando, como se ha dicho, que las secciones sindicales –es decir, el sindicato– tomen un mayor protagonismo en la negociación de los convenios en las empresas, delegando menos esa función en instancias parasindicales, o impulsando la generación de mayores niveles de cooperación interfederativa (sobre todo con respecto a la negociación en los llamados sectores fronterizos), tal vez se haga necesario dotar de alguna competencia mayor a la Comisión Consultiva de Convenios (CCNCC) en materia de creación y modificación de ámbitos funcionales.

La representatividad sindical es una variable que es preciso tener en consideración a la hora de debatir en torno a posibles reformas normativas, si tenemos en cuenta que la capacidad de negociar convenios de eficacia general en cualquier ámbito viene determinada por el voto obtenido en los procesos electorales.

En un país que, como España, cuenta con unas tasa de afiliación a las organizaciones sindicales (y ello sin entrar a valorar la forma en que se determina la representatividad de las organizaciones empresariales), las elecciones sindicales se convierten en el mecanismo más potente de legitimación y de ellas nace gran parte de las capacidades que la norma, a

partir de la consideración de sindicato más representativo, otorga al mismo, tanto para actuar en la empresa y los sectores como en relación con los poderes públicos.

Por esto mismo, cualquier iniciativa de reforma debe tener muy presente la relación que se establece entre la negociación colectiva y los procesos electorales. El mandato congresual para el impulso de la reforma de la normativa electoral no puede llevarse a efecto, si llega el caso, sin tener en cuenta esta relación y la posición que la CS de CC.OO. ocupa entre las organizaciones sindicales españolas.

Si importante es acabar con la anomalía democrática que supone que del orden de cinco millones de trabajadores y trabajadoras, por el hecho de trabajar en empresas de menos de seis asalariados, estén privados del derecho a elegir con su voto quién quieren que represente sus intereses, tanto o más lo es mantener para las organizaciones sindicales la capacidad de firmar acuerdos dotados de eficacia general.

El compromiso contraído en la Declaración de julio de 2004 para la negociación de la reforma de la negociación colectiva debe ser aprovechado por el sindicato para conseguir los principales objetivos: que la cobertura se extienda a todos los trabajadores, que se consigan mejores derechos y una mayor capacidad para gobernar la negociación.

Lo más relevante es la delimitación de los ámbitos de negociación, de forma que coincida con mercados efectivos en que las empresas compiten entre sí, adaptando de esta forma la negociación colectiva tanto a las actividades de la economía como al mercado de trabajo.

Es necesario profundizar en la regulación de los ámbitos inferiores al estatal y las materias que deben ser incluidas en los mismos, eliminando la fuerte debilidad existente en este marco de regulación y que se deteriora aún más como consecuencia de la segregación de convenios sectoriales hacia el ámbito de las empresas. Además, porque se producen circunstancias absurdas en las que acuerdos o pactos en el ámbito de la empresa infringen de forma manifiesta los contenidos de convenios de ámbito superior, situación que sólo se puede superar reforzando la estructura de la negociación colectiva.

Aquellos que de manera insistente vienen planteando la necesidad de reformar la negociación colectiva, y el sindicato mismo, deben partir de conocer que a los convenios colectivos sólo es dado reclamarles aquello que pueden dar. Antes de abrir una mesa de negociación conviene saber qué es lo que se espera alcanzar de ella y cuáles son los medios para hacerlo. El convenio puede y debe resolver algunos de los problemas que tiene la economía española, pero no se le puede pedir que los resuelva todos, ni los que afectan a la competitividad de las empresas —que la mayoría de las veces tienen que ver con factores distintos a los que tradicionalmente vienen incorporando los convenios—, ni todos aquellos que tienen relación con la calidad de vida de las personas.

Sabido es que el bajo crecimiento de la productividad que muestra la economía española viene determinada por las características de nuestro modelo de crecimiento. Sin actuaciones decididas tanto desde el mundo de la empresa como desde la iniciativa pública para el desarrollo de nuevas herramientas de competitividad asociadas a la I+D+i y la cualificación de las personas, por más que los convenios perdieran, si fuera el caso, fuerza normativa, no iban a mejorar nuestros parámetros actuales. Tampoco más flexibilidad y desregulación van a mejorar, sino todo lo contrario, la competitividad de las empresas.

El convenio colectivo puede ser un factor de competitividad, pero no está concebido como elemento impulsor del dumping social. Antes al contrario, puede y debe jugar un importante papel como factor de cohesión social y territorial.

Para un adecuado enfoque de una hipotética reforma de la negociación colectiva, desde mi punto de vista, habría que identificar qué cosas son mejorables a partir de la adecuación de nuestra propia actuación, identificando nuestras ineficiencias y actuando para corregirlas; qué otras precisan para su corrección del acuerdo con las organizaciones empresariales y las que necesitarían hacer modificaciones legales.

Realizado este ejercicio a partir de valorar los niveles actuales de eficacia de la negociación colectiva, sería conveniente y prudente calibrar la confluencia de objetivos, que no deberían alejarse demasiado de los señalados por el Consejo Confederal ya citado: *«Objetivos asumibles por el conjunto de los interlocutores, para reforzar el carácter normativo del convenio colectivo, reducir los márgenes de inseguridad y ampliar la protección y cobertura de la negociación colectiva»*.

LUIS ENRIQUE ALONSO

**Centralidad del trabajo y cohesión social:  
¿una relación necesaria?**





Kasimir Malévich, *Los pulidores del parque*, 1912.

---

*Dados los peligros contemporáneos, tanto de desintegración y fragmentación de las identidades sociales como de corrosión y disolución de los vínculos cooperativos, parece necesario restaurar la solidaridad y la seguridad pública en el ámbito de las políticas democráticas, y en este sentido la contribución del mundo del trabajo resulta imprescindible. Reconstruir y regenerar los derechos sociales del trabajo, impulsar su estudio y la mejora de sus condiciones, revalorizarlo e incentivarlo en su dimensión colectiva y civilizatoria es volver a impulsar los valores de la ciudadanía —y no sólo los del consumo privado o la inversión tecnológica— hacia un desarrollo activo evitando así el peligro de regresión al que estamos permanentemente expuestos. Esto significa plantear un proyecto de sostenibilidad social de los modelos occidentales de empleo, donde lo cuantitativo sea siempre regulado por lo cualitativo, pudiéndose derivar del mundo del trabajo proyectos personales y comunitarios donde quepa la seguridad, la alteridad y el bienestar ciudadano; es evidente que de malos trabajos no surgen buenas democracias y de malas sociedades no surgen buenas empresas.*

*Para Manolo, que tanto sabía de trabajo, de civismo y de coherencia*

*«El trabajo, como las propias necesidades, puede tener un substrato objetivo, pero es también construcción social; el trabajo como actividad es, por lo tanto, objetivo y subjetivo, como en Marx, para quien el proceso de producción es proceso de valorización y proceso de trabajo. Este último no se reduce a las actividades físicas, ni siquiera a las mentales que desempeña el trabajador, porque es una relación social; como tal, es interacción inmediata o mediata con otros hombres que ponen en juego relaciones de poder, dominación, cultura, discursos, estética y formas de razonamiento. Es decir, se trata de la función caleidoscópica del trabajo que ya adivinaba Gramsci».*

Enrique de la Garza  
(2000: 32)

*«Hace tiempo la televisión se veía en familia, hoy la vemos cada uno por nuestro lado, mando a distancia en mano. Antes el trabajo estaba estandarizado, era rígido, ahora se ha vuelto polivalente y flexible. Las instituciones, la empresa, la familia, la patria eran paternalistas y autoritarias, ahora son permisivas, liberales incluso. Hace décadas un sentimiento de unidad reinaba en el mundo, hoy domina una sensación de inseguridad».*

Daniel Cohen  
(2001: 13)

*«Toda sociedad, según los principios que la definen y la organizan, sacrifica a una parte de los que la constituyen».*

Georges Balandier  
(2001: 253)

El malestar y las tensiones sociales que han acompañado al triunfo del discurso de la economía globalizada han vuelto a poner en primera línea de argumentación política el tema de la cohesión social. Lo que se explica en gran parte porque los costes sociales del modelo de desregulación de los años ochenta y noventa se han hecho inocultables y porque la construcción un tanto ilusoria, pero no exenta de razón, de una imagen de los «buenos viejos tiempos keynesianos» ha venido a resaltar que un modelo de integración y resolución del conflicto social ha quedado desarticulado, dejando fuera a los sujetos sociales —y productivos— que habían sido fundamentales en la construcción de un consenso del bienestar (Alaluf, 1999).

### La cohesión social como proyecto moderno

En general toda teoría social es una teoría implícita de la cohesión social porque trata de resolver el problema «hobbesiano» del origen del orden social y las raíces que conforman el vínculo que mantiene a los individuos unidos en formaciones sociales estables. Además, en estas mismas teorías tendemos a encontrar casi siempre una teoría anexa del perfeccionamiento del vínculo, de manera que formas más elementales, locales y emocionales de relación —*la comunidad* en los clásicos términos de Ferdinand Tönnies (1980)— se van formando en complejas, anónimas, nacionales y racionales —la asociación—, consiguiendo así una mayor armonización entre la libertad individual y los valores sociales, así como entre los intereses individuales y las necesidades sociales.

El discurso, últimamente, dominante en la formación de la cohesión social es básicamente una versión reformada y reforzada de la tradición liberal, según la cual un mercado autorregulado y sin trabas es capaz desde el centro de la sociedad de generar la mayor riqueza posible a la vez que de garantizar la mayor libertad individual (Polanyi, 1989). La cohesión social liberal no es más que un resultado —o «subproducto»— de formas privadas de interacción donde cada individuo lleva a cabo, desde su posición estratégica, acciones racionales y contractuales destinadas a maximizar la utilidad individual. Desde esta perspectiva, el proceso de integración social es un hecho fundamentalmente privado-subjetivo donde instituciones primarias y voluntarias, desde la familia al asociativismo (un asociativismo contractualista de seres estrictamente individuales y asociativismo contractualista de seres estrictamente individuales y soberanos que establecen relaciones cooperativas para mejorar su posición social), realizan el papel fundamental de dotar al mercado de una comunidad moral absolutamente privada de acuerdo con los principios básicos de la

máxima libertad individual y la negación de lo colectivo, como esfera no derivada directamente de la acción y la adición de decisiones individuales.

Así, la desintegración –o la exclusión– será también un hecho –y una responsabilidad– estrictamente privada, un mal uso de las oportunidades vitales y cooperativas del mercado y los sentimientos morales del capitalismo. El fracaso social es considerado, desde esta óptica, como un fenómeno transitorio y reversible donde desajustes de objetivos –o simples reveses de la fortuna– pueden ser corregidos con políticas de promoción personal, realizadas o bien por un Estado mínimo o bien por el asociacionismo privado que vuelven a aumentar la capacidad de competencia en el mercado de los individuos –en los casos más leves–, o que vuelvan a crear las expectativas de esa competencia en los casos más aislados y severos.

Siguiendo la tradición del análisis liberal y *toquevilliano* sobre el potencial asociativo de las democracias, James Coleman (1990) introduce el concepto de capital social hablando de un específico recurso para la acción, que consiste en la estructura de relaciones de un individuo y entre las personas. Razonar en términos de capital social es considerar la sociedad desde el punto de vista del potencial de acción de los individuos que derivan de las estructuras de relación. En efecto, Coleman desarrolla una sociología del actor estratégico y racional, y se mueve desde ahí hacia las macroestructuras. El capital social, entonces, más que un objeto específico, parece constituir un punto de vista sobre el conjunto de relaciones que una sociedad es capaz de generar. Las organizaciones creadas para fines específicos son estructuras que se producen y producen capital social con una acción directa e intencional; quien controla una organización tiene un capital social, pero, además, Coleman está interesado de un modo particular en el capital social creado, como subproducto de las estructuras sociales más informales: las asociaciones de ayuda mutua, las organizaciones voluntarias, las relaciones entre personas ligadas en más de un contexto (familiar, de trabajo, religioso), las redes densas de actividades socioempresariales, etc.

El últimamente muy difundido Francis Fukuyama (1998 y 2000) ha utilizado, recientemente, la vía abierta por Coleman para el análisis comparado de la estructuración social de las sociedades capitalistas contemporáneas en una actualización reforzada de la tradición liberal. A su juicio, está en curso una convergencia de las instituciones políticas y económicas de los diversos países con economías orientadas al mercado y a la integración en la división capitalista global del trabajo. Se registra un abandono de las esperanzas sobrevenidas de la intervención del Estado en los asuntos económicos y un redescubrimiento del hecho de que instituciones políticas y económicas sanas dependen de una sana y dinámica sociedad civil. La sociedad civil –empresas, asociaciones, escuelas, clubes, sindicatos– se

funda a su vez sobre la familia como lugar primario de socialización de la cultura, de los valores y de las disposiciones morales de una sociedad. La convergencia económico-política de los diversos países hace emerger el conocimiento y la importancia de las diferencias culturales. La tesis central del análisis comparativo se especifica, entonces, en la constatación de que las diversas sociedades tienen diversas dotaciones de capital social. En particular, el radio de confianza –más amplio o más restringido– es función de distintos códigos éticos, que se refieren en particular a diferentes culturas de la familia, le otorga a cada sociedad mayor posibilidad de éxito económico y social. La familia puede ser la base de formas económicas de pequeña empresa de éxito, como en la Italia del centro-noreste, donde la familia tiene un radio medio de extensión de confianza en la comunidad, una especie de «familismo» extendido, pero es también un obstáculo para organizaciones económicas más complejas. Las grandes corporaciones encuentran, de hecho, un terreno cultural apto en países como Japón, Alemania y Estados Unidos, donde la familia no ha sido culturalmente un obstáculo para formas asociativas extensas, favorecidas también por otros elementos culturales (las sectas protestantes en Estados Unidos, por ejemplo). Para Fukuyama (2000), la gran catástrofe social puede venir de la falta de confianza, del hundimiento de las instituciones y valores tradicionales, lo que deviene en la dilapidación del capital social y, por ende, en la cohesión social, que no deviene así de ningún orden productivo, sino de la voluntad de conservar la posibilidad de expresar las voluntades libres de hombres considerados como soberanos.

Por otra parte, nos encontramos con la vía más institucionalista y colectiva para afrontar los problemas de la inclusión, la solidaridad y la incrustación social. Así, la vía institucional de la cohesión social la ha abierto, fundamentalmente, la tradición más clásica de la sociología francesa, encabezada por Emile Durkheim (1982), y encuentra la principal fuente de esta cohesión en la división social del trabajo que crea una solidaridad por interdependencia o necesidad mutua. Solidaridad orgánica que se considera superior y alternativa a las formas de solidaridad mecánica o por proximidad, cercanía y semejanza situacional asociada a grupos humanos con *escasa división del trabajo*. El perfeccionamiento de la división del trabajo implica así una mayor *densidad moral* de la sociedad y la construcción de un marco normativo en general y jurídico en particular basado, cada vez más, en el derecho –de diferencias articuladas– restitutivo, y menos en el orden primitivo –de homogeneidades impuestas– propio de las sociedades consideradas como primitivas y autoritarias. La cohesión social es, así, la *conciencia colectiva* que como *hecho social* –independiente de las voluntades individuales– surge como horizonte normativo y valorativo de la necesidad de interdependencia funcional, que vincula a los diferentes grupos que producen en socie-

dad la desintegración y pérdida de cohesión social, es tomada como un *desorden normativo*, como un desajuste de normas y valores incapaces de ajustar la división del trabajo y de estabilizar la especialización funcional de la sociedad sobre principios morales sólidos y colectivamente respetados, una especie de pérdida de fe en la religión civil de la solidaridad institucional y la interdependencia funcional jurificadas. El conflicto aparece, pues, como un conflicto normativo y valorativo, y su solución es siempre del mismo tipo: encontrar nuevas normas morales y sistemas jurídicos que estén de acuerdo con la división del trabajo para, así, incrementar la solidaridad orgánica.

Este enfoque de características solidaristas e institucionalistas, típico del optimismo social (y presocialista) de la primera reforma republicana de finales del siglo XIX y principios del XX, ha tenido una larga y diversa trayectoria en las versiones más moderadas, ha acabado siendo absorbido por el pensamiento funcionalista armonizándolo con la tradición liberal, así el sociólogo norteamericano Talcott Parsons (1976) acabó identificando la sociedad como un sistema integrado de roles, donde el sistema cultural socializaba a los individuos en valores que los convertía en realizadores necesarios de las funciones globales de reproducción social, visión que se sigue planteando constantemente cada vez que se habla de cohesión social (véanse, por ejemplo, Berger y otros, 1999). Sin embargo esta tradición institucionalista también ha generado una corriente más radical que llega hasta nuestros días.

La más interesante de estas propuestas es la de Robert Castel (1997), que parte de la hipótesis de un *doble eje* de integración por el trabajo –empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo– y la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad –inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social–; estas conexiones cualifican zonas diferentes de densidad conjunta de las relaciones sociales, *zonas de integración*, *zonas de vulnerabilidad* y *zonas de desafiliación*. Evidentemente, no hay correlación mecánica entre los dos ejes –eje laboral, eje relacional– y la pérdida de posiciones en uno no implica que no se pueda mantener la estabilidad social para ciertos individuos si en el otro eje se da una situación sólida y solvente. Pero para Castel el tema es más global e institucional, la flexibilización y precarización del trabajo están separando cada vez más y privatizando estos dos ejes, haciendo aumentar las distancias entre las zonas de integración y las zonas de vulnerabilidad (riesgo de pérdida de ingresos laborales, y de obtención de reconocimiento social por la ocupación de temporalización recurrente, de rotación y volatilidad en el empleo, etc.– y *desafiliación* –desintegración severa, pérdida total de autonomía, exclusión, mendicidad, etc.); de tal manera que para Castel el mecanismo de la flexibilidad laboral, combinado con el de la *desformalización*, *desjuridificación* y *desins-*

*titucionalización de todas las relaciones sociales y especialmente las laborales*, está formando las condiciones para una sociedad excluyente donde, a la vez que aumenta cualitativamente el poder y la comodidad del grupo integrado, aumenta cuantitativamente el tamaño y las dificultades de las zonas vulnerabilizadas y desafiadas. Por ello, Castel concluye que la verdadera lucha contra la exclusión no consiste, o al menos no únicamente, en tratar de insertar a los excluidos, sino en luchar por una transformación y consolidación de las condiciones de trabajo y de vida; muchas veces mirar sólo a los márgenes en los temas de cohesión social impide ver que los procesos se generan en el centro mismo.

En concordancia con esta tesis Pierre Bourdieu (1999) establece los procesos de cohesión social como procesos conflictivos de lucha por un capital simbólico –la ciudadanía reconocida, en gran parte conformada por una posición laboral estable– que los grupos dominantes tratan de controlar y bloquear en su acceso, y por el que los grupos dominados pugnan en estrategias ya sean de adaptación solidaria e individualizada o de confrontación y acción colectiva. Es por esto que las políticas sociales que han desarrollado los Estados de orientación neoliberal crean el concepto de exclusión social como un proceso de segregación estructural del capital social, donde «el pueblo» como colectivo queda fragmentado, segmentado y clasificado hasta aislar a amplios sectores de la población en categorías socioadministrativas incapaces de generar estrategias políticas por sí mismas.

Norbert Elias, en su agudo análisis sobre la exclusión social, remarca más los aspectos de la interdependencia concreta dentro de los problemas de cohesión psicosocial. Para este autor la cohesión es producto de un proceso de construcción y naturalización de las configuraciones sociales producidas por redes de dependencia (Elias y Scotson, 1997). El uso de la noción de cohesión social según Elias nos remite a la distancia social y a la oposición entre *los establecidos* y *los outsiders*, la cohesión interna de los establecidos aumenta cuando se cierran y alejan en distancia de los *outsiders*, que cada vez se desvinculan más y pierden contacto en las redes de interdependencia. El uso de los factores simbólicos de generación de coherencia de los establecidos cierra la posibilidad de incrustarse en las redes de interdependencia a los *outsiders*; por tanto, sólo las políticas de refuerzo de la interdependencia en las redes, que combinan lo macro y lo microsociales y que rompan las *lógicas de exclusión* de los sectores internos integrados (sus blindajes simbólicos educativos y materiales), serán medidas realmente efectivas para ampliar una cohesión social, auténticamente general, que vendrá por reducción de las distancias sociales y por el fortalecimiento y el alargamiento de las configuraciones sociales y las redes de interdependencia materiales y simbólicas. En el proceso de civilización los derechos universales laborales han tendido puentes entre establecidos y *outsiders*, y han sido

precisamente los momentos de crisis laboral cuando los polos se han separado, enfrentado y desconectado.

En los últimos tiempos ha crecido la atención por estas metodologías de articulación de lo macro con lo micro, para investigar los modos de adaptación personales a situaciones y recorridos típicos. Así, el estudio de las adaptaciones por medio de una redes horizontales de relaciones (Granovetter, 1974), el análisis de las carreras (Arthur, Hall, Lawrence, 1989) y el redescubrimiento del mundo de la interacción y el reconocimiento de su importancia para la estructuración social son herramientas que Richard Sennett maneja en el que puede considerarse como el gran libro de ensayo de finales de los noventa, cuya estela puede permanecer todavía bastantes años. En esta obra, Richard Sennett (2000) realiza un impresionante diagnóstico sobre la corrosión del carácter del ciudadano posmoderno, minimizado y movilizado éste por las relaciones laborales del posfordismo norteamericano. Sennett va describiendo así, con una plasticidad casi literaria, la quiebra de las narrativas autobiográficas de quienes ya no pueden presentar su vida como un relato estabilizado y organizado a partir de la vocación laboral o de la centralidad y coincidencia de su lugar laboral y su lugar social.

La desorientación sobre las responsabilidades personales y la percepción de la vida en la empresa como una situación mezcla de presión y vulnerabilidad permanente son para Sennett una consecuencia de las nuevas relaciones laborales que, desde finales de los años ochenta, se desenvuelven a base de reestructuraciones de plantillas permanentes. En este horizonte, el recurso al trabajo en equipo o a unas rutinas de «buen» trato personal superficial –tanto entre los empleados de las empresas como entre las empresas y sus clientes– no puede aliviar la tensión existencial que atenaza a cada vez más grupos sociales colocados bajo el arbitrio de la flexibilidad, la reconversión empresarial permanente y la rotación por diferentes puestos de trabajo. Rotación y movilización por diferentes puestos y funciones que, aunque percibidas míticamente como un avance personal, en la mayoría de los casos no son más que derivas descendentes o estrictamente horizontales que indican que, en ausencia de carreras estables, la movilidad funcional y geográfica impuesta por las prácticas de flexibilización generalizada, encubren muchas veces una especie de esfuerzo permanente y recurrente para no llegar a ningún sitio.

En suma, las tradiciones liberales le dan un escaso lugar al proceso de trabajo como institución central en la cohesión social –encontrando en la expresión de la libre voluntad de los agentes el único cemento de lo social, es el mercado el que impulsa la división del trabajo–, sin embargo las tradiciones institucionalistas suelen situar en el entramado jurídico ligado al proceso de trabajo como elemento central de la producción de la cohesión social.



El movimiento posmoderno no hace otra cosa que regresar por la vía irónica al liberalismo y banalizar el proceso de trabajo, aceptando, seguramente con regocijo, la crisis de la cohesión social generada en los entornos posfordistas por la escasa regulación institucional de la nueva división del trabajo.

### **La posmodernidad como la pérdida de cohesión social**

La obra de Sennet va más lejos, cuando nos describe la ruptura del ascenso social permanente y de la realización de las personas en el trabajo (Sennet, 2006). En este sentido, las diferencias de motivación, cohesión y satisfacción comunitaria que produjo el ciclo fordista con respecto a las que está provocando la nueva economía flexibilizada son, paradójicamente, abismales a favor del modelo de los años de posguerra; puesto que en la actualidad ni los incentivos de consumo para las generaciones más jóvenes —que ya lo han identificado y naturalizado como forma de vida—, ni la perspectiva de la construcción de un futuro laboral —y familiar— estable, ni la identificación con una ética del trabajo que se convierta en una ética completa de vida son capaces de provocar una experiencia subjetiva que ligue las trayectorias individuales y generacionales con una consciencia colectiva generadora de vínculos sociales comúnmente aceptados y reconocidos. El mundo, así, de unas relaciones laborales presidido por la flexibilidad, el riesgo, la azarosa relación entre esfuerzos y recompensas, y la difícil inteligibilidad de sus objetivos concretos en medio de una inflación de discursos abstractos (competitividad, mundialización, rapidez, novedad), está provocando en todos los niveles de la pirámide laboral —puesto que a la precarización absoluta de los niveles más bajos le corresponde la situación paralela de una cúpula permanentemente presionada y en movimiento (y angustia) continua— una constante situación de frustración y vacío asumida con grandes dosis de cinismo, pero también con importantes disfunciones psicológicas, con falta de identidad y de creación de relatos propios con vueltas hacia todo tipo de comunidades locales y afectivas, muchas veces más cercana a la creencia premoderna que a la racionalidad occidental.

Todos estos análisis, en suma, nos sitúan ante un curioso panorama, y es que cuando parece más arraigada y triunfante la nueva economía de matriz financiera y tecnológica a nivel internacional, más parecen mostrarse los efectos de una especie de *anomia* del bienestar procedente de un modelo de crecimiento económico que ha demostrado su capacidad de generar enormes expectativas de enriquecimiento económico y avance tecnológico, pero que todavía tiene sin construir los modelos de ciudadanía, legitimación y consenso

social adecuados para regular, asegurar y estabilizar la norma de empleo y los criterios de ciudadanía multicultural propios de esta «era de la globalización» (Cohen y Kennedy, 2000). En este panorama, culturalmente presentado como posmoderno –porque descreo de todo gran relato, de cualquier pretensión de sentido unitario o de progreso lineal– se abre una duda radical sobre la consideración del trabajo como categoría económica y social, de sus formas concretas de uso y aplicación al proceso productivo y, en suma, de su colocación en el conjunto de instituciones sociojurídicas que conforman la ciudadanía actual como una comunidad de garantías, de derechos y obligaciones. De ahí que si en la posmodernidad, y en el posmodernismo, todo lo social se ha vuelto débil, parece que resulta difícil el encaje en el diseño de todo tipo de organizaciones del inmediato futuro, empezando por la organización de la misma convivencia cívica y la formación de la vida democrática de las naciones, de los valores que se habían venido atribuyendo al mundo del trabajo como máximas conquistas del proyecto moderno.

Con ello también todas nuestras formas de definición del trabajo y de expresión de su consideración social se están construyendo sobre metáforas y narraciones que lo enmarcan en un espacio en el que se entrecruzan y sintetizan tendencias que a simple vista son contradictorias, pero que generan un torbellino de condiciones nuevas para determinar lo que es la condición laboral misma. El trabajo y el consumo fordista respondían a la lógica moderna de los mercados de masas homogeneizados y estandarizados por una tecnología que encontraba en las grandes series tanto la condición del abaratamiento de los productos como la posibilidad de hallar un consumidor tipo que respondía a la razón de la ampliación cuantitativa de los mercados en la formación y desarrollo de nuevas clases laborales consumidoras. La condición posmoderna ha cambiado esta lógica lineal y cuantitativa, no tanto superándola –como pretenderían las versiones más triunfalistas y acríticas del posmodernismo teórico–, sino complejizándola y rediseñándola en una diversidad de estilos de vida que tiende a la individualización y a la subjetivación de las percepciones y las trayectorias personales. Sobre el trabajo –y el consumo– de masas se vienen integrando así líneas de fragmentación y segmentación que antes de responder a una simple razón cuantitativa y organizada de la economía de la producción industrial –una mecánica ordenada de precios, cantidades y calidades– expresan la desorganización sistemática de las culturas –y sobre todo las culturas laborales–, construidas ahora de manera ecléctica y paradójica bajo la presión de una nueva economía fuertemente desmaterializada y desregulada, que avanza por una senda siempre quebrada y (socialmente) azarosa, pero siempre por el camino de la máxima rentabilidad financiera a corto plazo (Offe y Deken, 2000).

Los relatos posmodernos se han venido construyendo, pues, contra las grandes convenciones sociales, culturales y filosóficas de la modernidad ilustrada (Jameson, 1999 y 2000), y al enfocarse sobre la lógica de la producción han banalizado y minimizado la importancia de la relación salarial en la construcción de los vínculos sociales. La dinámica de las sociedades no puede ni debe explicarse, a partir de ahora, en función de los modos de producción, sino de los «modos de discurso» y el modo de conocimiento –de manera específica– se considera más importante que la producción social de bienes y servicios propiamente dicha; con ello el lugar de trabajo se hace, teórica, simbólica y jurídicamente, depender de las formas de información y control de la información (Bell, 1976 y 1978). Tanto los teóricos de la posindustrialización económica (Handy, 1993 y 1996) como los de la posmodernización cultural (Block, 1990, y McGuigan, 1999) coinciden en dar por hecho que hemos entrado en un sistema informativo y reproductivo –más que estrictamente productivo– expresado en una ingente red de aplicaciones tecnológicas que requiere una nueva capacitación, una nueva mentalización y, sobre todo, un nuevo *reajuste valorativo* de los colectivos sociales que quieren pervivir en ese nuevo entorno, un entorno virtualizado y simbólicamente enriquecido capaz de *debilitar las relaciones entre personas* hasta convertirlas en una mera representación de representaciones mediáticas (Echeverría, 2000).

Si entendemos por posmodernidad no tanto una forma determinada de sociedad o mejor una fase en la evolución de la sociedad misma –lo que haría el concepto inútil y reductivo al tratar de identificar bajo un término todo un complejísimo mundo de sociedades que en la actualidad se mezclan y combinan entre sí (Vid. Eagleton, 1998)– sino un *ethos*, una *moral* que representa el marco normativo básico que regula las relaciones con el prójimo, la naturaleza y la sociedad en su conjunto; podemos decir, entonces, que en el centro de ese incoherente e inconsistente *ethos* posmoderno (ya sea en sus versiones teóricas más apocalípticas o más integradas, más liberales o más neoconservadoras) se encuentra el lugar común de resaltar el debilitamiento y la dessubstancialización sistemática de los lazos sociales estables y predecibles (Rubio Carracedo, 2000). Esta desfundamentación del *sentido colectivo* de las actividades humanas tiene una especial incidencia en el debilitamiento del lugar social del trabajo como un espacio regulado por garantías y derechos universalistas, contruidos fuera del relativismo moral y del azar existencial de los intercambios mercantiles. En este proceso estamos conociendo la destrucción de los conceptos contextuales que creaban la misma idea de trabajo en la modernidad madura. El conjunto de convenciones y valores sociales que presentaban al concepto de trabajo como socialmente central se diluyen y el trabajo, lejos ya de ser un referente institucional autónomo, se debilita y *fle-*

*xibiliza* hasta convertirse en un elemento añadido –en un empleo temporalizado y desprotegido– en otras dinámicas de desarrollo técnico y acumulación económica, más obligadas éstas a seguir los designios de la rentabilidad financiera que a respetar las cautelas del bienestar social y, particularmente, laboral (Storper y Salais, 1997).

De esta manera, el trabajo después de la Segunda Guerra Mundial se hacía consustancial e inseparable con los elementos jurídicos de reconstrucción de la modernización social democrática, después de la crisis y ruptura de esa misma modernidad que había supuesto el surgimiento de los regímenes totalitarios y el conflicto bélico subsiguiente. En este contexto de referencia –como en todos– el trabajo es insoluble del núcleo institucional en que se incrusta, y en el ciclo que se inicia en la salida de la Segunda Guerra Mundial el trabajo es inseparable de su *juridificación pública* (superando la relación contractual privada), y por tanto su conversión en un derecho de ciudadanía que asociaba titularidades y bienes públicos. Con ello, el trabajo y sus representantes institucionales quedaban formalmente consolidados dentro de un sistema regulador que intervenía parcialmente tanto en la reordenación de los procesos económicos en los que se incluía –el proceso productivo, las relaciones mercantiles, los sistemas retributivos, etc.– como en las políticas sociales que lo enmarcaban (Marshall, 1998). La llamada *sociedad del trabajo* –donde el trabajo como relación social y el empleo como situación jurídico-económica tendían a unificarse en un mismo marco normativo e institucional (Maruani y Renaud, 1993)– se revelaba, por tanto, como la resolución contextual de los conflictos sociales, producidos por la segunda revolución industrial y el primer gran capitalismo financiero cartelizado, así como del ciclo político de las grandes guerras. Se coronaba con ello la *reforma social* presentada durante toda esa época como la cuestión pendiente de la modernidad y que tomaba la forma de una sociedad de la normalidad laboral, la regularidad en y por el trabajo, y en general de una sociedad de la *seguridad*, donde el Estado, y la instituciones en general, se comprometía, nominalmente, a asegurar las condiciones de estabilidad laboral como un derecho de vida y ciudadanía. El trabajo tendía a estar regulado por las instituciones jurídicas –regulación secundaria y débil dada la aceptación básica de la racionalidad primaria del mercado, pero muy importante en sus efectos y resultados de igualación social– y gran parte de la novedad del capitalismo en esta fase histórica era su capacidad de articular mercado, democracia y ciudadanía social sobre la base de que el trabajo y los costes sociales que se acumulaban sobre el mundo del trabajo iban a quedar parcialmente cubiertos jurídicamente –al menos como declaración y proyecto político– por un Estado y una red institucional que se mostraba formalmente garante de los derechos del empleado (Erbès-Seguín, 1999a).

La dinámica institucional, por tanto, era asimilar el concepto de bienestar al concepto de seguridad laboral como producto normativo del proyecto moderno. La sociedad moderna como sociedad del bienestar se acababa representando como un proyecto colectivo de seguridad económica, en el que el mundo laboral se diseñaba jurídicamente y actúa por sí mismo, como un espacio de identificación de la ausencia de riesgo. La idea de progreso, que se venía arrastrando desde el proyecto ilustrado, se acababa concentrando en la obligación estatal e institucional de generar una ciudadanía segura que armonizase los requerimientos del avance tecnológico –y de la ganancia mercantil– con la posibilidad de reparto de renta –y de riesgos– de un sistema económico en expansión, pero regulado social y democráticamente (Alonso, 1999). El *ethos* posmoderno ha erosionado este sistema de equilibrios parciales e inestables, haciendo precisamente de la explosión de la paralización –la fragmentación– y de la inestabilidad –el caos, el azar, el riesgo, etc.– su santo y seña ético y político, dejando al mundo del trabajo, con ello, en una suerte de deriva de su sentido social profundo.

## Trabajo y alteridad

La cultura política de la sociedad del trabajo encontraba un fuerte unificador simbólico: *el otro* era un trabajador, se deshacía, pues, la diferencia en un problema de distribución y redistribución. Hoy no es tan fácil abordar el problema de la alteridad; sin embargo, es un punto crucial en una coyuntura histórica como la que estamos viviendo, donde un agresivo individualismo posesivo redivivo trata de imponer las ventajas –filosóficas, teóricas y prácticas– del egoísta homo-economicus a lo que desde allí se considera el gregarismo estupidizante de lo colectivo. Y aquí quizás lo más interesante es que el tema de considerar a la sociedad como un conjunto de movimientos sociales nos sirve para poder romper tanto las mistificaciones individualistas que tratan de hacer de la sociedad un simple sumatorio de individuos aislados como las de los diferentes colectivismos masificantes que tratan de ahogar al individuo en una totalidad anónima. Precisamente, esas mistificaciones se rompen cuando hacemos entrar en juego la grupalidad como fundamento de la socialidad. Y la grupalidad activa no sólo se establece como simple grupo de interés egoísta, sino como grupo donde la acción colectiva es forma expresiva de reivindicar las necesidades e identidades grupales atendiendo a la transformación general de la realidad social. En este sentido, el tema de la solidaridad se amplía del ámbito de lo privado –la ética de la persona– para convertirse en un elemento central de lo público –de lo político–, la creación de una comunidad de riesgo y un reparto más amplio y más justo de los costes sociales en un interés propio, recíproco y generalizado (Ricoeur, 1990).

Además, la construcción de la solidaridad se hace crítica cuando la distancia entre «nuevos» y «viejos» movimientos sociales es cada vez más débil e indefinida, si tenemos en cuenta que la vieja identidad entre ciudadano y trabajador se está rompiendo en mil formas de empleo, desempleo, contratación y subcontratación dentro de sectores muy segmentados del mercado de trabajo. Las viejas identidades y solidaridades homogéneas de clase económica pasan así por momentos de máxima inestabilidad, al perder gran parte de sus líneas de cohesión grupal, estamos atravesando, por tanto, por un proceso de amplia diferenciación y diversificación de la estructura de clases en el curso de esta larga y dubitativa pre/poscrisis permanente, que hace que se multipliquen los problemas, así como las *necesidades concretas*, de grupos especialmente fragmentados, llevando asociada la dinámica previsible de la multiplicación de las identidades específicas y las mediaciones sociales. De la capacidad actual para crear nuevos vínculos sociales y de solidaridad —una solidaridad de tercer tipo (Ascher y Godard, 2000)— que sean capaces de trascender políticas sectoriales o incluso situaciones locales depende la capacidad social de intervención pública efectiva. En este sentido, el reconocimiento de la sociodiversidad es uno de los elementos esenciales en la reconversión de los sistemas políticos de distribución, ayudando a gestionar directamente un nuevo Estado benefactor más descentralizado, donde se dé la posibilidad de encontrar vínculos sociales cada vez más flexibles, pero más seguros, que combinen la distribución económica con la identidad cultural. Ya que si bien el principio universalista estuvo en la base del moderno Estado social, sin embargo, al igual que la modernidad, el Estado de Bienestar ha sido un proyecto inacabado a mano de las políticas de oferta y de las disfunciones generadas en su propia marcha: burocratización, paternalismo, pasividad, descompromiso hacia él, etc... De esta manera, frente a las interpretaciones neoliberales que hablan de los riesgos de la *ciudadanía total* —desmotivación hacia el esfuerzo personal, indisciplina por exceso de derechos y democracia, sobrecarga de demandas en las instituciones políticas, crisis de gobernabilidad, etc.—, lo que estamos conociendo ahora es precisamente lo contrario, la estrechez y limitaciones de ese concepto de ciudadanía que cada vez deja más grupos fuera a la vez que se hace más pasivo y acomodaticio a sus titulares reales (el sector medio alto de la sociedad). Los movimientos sociales —nuevos y viejos, laborales y cívicos— tendrán que luchar para ampliar y activar los derechos de ciudadanía social —frente a los simples derechos de propiedad económica impuestos por el mercado—, a la vez que tendrán que lograr *la materialización* de estos derechos ciudadanos en todos aquellos colectivos y sujetos especialmente débiles, sojuzgados y dispersos que están siendo y serán estructurales en el nuevo capitalismo de principios del siglo XXI (Leonard, 1997).

Si la expresión del radicalismo de identidad de las clases medias funcionales fue el objeto central de los nuevos movimientos sociales en los años sesenta y setenta, los de la actualidad, sin renunciar a los problemas de expresión de identidad, estarán situados en la lucha por el reconocimiento de la alteridad, por la recuperación de otras identidades negadas y expulsadas hacia la exterioridad económica, social y simbólica desde la sociedad interna integrada. La dificultad está en hallar incentivos de identidad y solidaridad que sean capaces de superar la fragmentación social y la aparición de microconflictos incapaces de remontarse por encima de los intereses particulares (Fraser, 2000). De pasar de la racionalidad individual a la racionalidad colectiva y del Estado de la naturaleza al Estado social. Sin embargo, tanto por una parte, los límites, costes sociales, deslegitimidad y disfunciones que se han producido después de más de una década de hegemonía de las políticas neoliberales en las sociedades occidentales, como, por otra, la agresividad económica, ecológica y social que ha provocado el descompromiso social posmoderno, hacen vaticinar un cambio de signo en los compromisos sociales y abren la posibilidad de un nuevo acercamiento a lo público reconociendo las necesidades afectivas, económicas, sociales y comunicativas de una mayoría que corre el riesgo de estar marginada en diferentes grados y de diferentes formas. Esta renovación del compromiso público hace pensar que, quizás con contenidos utópicos más limitados, centrándose en temas menos espectaculares, no tan centrados en un discurso emancipatorio y más abiertos a la sensibilidad de las necesidades, volvamos pronto a vivir el eterno retorno a los movimientos sociales. Quizás teórica y políticamente el tema está en encontrar puentes entre el paradigma de la diferencia y la identidad –tan caro al pensamiento posmoderno– y el paradigma de la redistribución y la transformación radical de la división social y económica del trabajo estandarte del pensamiento moderno (Young, 2000).

En este sentido, el proceso de amplia diferenciación y diversificación de la estructura de clases en el curso de la salida de la crisis (procesos de segmentación, parcelación, descalificación y sobrecualificación, desempleo y empleo negro o precario, etc.), asociado a una fuerte terciarización del proceso de trabajo, hace que las viejas identidades y solidaridades homogéneas de *clase económica* también pasen por momentos de máxima inestabilidad al perder gran parte de sus líneas de cohesión grupal. Ahora bien, este fenómeno de máxima complejización de lo social antes que provocar una, tan anunciada como indemostrable, muerte de la sociedad del trabajo, lo que hace es obligar a replantear los procedimientos tanto del análisis teórico como de la práctica política del mundo laboral. La gran segmentación y estratificación de las situaciones laborales provocadas tanto tecnológica como institucionalmente obligan a olvidar cualquier esencialismo en la determinación de

los antagonismos sociales, reconociendo que la clase obrera de la era posfordista está constituida, cada vez más, por una pluralidad de posiciones de sujeto débilmente integradas, en algunos casos, y directamente contradictorias en otros, con lo que no queda más remedio que analizar esta pluralidad de posiciones diversas y en muchos casos contradictorias, de manera total o parcial, abandonando la imagen de un agente unificado automáticamente y homogéneo tal como se componía la «clase obrera» del discurso clásico (Santos, 2000). La lógica económica de unos intereses «objetivos» bien representados puede escindirse de la lógica social de otros colectivos sociales incapaces de imponer cualquiera de sus reivindicaciones. Los modelos de presentación y representación (política, social, cultural) del trabajo que pretendan sustentar una representatividad y una legitimidad esencialista y estrecha –brazo operativo de una inencontrable «verdadera» clase obrera que de hecho ha estallado en diversos segmentos desigualmente colocados en el proceso de trabajo–, están destinados a ser sustituidos tarde o temprano por procesos de representatividad amplia, articulada políticamente y dialógicamente construida de una manera muy estrecha con las acciones de otros movimientos sociales, en la defensa de un Estado universal, de la ciudadanía, el bienestar y la seguridad, frente a los procesos disciplinadores, generadores de inseguridad, riesgo y miedo (Beck, 2000 a y 2000b).

### **Conclusión: más allá de la *trabajofilia* y la *trabajofobia***

El mito del fin del trabajo (Rifkin, 1996 y 2000), sea en su versión apocalíptica o sea en la versión integrada, nos remite a un tipo de visión totalmente desenfocada que es la que enfrenta una trabajofobia liberadora y rupturista a una trabajofilia decadente y conservadora. Además del escaso realismo que supone partir de una propuesta semejante, el siguiente error es asimilar el trabajo a un lugar metafísico del que se elimina toda mediación, contradicción o comunicación política. Y, sin embargo, el trabajo ha tenido siempre sentidos contradictorios porque ha dependido de los sentidos que sobre él han querido imponer los poderes y los contrapoderes que lo han definido (Blanch y Rivas, 2001; Alonso, 2001).

Por todo ello se puede decir que el trabajo, sin ningún tipo de esencialismo y concebido como razón social y política concreta, encarnado en grupos sociales reales –sin tomarlo ni como una abstracción historicista y profética, ni como un empleo que se reduce a mera magnitud económica individualizada–, debe ocupar un lugar institucional principal en el conjunto de mecanismos de regulación y gobierno de las democracias actuales, no



decimos ni el único, ni el central —entre otras cosas porque ese hipotético centro es cada vez más difícil de encontrar—, pero sí insistimos en su importancia y en la necesidad de su reconocimiento en la formación de identidades y en la adquisición de titularidades. Los discursos del fin o la superación del trabajo son además de empíricamente insostenibles, políticamente arriesgados, porque tienden a consagrar la vida y las referencias sociales y personales de gran parte de los habitantes y las familias occidentales al perfecto e inconsciente desorden del azar económico y la flexibilidad total. Frente al impulso posmoderno de solazarse, ya sea de manera apocalíptica, o de manera integrada en este marco caótico (Baudrillard, 1980 y 1983), parece más lógico, en un nivel político, confiar en el imperfecto orden consensual derivado de los movimientos, grupos e instituciones sociales, entre los cuales el mundo del trabajo sigue siendo una dimensión fundamental. En los últimos años, han sido precisamente los comportamientos más individualistas los que se han potenciado en las sociedades occidentales, resquebrajándose la solidaridad institucional representada por el Estado del Bienestar y que hundía sus raíces en el trabajo estable, la seguridad laboral y social, las prestaciones universalizadas y las políticas fiscales progresivas. De este debilitamiento de la cara más progresiva de la modernidad se ha derivado hacia su faceta menos presentable hasta generar un discurso posmoderno que en grandes aspectos se puede caracterizar directamente como contramoderno (Habermas, 1991).

Por tanto, dados los peligros contemporáneos, tanto de desintegración y fragmentación de las identidades sociales como de corrosión y disolución de los vínculos cooperativos, parece necesario restaurar la solidaridad y la seguridad pública en el ámbito de las políticas democráticas, y en este sentido la contribución del mundo del trabajo resulta imprescindible. Reconstruir y regenerar los derechos sociales del trabajo, impulsar su estudio y la mejora de sus condiciones, revalorizarlo e incentivarlo en su dimensión colectiva y civilizatoria es volver a impulsar los valores de la ciudadanía —y no sólo los del consumo privado o la inversión tecnológica (Alonso, 2005)— hacia un desarrollo activo evitando así el peligro de regresión al que estamos permanentemente expuestos. Esto significa plantear un proyecto de sostenibilidad social de los modelos occidentales de empleo, donde lo cuantitativo sea siempre regulado por lo cualitativo, pudiéndose derivar del mundo del trabajo proyectos personales y comunitarios donde quepa la seguridad, la alteridad y el bienestar ciudadano; es evidente que de malos trabajos no surgen buenas democracias y de malas sociedades no surgen buenas empresas (Sen, 2000). En esta reconstrucción de la sociedad del trabajo es incuestionable que no podemos simplemente volvernos atrás y tratar de restablecer intacto el sistema de seguridades mutuas del fordismo keynesiano, nos encontramos en otro contexto y situación histórica, pero hay avances civilizatorios que no podemos

desaprovechar, y que se pueden rediseñar y adaptar a situaciones más dinámicas, porque si no lo hacemos, estamos amenazados de volver a situaciones laborales propias de un pasado casi remoto, reconstruyendo una sociedad donde el estamentalismo y la fragilidad casi hojaldrada de su estructura social la debiliten hasta dejarla sin defensas cívicas y solidarias (Schnapper, 1997). Hacer visible al trabajo en esta coyuntura tan tecnocrática sirve, asimismo, para rescatar la idea del trabajo como contribución social, haciendo ver que el trabajo no es sólo un hecho mercantil, es también un hecho comunitario que, además de aparecer en toda su magnitud en los trabajos extramercantiles, autónomos y organizados según necesidades sociales, se encuentra en la dimensión comunitaria, aparece en todo trabajo por cuanto es un elemento sociohumano tanto como un elemento económico. Por tanto, considerar que trabajo y ciudadanía deben de tener relaciones más complejas y completas, que el propio concepto de trabajo debe ser considerado de manera más flexible, que incluso nuestros niveles tecnológicos actuales nos permiten realizar más fácilmente trabajos comunitarios y actividades sociales que cubran realmente necesidades, no supone en ningún caso hablar del fin del trabajo, sino reforzar la razón política de la transformación social desde el mundo del trabajo como contribución indispensable a una razón civilizatoria general (vid. Castillo, 1999).

Defender la idea de la necesidad de contemplar el trabajo en cualquier proyecto de cambio social es, sencillamente, hacer perceptible que las condiciones comunicativas de los sujetos se encuentran incrustadas en condiciones socioeconómicas dadas, y así no es abogar sólo la idea de empleo mercantil, es revitalizar la idea misma de praxis humana como elemento central de creación de riqueza, de convivencia y de relación. Roto el orden del trabajo industrial y la ciudadanía laboral fordista hemos sufrido una desarticulación de todos los elementos estables de generación, de identidad universalista y de ciudadanía social y, a la vez, hemos conocido toda suerte de procesos de profundización en la desigualdad social. Ningún elemento real ha conseguido sustituir este orden del bienestar laboral y, huérfanos de ello, corremos el peligro de la fragmentación y dado que el mercado es incapaz de generar solidaridad o identidad colectiva y otros aspectos mucho más ambivalentes, que van desde los nacionalismos o los movimientos de carácter étnico hasta el tribalismo alternativo, tienden a ocupar los déficit provocados por el desgaste a que ha sido sometida la identidad laboral (Perret, 1997). Por otra parte, renunciar a la identidad en el trabajo es dejar sin identidad real a grandes grupos de población, y curiosamente siempre tienen que renunciar a esta identidad los grupos peor colocados socialmente, mientras se sigue manteniendo en muchos casos relatos y representaciones sociales positivas para los trabajos y profesiones mejor colocados en la nueva economía. La inflación de los discursos

de identidad y diferencia sin un referente de solidaridad llevan directamente a la violencia y a las guerras de alta o baja intensidad (Maalouf, 1999). Ni el cinismo posmoderno, ni el liberalismo utilitarista han sido capaces de apreciar que las conductas humanas se construyen en marcos de socialización activa, así como que la elección económica está incrustada en un sistema cultural y normativo compuesto de instituciones y tradiciones que traducen relaciones de poder, y entre estas instituciones el trabajo ha sido, y será, una institución fundamental en la distribución y redistribución del poder social (Bourdieu, 2000).

Paradójicamente, cuando gran parte de las voces ligadas a la última generación de la teoría crítica pronosticaba desde los años setenta una crisis de legitimación del capitalismo tardío –y a ella le asociaban la crisis de la legitimación derivada del trabajo por su economicismo y su *empleismo*; Habermas (1988), Block (1990), Méda (1998), Offe (1992), Gorz (1998)–, con lo que nos encontramos hoy en día es con un capitalismo –y lo que es su nervio central: un mercado– sobrelegitimado y simbólicamente arrasador, inflamado hasta tal punto en la autorreferencia de sus éxitos financieros que es capaz de sepultar en ellos sus fracasos sociales y su bajo tono cívico. Así, en este contexto, «después de la pasión política», se alza la necesidad de anteponer las razones concretas de los actores, y especialmente a los actores labores, contra los excesos de cualquier pretensión de absoluto, ya sean los de los discursos abstractos del fin de las ideologías, de la historia o del trabajo, o los de la inflamación de los discursos de la identidad total, la militancia extrema o el compromiso como creencia, basados siempre en argumentos sacrificiales (sacrificio de uno mismo, sacrificio del enemigo) cuya articulación acaba girando en la órbita del autoritarismo (Ramoneda, 1999). El trabajo frente a cualquier pretensión de heroicidad histórica, o simplemente historicista, debe de retomar su lugar modesto, pero por eso fundamental en la formación de una ciudadanía que se enfrente solidariamente contra el peligro de reducción de todos los vínculos sociales y comunitarios a una especie de «mercado total». Peligro que ahora se agazapa y sobrevive borroso detrás de la razón mediática posmoderna –como Adorno y Horkheimer lo detectaron detrás de la razón moderna, iluminista liberal en la crisis de los años treinta (Wellmer, 1993)–, reapareciendo a corta y a larga distancia en acontecimientos nacionales y conflictos internacionales.

El trabajo aparece, así, como argumento a estudiar y a oponer en su realidad concreta a cualquiera de las formas del discurso del supuesto fin de todo –fin de la historia, de los relatos, de la política y, por supuesto, del trabajo mismo–, discurso que impregnado y diluido en los tópicos lanzados por la cultura de consumo de nuestro tiempo, que cuando reproduce términos como globalización, pensamiento débil, o posmodernidad, en el fondo está difundiendo un mensaje de debilidad política que hace de los sujetos sociales

juguetes en la mano de entes abstractos como los mercados, el azar, el caos, el deseo. etc.; sujetos, pues, sin autonomía o capacidad de acción política o social colectiva (Antunes, 1999). El avance, por tanto, de la nueva economía ha generado un proceso *caótico* en el sentido posmoderno del término –en el sentido de una espontaneidad creativa– de crecimiento de nuevas formas de riqueza, pero su propio éxito tanto económico como social puede ser su fundamental peligro, a nivel económico por la tendencia al autobloqueo de las propias dinámicas que ha creado –complejidad excesiva, pérdida de control y estabilidad, fragilidad, desorientación, pánicos mercantiles y financieros permanentes–; a nivel social por los peligros de *cancerización* y *tumoración* que sufren todos los tejidos –también el tejido social– por el excesivo y caótico crecimiento de formas muy artificiales, intercambio económico que destruye en su evolución la sociodiversidad de otras formas sociales, otras culturas (tradicionales o alternativas), así como las bases de la identidad comunitarias en que se integran los acuerdos, pactos, consensos y garantías jurídicas que se han generado en esas sociedades en el último siglo. Irónicamente, entonces, la posmodernidad se habría devorado a sí misma negando la libertad, el multiculturalismo, la multiplicidad de sujetos y el relativismo que proclamaba en su formación (Callínicos, 1999).

Los grandes discursos del managerialismo posmoderno, de la globalización, de las nuevas tecnologías y del pensamiento débil están socialmente desubicados, tienden a una retórica que por mucho que se repita, un tanto mecánicamente, desde cualquier lugar del mundo no borran las duras realidades del trabajo a nivel internacional –ni, específicamente, las del trabajo industrial– ni pueden impedir observar la importancia de los nudos productivos en la red de la supuesta «nueva economía» globalizada. Así, frente a visiones más convencionales y superficiales, una visión realista del trabajo nos muestra que el entramado internacional del posfordismo está lleno de agujeros negros y desigualdades crecientes, y que los costes sociales provocados por los nuevos modelos de producción económica y de (des)regulación social se concentran y aumentan dentro de territorios y grupos humanos especialmente debilitados y precarizados a nivel mundial (Biersteker, 2000). Procesos de heterogeneización, subproletarización y precarización del trabajo son hechos que se encuentran detrás del brillante despegue último de la nueva economía, y por ello esta nueva economía virtual sólo puede vivir de apoyarse con más intensidad a nivel mundial en una base poblacional que vive exclusivamente del trabajo, tomado éste desde el punto de vista más tradicional. Tanto teórica como empíricamente tenemos una importante labor de relativización de los principales mitos contemporáneos que se han creado en torno al tópico que, no sin cierta ironía, podríamos denominar posmoderno, del fin o la banalización del trabajo. Tópico que se difunde tanto desde las filas conservadoras y neoconserva-

doras, que de manera bastante comprensible minimizan o ignoran la centralidad del proceso de trabajo en la configuración de la economía actual –tratando de sustituir la categoría de trabajo asalariado por otras como tecnología, información o conocimiento para encontrar en ellas el origen de la «riqueza de las naciones»– como desde las corrientes más idealizantes del pensamiento de izquierdas que, aquí de manera un tanto incomprensible, se han dedicado en los últimos años a disolver la potencialidad transformadora del trabajo en categorías intelectualmente muy atractivas (comunicación, diferencia, identidad, etc.), pero que ni son incompatibles con el concepto mismo de trabajo ni, hasta el momento, han supuesto su superación teórica ni práctica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alaluf, M. (1999), «Evolutions démographiques et rôle de la protection sociale: le concept de cohesion», Rapport Preliminaire, Bruselas, Commission Européene (DGV)/ULB..
- Alonso, L.E. (1999), *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, Trotta.
- Alonso, L.E. (2001), *Trabajo y posmodernidad. El empleo débil*, Madrid, Fundamentos.
- Alonso, L.E. (2005), *La era del consumo*, Madrid, Siglo XXI.
- Antunes, R. (1999), *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*, Buenos Aires, Antídoto.
- Arthur, B.; Hall, D. y Lawrence, B. (1989), *Handbook of Career Theory*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ascher, F. Y Godard, F. (2000), «Hacia una tercera solidaridad», en *Revista de Occidente*, nºs. 230-231, julio-agosto.
- Balandier, G. (2001), *Le grand système*, París, Fayard.
- Baudrillard, J. (1980), *El espejo de la producción*, Barcelona, Gedisa.
- Baudrillard, J. (1983), *Les stratégies fatales*, París, Grasset.
- Baudrillard, J. (2000 a), *Pantalla total*, Barcelona, Anagrama.
- Baudrillard, J. (2000 b), *El intercambio imposible*, Madrid, Cátedra.
- Beck, U. (1999), *World Risk Society*, Cambridge Polity Press.
- Beck, U. (2000a), *La democracia y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- Beck, U. (2000b), *Un nuevo mundo feliz. La precarización del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós.
- Bell, D. (1976), *El advenimiento de la sociedad posindustrial*, Madrid, Alianza.
- Bell, D. (1978), *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza.
- Berger, P. y otros (1999), *Los límites de la cohesión social. Informe de la Fundación Bertelsmann al Club de Roma*, Madrid, Círculo de Lectores.
- Biersteker, Th. J. (2000), «Globalization as a Mode of Thinking in Mayor Institutional Actors», en Woods, N. (Ed.), *The Political Economy of Globalization*, Londres, Macmillan.
- Blanch I Rivas, J.M. (2001), «Empleo y desempleo: ¿Viejos conceptos en nuevos contextos?» en Agulló, E. y Ovejero, A. (Eds.), *Trabajo, individuo y sociedad. Perspectivas psicosociológicas sobre el futuro del trabajo*, Madrid, Pirámide.
- Block, F. (1990), *Postindustrial Possibilities. A Critique of Economic Discourse*, Berkeley University of California Press.
- Boltanski, L. Y Chiapello, E. (1999), *Le Nouvel esprit du capitalisme*, París, Gallimard.
- Bourdieu; P. (1999), *La miseria del mundo*, Madrid, Akal.
- Bourdieu; P. (2000), *Les structures sociales de l'économie*, París, Seuil.
- Callinicos, A. (1999), *Social Theory*, Cambridge, Polity Press.
- Castel, R. (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Castel, R. (1998), «Del posliberalismo al neoliberalismo», en Álvarez Uría F. y otros, *Neoliberalismo versus democracia*, Madrid, Ediciones de La Piqueta.

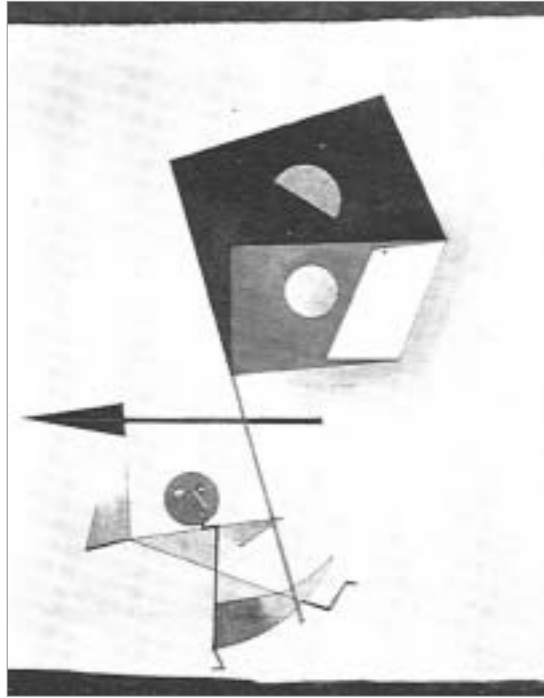
- Castillo, J.J. (1999), «Trabajo del pasado, trabajo del futuro: por una renovación de la Sociología del Trabajo», en Castillo, J.J. (Ed.), *El trabajo del futuro*, Madrid, Editorial Complutense.
- Cohen, D. (2001), *Nuestros tiempos modernos*, Barcelona, Tusquets.
- Cohen, R. Y Kennedy, P. (2000), *Global Sociology*, Londres, Macmillan.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Durkheim, E. (1982), *La división social del trabajo*, Madrid, Akal.
- Durkheim, E. (1985), *Le socialisme*, París, PUF/Quadrige, reimp.
- Eagleton, T. (1998), *Las ilusiones del posmodernismo*, Buenos Aires, Paidós.
- Echeverría, J. (1995), *Cosmopolitas domésticos*, Barcelona, Anagrama.
- Echeverría, J. (2000), *Un mundo virtual*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Elias, N. Y Scotson, J. L. (1997), *Logiques de l'exclusion*, París, Fayard.
- Erbés-seguin, S. (1999 a) *La sociologie du travail*, París, La Découverte.
- Erbés-seguin, S. (Ed.) (1999b), *Le contrat Usages et abus d'une notion*, París, Desclée de Brower.
- Fraser, N. (2000), «¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista», en *New Left Review en Castellano*, nº 0, enero.
- Fukuyama, F. (1998), *La confianza*, Barcelona, Ediciones B.
- Fukuyama, F. (2000), *La gran ruptura*, Barcelona, Ediciones B.
- Garza, E. .De (2000), «Introducción: El papel del concepto de trabajo en la teoría social del siglo XX», en Garza, E.. de ( Ed.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Gorz, A. (1998), *Miserias del presente riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós.
- Granovetter, M. (1974), *Getting a Job. A Study of Contacts and Careers*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Habermas, J. (1988), *Ensayos políticos*, Barcelona, Península.
- Habermas, J. (1991), *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos.
- Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- Jameson, F. (1991), *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*, Barcelona, Paidós.
- Jameson, F. (1999), *El giro cultural*, Buenos Aires, Manantial.
- Jameson, F. (2000), *Las semillas del tiempo*, Madrid, Trotta.
- Leonard, P. (1997), *Postmodern Welfare*, Londres, Sage.
- Maalouf, F. (1999), *Identidades asesinas*, Madrid, Alianza.
- Mann, K. (2000), «The Welfare State and Postmodernity», en Pierson, Ch. y Castles, F.C. (Eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press.
- Marshall, T.H. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- Maruani, M.; Rogerat, Ch. Y Torns, T. (dirs.) (2000), *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*, Barcelona, Icaria.
- Maruani, M. Y Reynaud, E. (1993), *Sociologie de l'emploi*, París, La Découverte.
- Mc Guigan, J. (1999) *Modernity and Postmodern Culture*, Buckingham, Open University Press.

- Méda, D. (1998), *El trabajo, un valor en vía de desaparición*, Barcelona, Gedisa.
- Offe, C. (1992), *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas del futuro*, Madrid, Alianza.
- Offe, C. Y Deken, J. De (2000), «Trabajo, ocio y participación social», en Muñóz Machedo S., García Delgado J.L. y González Seara L. (Eds.), *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid, Cívitas.
- Parsons, T. (1976), «El sistema social», Madrid, *Revista de Occidente*.
- Perret, B. (1997), «L'avenir du travail: des tendances contradictoires» en AA.VV., *Le travail, quel avenir?*, París, Gallimard/Folio.
- Polanyi; K. (1989), *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta.
- Ramonedá, J. (1999), *Después de la pasión política*, Madrid, Taurus.
- Ricoeur, P. (1990), *Historia y verdad*, Madrid, Encuentro, 3ª ed. ampliada.
- Rifkin, J. (1996), *El fin del trabajo*, Barcelona, Paidós.
- Rifkin, J. (2000), *La era del acceso*, Barcelona, Paidós.
- Rubio Carracedo, J. (2000), *Educación moral, posmodernidad y democracia . Más allá del liberalismo y del comunitarismo*, Madrid, Trotta.
- Sabel, C. Y Zeitlin, J. (1997), *World of Possibilities: Flexibility and Mass Production in Western Industrialization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, B. De S. (2000), «Lo social y lo político en la transformación posmoderna» en Monereo, M. y Chaves, P. (Eds.), *Diversidad y desigualdad: las razones del socialismo*, Barcelona, El Viejo Topo/FIM.
- Schnapper, D. (1997), *Contre la fin du travail*, París, Textuel.
- Schnapper, D. Y Bachelier, Ch. (2000), *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, París, Gallimard/Folio.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- Sennet, R. (2000), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama.
- Sennet, R. (2006), *The Culture of the New Capitalism*, New Haven, Yale University Press.
- Stevenson, N. (1998), *Culturas mediáticas. Teoría social y comunicación masiva*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Storper, M. Y Salais, R. (1997), *Worlds of Production The Action Frameworks of the Economy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Supiot, A. y otros (1999), *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanc/Universidad Carlos III.
- Tönnies, F. (1980), *Comunidad y asociación*, Barcelona, Península.
- Wellmer, (1993), *Sobre la dialéctica modernidad y posmodernidad*, Madrid, Visor.
- Welsch, W. (1997), «Topoi de la posmodernidad», en Fischer, H.R; Retzer, A.; y Schwizer, J. (Eds.), *El final de los grandes proyectos*, Barcelona, Gedisa.
- Young, I. M. (2000), *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra, Universidad de Valencia.



MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

# Política fiscal y cohesión social



Paul Klee, *El conquistador*, 1923.

---

*Los objetivos básicos de un sistema tributario son garantizar la recaudación que permita realizar las políticas públicas (principio de suficiencia), y una distribución justa entre la población del esfuerzo para conseguir las necesarias aportaciones (principio de equidad), sin poner en peligro un funcionamiento eficiente de las relaciones económicas.*

*En este terreno, el debate sobre el orden jerárquico entre eficiencia y equidad es permanente, con un reparto de las preferencias entre los distintos sectores de opinión y de interés, presentadas con distintos grados de radicalidad.*

La economía española presenta un muy favorable crecimiento en la última década con un ritmo de creación de riqueza muy elevado (3,5% anual), que en los últimos años supera el alcanzado por la mayor parte de los países de la Unión Europea, en especial los más grandes y desarrollados. En el mismo periodo, las cuentas de las Administraciones Públicas españolas han transitado por una senda de saneamiento hasta alcanzar, por primera vez en treinta años, el superávit en 2005 (1,09% del PIB).

Este positivo balance ha estado acompañado de un deterioro de la estructura productiva, que con el paso del tiempo se ha hecho cada vez más evidente. En síntesis, los principales problemas de la economía española son: una insuficiente capacidad para competir de su tejido productivo, tal y como refleja la elevada inflación y el alto déficit con el exterior, y una menor cobertura de algunas necesidades de los ciudadanos en materias básicas (protección a la familia, cuidados a personas dependientes...). La solución a estos problemas necesita de un impulso en determinadas áreas: educación, I+D+i, políticas sectoriales, asistencia sanitaria, servicios sociales y vivienda; donde difícilmente se puede actuar con posibilidades de éxito sin la presencia sostenida de los poderes públicos con políticas de gobierno eficaces, que además dispongan de los recursos financieros adecuados.

En el caso español, el modelo descentralizado recogido en el Estado de las Autonomías distribuye la actuación de los poderes públicos entre los tres niveles de Gobierno: central, autonómico y local. Este modelo obliga a un ejercicio combinado de los esfuerzos que, además de contar con el correspondiente sistema de financiación en cada uno de los niveles administrativos, debería establecer también una serie de criterios compartidos en la definición de políticas de ingresos y gastos.

El sistema fiscal, como suma de los ingresos y gastos públicos, es una pieza determinante del modelo social y económico de un país. Un modelo donde los poderes públicos cumplan adecuadamente con funciones en las cuatro grandes áreas de actuación (orden, defensa y justicia; igualdad de oportunidades; inversión en infraestructuras, y protección social) necesita de un sistema tributario con capacidad de obtener los recursos financieros suficientes para desarrollar sus tareas y de unas políticas de gasto público para articularlas y ponerlas en práctica.

Los objetivos básicos de un sistema tributario son garantizar la recaudación que permita realizar las políticas públicas (principio de suficiencia), y una distribución justa entre la población del esfuerzo para conseguir las necesarias aportaciones (principio de equidad), sin poner en peligro un funcionamiento eficiente de las relaciones económicas. En este terreno, el debate sobre el orden jerárquico entre eficiencia y equidad es per-

manente, con un reparto de las preferencias entre los distintos sectores de opinión y de interés, presentadas con distintos grados de radicalidad.

Las reformas tributarias han sido una tónica habitual durante las dos últimas décadas en los países de la OCDE, en un contexto donde algunos factores como la mayor intensidad en la circulación de capitales en el mundo han aumentado su influencia. La mayor movilidad de algunas de las bases imponibles y la menor capacidad de control de los Estados han influido para que las reformas aplicadas en las dos últimas décadas en los impuestos sobre la renta se hayan caracterizado por un cambio de jerarquía de los principios impositivos utilizados, con un desplazamiento de la equidad a un segundo lugar, tanto en su vertiente vertical y horizontal, en beneficio de la mejora en la eficiencia. Un objetivo este último siempre deseable, logrado según algunos autores con la simple disminución de las cargas fiscales de las rentas (Laffer), es decir con una disminución de la presencia del sector público en la economía, y que para otros se procura con un sistema tributario que garantice la mayor neutralidad posible en la toma de decisiones de los individuos y agentes económicos.

La deseable búsqueda de la eficiencia no debe hacer olvidar la función distribuidora asociada también a los sistemas fiscales, que para algunos autores se asocia ahora en exclusiva a las políticas de gasto. La posibilidad de lograr una redistribución de renta, ya sea monetaria o en especie, mediante las políticas de gasto es cierta, pero la renuncia a la equidad vertical –aportación más intensa a medida que aumenta la renta– limitaría la distribución a las personas con los mismos niveles de ingresos, y la inexistencia de equidad horizontal –igual tratamiento de las diferentes fuentes de renta– limitaría la distribución entre las personas con iguales ingresos. La ausencia, por tanto, de un adecuado grado de equidad en el segmento tributario limita la actuación distribuidora de la renta de los sistemas fiscales en su conjunto.

Los cambios enumerados han influido significativamente en la estructura de los sistemas tributarios, pero también conviene destacar que las experiencias aplicadas en algunos países no han sido satisfactorias y en un tiempo no demasiado largo los resultados pueden presionar hacia cambios en otras direcciones. La experiencia en Estados Unidos en la década de los ochenta tuvo que ser modificada en los años noventa, y el actual déficit fiscal norteamericano puede ser el origen de futuros cambios, ya que la pérdida de ingresos ocasionada por las ventajas concedidas por la Administración Bush a determinadas rentas concentradas en las personas con mayores ingresos parece difícil de sostener a medio plazo.

## La presión fiscal en la Unión Europea

La reflexión sobre los sistemas fiscales es válida también para los países de la Unión Europea, y los problemas de crecimiento reflejados en las dificultades para consolidar la recuperación muestran también la posible existencia de problemas en dimensión y estructura de sus cuentas públicas.

Sin restar importancia a la multitud de variables con influencia en la política económica y el carácter restrictivo de algunas en su definición, los Estados o los espacios regionales de integración, como es la Unión Europea, tienen todavía márgenes de maniobra nada despreciables, sobre todo si se trabaja en una armonización en el tratamiento fiscal de determinadas rentas, elaborada teniendo en cuenta también criterios distributivos. En este aspecto, la directiva aprobada por el Consejo Europeo sobre imposición efectiva a los rendimientos pagados a no residentes (2003/48/CE) es un avance, insuficiente pero un avance, en la dirección correcta para no consolidar la libre circulación de capitales como una restricción insuperable en la definición de los sistemas tributarios de los países de la Unión Europea, bajo el criterio de la continua rebaja en la tributación sobre la renta como mecanismo de competencia con terceros países.

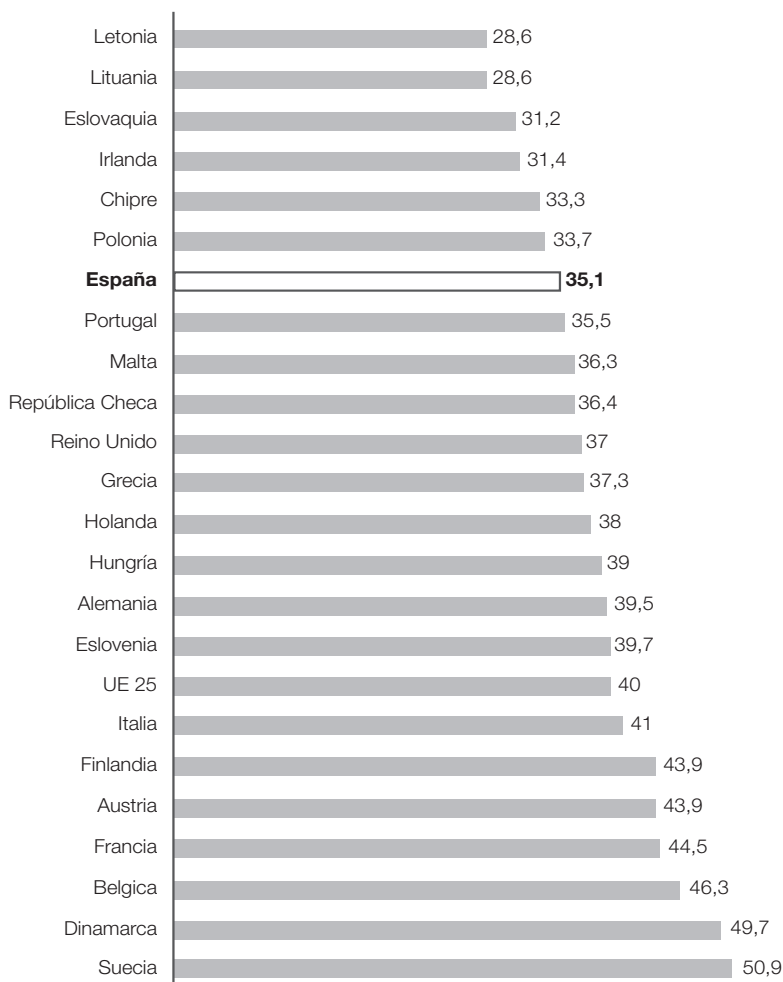
El debate sobre los impuestos está habitualmente acompañado de declaraciones grandilocuentes y de conceptos confusos, cuando no engañosos para los ciudadanos; de manera que el lenguaje utilizado oculta en demasiadas ocasiones los verdaderos objetivos de quienes realizan las propuestas. En los medios de comunicación aparecen continuamente declaraciones sobre el excesivo peso de los impuestos en España, o la necesidad de proceder a su simplificación, cuando en la práctica estas afirmaciones no se corresponden con la realidad de la mayoría de los contribuyentes.

En este sentido, aunque es difícil ubicar en el vacío el punto exacto donde se cumple el principio de suficiencia de las Administraciones Públicas, en el caso español parece lógico situarlo en los parámetros medios de los países de la Unión Europea, contexto donde España desarrolla la mayor parte de las decisiones políticas y económicas. La presión fiscal en España (impuestos + cuotas sociales) era en 2005 bastante inferior a la media de los veinticinco países miembros de la Unión Europea antes de la reciente ampliación al Este (-4,9% del PIB; 35,1% y 40% del PIB, respectivamente<sup>1</sup>), y tan sólo Irlanda tenía una presión fiscal inferior a la española (ver Tabla). La mayor diferencia con la media comunitaria con quince países se localizaba en los impuestos directos (-2,2 puntos del PIB), le siguen los impuestos indi-

<sup>1</sup> Fuente: EUROSTAT.

rectos (-1,6 puntos del PIB) y, por último, la menor diferencia está en las cuotas sociales (-1,2 puntos del PIB).

TABLA. PRESIÓN FISCAL EUROPEA (2004); IMPUESTOS + CUOTAS SOCIALES (EN % DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir datos del M. del Interior y de la SEIE.

Las cifras reflejan, por tanto, que en términos agregados no se puede calificar de excesiva la presión fiscal española comparada con los países más desarrollados de la Unión Europea, si bien la suma de impuestos y cotizaciones sociales en España en relación al PIB es algo superior a la existente en los diez nuevos países miembros.

## La reforma del IRPF y del Impuesto de Sociedades

En este contexto, el Gobierno del PSOE presentó, en el mes de abril de 2006, ante las Cortes Generales una reforma del IRPF y del Impuesto de Sociedades que ha sido aprobada en el mes de noviembre y tendrá plena vigencia en enero de 2007.

El diseño de los impuestos que giran sobre la renta de las personas y las sociedades mercantiles afecta a tres principios básicos del sistema tributario: recaudación (suficiencia para poner en práctica las políticas elegidas), distribución de esfuerzos entre los ciudadanos (equidad por fuentes y niveles de renta) y fomento del crecimiento económico (eficiencia de las relaciones económicas).

Los asuntos relacionados con los tributos, pero sobre todo con la imposición sobre la renta, soportan tres restricciones: política, económica y clientelista. Los impuestos sobre la renta son más fáciles de percibir por los ciudadanos, con lo que significa en una posible incidencia en su futuro voto. Este hecho, junto a la moda de cada momento —en la actualidad predomina la promesa de bajar impuestos—, incorpora una restricción política de carácter electoralista.

La segunda restricción relacionada con los impuestos directos tiene que ver con la permanente disputa entre equidad y eficiencia; de manera que, de acuerdo a la teoría que asigna una preeminencia a la segunda, los Gobiernos deben rebajar los impuestos directos y, en especial, mejorar el trato de las rentas de capital, al tener una base más móvil en el contexto de libertad en la circulación de capitales. La opinión sobre una posible descapitalización de la economía por una fuga de ahorro e inversiones, si no se asumen menores impuestos, ha triunfado entre los gobernantes. Esta amenaza, junto a la habitual promesa de rebaja de impuestos de los partidos políticos que han formado Gobierno, ha conducido a una disminución en la recaudación del Impuesto sobre la Renta, aun a pesar de acompañar sus decisiones con continuas promesas a los ciudadanos de mejora de los bienes y servicios públicos prestados por su administración.

La tercera restricción es el clientelismo creado por todo tipo de sectores de actividad o grupo de interés, quienes reclaman bajadas de impuestos y cuotas sociales como elemento necesario para su supervivencia, o como mínimo para mejorar su funcionamiento. La presión realizada desde muchos puntos, algunos contradictorios, es continua, y cualquier acontecimiento se constituye en excusa para mostrar su insatisfacción con la presión fiscal soportada.

La reforma del Impuesto sobre la Renta e Impuesto de Sociedades propuesta por el Gobierno de la nación no contiene modificaciones estructurales destacadas en las dos prin-

cipales figuras que giran sobre la renta de las personas y sociedades mercantiles, al mantener en esencia el modelo vigente que renuncia a solucionar uno de los principales problemas: la insuficiente aportación de las fuentes de renta distintas a las obtenidas con el trabajo asalariado.

Como elemento de signo positivo, cabe destacar el rechazo del Gobierno, a petición del Ministerio de Economía y Hacienda, de poner en práctica un Impuesto sobre la Renta con un solo tipo de gravamen: una propuesta muy desafortunada recogida en el programa electoral del PSOE, que implicaba una pérdida de recaudación cercana a los 9.000 millones de euros (1% del PIB en 2005), además, de limitar severamente las posibilidades de fijar un grado adecuado entre progresividad en la distribución de los esfuerzos y recaudación del impuesto.

Desechada esta idea, la reforma elegida intentaba, sin incurrir en un coste excesivo (4.000 millones según sus autores con la propuesta inicial: el 0,45% del PIB), mejorar la equidad del sistema tributario, e impulsar el crecimiento de la economía española. El éxito alcanzado en el capítulo de equidad horizontal es muy dudoso, ya que las rentas de capital mantendrán en el mejor de los casos una aportación al impuesto parecida a la actual, y, por tanto, seguirán disfrutando de su ventajosa posición comparada. La elevación del tipo único de gravamen del 15% al 18% para las plusvalías obtenidas en operaciones de duración superior a un año y la desaparición de los coeficientes de abatimiento de las operaciones de seguros están compensadas con el mejor trato concedido a otros rendimientos de capital: plusvalías inferiores a un año y dividendos pagados por acciones. A falta de un estudio en profundidad, hay motivos suficientes para pensar que los pequeños ahorradores pueden incluso sufrir un deterioro en su posición como consecuencia del aumento del tipo de gravamen, mientras las personas con mayor renta obtienen una mejora nada despreciable en el trato recibido que se reflejará en una menor aportación al impuesto por esta causa.

También hay razones para dudar de una mejora en la equidad vertical; porque si bien la mejora introducida en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares con el tipo de gravamen cero tiene una incidencia positiva en la tributación de las personas con rentas más bajas; esta mejora está acompañada de una sensible rebaja para las rentas más altas gracias al efecto conjunto de la disminución en dos puntos del tipo marginal máximo y la elevación de la cuantía a partir de la cual entra en funcionamiento. Dado que el 3% de los contribuyentes los que tienen una renta superior a 60.000 euros al año reduce su aportación al impuesto en aproximadamente 550 millones de euros gracias a esta medida, este reducido porcentaje de población (494.693 sobre 15.985.781 contribuyentes) será el des-



tinatario de una cuarta parte del coste total de la reforma del IRPF, gracias tan sólo a la disminución desde el 45% al 43% del tipo marginal máximo. Una rebaja a la que añadir la conseguida por ese tramo de renta con el mejor tratamiento dispensado al tercer y cuarto hijo aprobado en la fase de enmiendas<sup>2</sup>.

El empeño mostrado por los autores de la reforma por disminuir el tipo marginal máximo en dos puntos empaña la distribución de beneficios por tramos de renta, al duplicar la rebaja recibida por los contribuyentes con ingresos superiores a 100.000 euros a la recibida por las personas con rentas entre 15.000 y 35.000 euros anuales (35% del total de contribuyentes).

La decisión de excluir del pago del impuesto a un número importante de contribuyentes con rentas bajas (casi dos millones) es positiva para los beneficiarios y para la gestión del impuesto, pero en sentido contrario profundiza en el proceso de alejamiento de los ciudadanos del impuesto y provoca un nuevo achicamiento de su base liquidable, que permite obtener mejores ratios de distribución interna por tramos de renta, sin por ello dejar de rebajar las aportaciones a las personas con más ingresos. Esta reducción de la base de actuación del IRPF incidirá sin duda en la mejora de los índices de medición de la progresividad<sup>3</sup>, pero a costa de una continua pérdida de recaudación del impuesto medido en relación al PIB, una fórmula de referencia de su presencia en la economía española.

Los autores de la reforma del IRPF señalan la mejora de la eficiencia de los mercados financieros como uno de sus principales objetivos. El hecho de calificar todos los rendimientos de capital como rentas del ahorro con independencia de su origen o el tiempo de duración de la operación origen de los rendimientos, y la decisión de fijar para todos una tributación única, puede tener repercusiones positivas en el mercado de productos financieros, al aumentar la competencia por la desaparición del factor fiscal en el cálculo de la rentabilidad real alcanzada por los inversores. La ventaja en eficiencia perseguida en este mercado queda desnaturalizada, no obstante, con la aparición de los Planes Individuales de Ahorro Sistemático y el trato especial concedido a los dividendos distribuidos, que rompe la neutralidad al fijarles una tributación diferente al resto de los productos de ahorro.

Los Planes Individuales de Ahorro Sistemático nacen, según los autores, para proteger al pequeño ahorrador e incentivar las rentas vitalicias; sin embargo, el límite anual establecido (8.000 euros anuales con un máximo de 240.000 euros) cuestiona seriamente este cri-

<sup>2</sup> El coste adicional puede alcanzar los 800 millones de euros anuales.

<sup>3</sup> Índices de Kakwany y de Reynolds-Smolensky. Más detalle en «Assesing tax reforms. Critical comments and a proposal: the level and distance effects». Díaz de Serralde, S. y Ruis-Huerta, J. en *Papeles de Trabajo* 3/06 del Instituto de Estudios Fiscales.

terio. Por otra parte, las condiciones establecidas a este producto no implican con la reforma propuesta una competencia directa con el sistema público de pensiones, pero podría llegar a serlo si se introdujeran posteriormente ventajas adicionales. De ser así, un trabajador jubilado podría ver con claridad que la pensión pública percibida tiene un trato fiscal peor (los rendimientos de su aportación tributan íntegramente según tarifa) que la recibida con este mecanismo de ahorro privado, catalogado como pensión privada (exención total de tributación de los rendimientos), con lo que tiene de socavamiento institucional del sistema público.

El peligro aumentaría sensiblemente si se otorga a los fondos y planes de pensiones la consideración de rentas de capital con una tributación única de sus rendimientos. La concesión de este trato privilegiado respecto a las pensiones públicas que tributan con los tipos de gravamen de la tarifa (del 24% al 43%, según la renta del beneficiario) tendría muy graves repercusiones sobre el sistema público de pensiones, al soportar una competencia desleal de un producto que se ha demostrado incapaz de sustituir el papel fundamental desempeñado por las pensiones públicas como fuente de la renta principal de la mayoría de los trabajadores españoles. La fuerte incertidumbre derivada de un riesgo individual asociado a estos productos –imposible de prever–, y las elevadas comisiones de gestión convierten a los fondos de pensiones en un instrumento que no puede igualar la seguridad demostrada por el sistema público, siempre y cuando se adopten en este último las reformas adecuadas a las posibilidades de la economía española y las necesidades de cada generación.

En el apartado de deducciones en el IRPF era conveniente limitar las cantidades autorizadas como aportación a los fondos de pensiones, demasiado elevadas para los salarios medios españoles, pero el propósito inicial del legislador ha desaparecido ante las pretensiones del nuevo socio del Gobierno (Convergencia i Unió). De esta forma, la pretensión inicial desaparece y, además, como se mantiene el nuevo producto de ahorro con un tratamiento especial de sus rendimientos nacido inicialmente como compensación al recorte en las aportaciones en los planes y fondos de pensiones; la posterior vuelta atrás mejora la posición privilegiada de las personas con mayor capacidad de ahorro: aportaciones anuales permitidas a ambos instrumentos de 18.000 euros (en el primero con diferimiento en el pago hasta el momento de su percepción y en el segundo con exención de los rendimientos).

La opinión sobre el traslado al precio final de la vivienda de la deducción en el IRPF está generalizada entre los estudiosos de la materia, de manera que el muy elevado coste (4.976,86 millones de euros en 2003) beneficia casi en exclusiva a los promotores de viviendas. El mantenimiento de la deducción por compra de vivienda, si bien con un

recorte que ahorra algún coste a la Administración y perjudica más intensamente a las personas con rentas inferiores, y la renuncia a desarrollar una política directa de alquiler de vivienda reflejan la dificultad del poder político para asumir cambios estructurales en materias tan sensibles.

Las políticas públicas en las diferentes áreas de actuación se deben desarrollar a partir de las políticas de gasto: la vivienda es un buen ejemplo, y el actual Gobierno renuncia a introducir este cambio priorizando la variable electoral sobre la responsabilidad de tomar decisiones para la defensa del interés general. Una reflexión sobre la ineficiencia de la política pública de vivienda basada en «la ayuda a la piedra», a la que añadir la necesidad de potenciar el mercado de alquiler para incidir en una bajada del desmesurado precio de la vivienda, lleva a demandar una política pública de vivienda totalmente distinta, canalizada en mayor medida a través de políticas directas con una distribución más equilibrada de los beneficios entre alquiler y compra <sup>4</sup>.

El tipo de gravamen general del Impuesto de Sociedades está enclavado en la media de la Unión Europea, pero además su tipo efectivo (25,25% sin las SICAV) es significativamente inferior. La presión fiscal excesiva con los socios comunitarios no es argumento suficiente para abordar una rebaja de cinco puntos en el tipo efectivo, como de hecho se producirá, al mantener las actuales deducciones del impuesto después de dar marcha atrás en la inicial pretensión de eliminarlas para compensar la rebaja en el tipo de gravamen. El resultado, por tanto, será un tipo efectivo cinco puntos menor que se trasladará en una pérdida de recaudación aproximada de mil millones de euros por punto.

La rebaja de impuestos propuesta por el Gobierno tiene también incidencias macroeconómicas provocadas por la transferencia de renta desde el sector público al sector privado. Esta decisión no es la más adecuada en un país con menor presión fiscal comparada con los países de su entorno económico, y donde en todos los niveles de gobierno afectados (central y autonómico) hay coincidencia en considerar insuficientes los recursos públicos disponibles. Las quejas sobre la falta de gasto público son habituales y extendidas a buen número de políticas: enseñanza, sanidad, infraestructuras, servicios sociales, defensa, seguridad ciudadana o vivienda, y no son coherentes con medidas como la rebaja de impuestos sobre la renta, que caminan en la dirección opuesta.

Tampoco parece que el contexto actual de renegociación del sistema de financiación autonómico sea el momento oportuno para abordar de manera unilateral por parte del

---

<sup>4</sup> Detalle en «Una nueva cultura para afrontar el creciente problema de la vivienda en España». García, M. A. y Zarapuz, L (2005). *Cuadernos de Información Sindical*.

Gobierno central una reforma del IRPF, al ser uno de los principales mecanismos de ingreso y de autonomía fiscal de las comunidades autónomas. La decisión de rebajar el tramo estatal del IRPF no convive bien con la necesaria pedagogía de reclamar mayor corresponsabilidad fiscal a los Gobiernos autonómicos para hacer frente a sus cada vez mayores necesidades de gasto, como por ejemplo en asistencia sanitaria o educación.

El argumento de establecer una relación directa entre rebaja de impuestos directos y aumento en la inversión no tiene garantías empíricas, tal y como ha demostrado la experiencia reciente en España con las reformas de tributos acometidas desde 1996, o las aplicadas en Estados Unidos en la década de los ochenta y en fechas recientes. Una relación directa no constatada, al igual que se ha constatado con las últimas reformas del IRPF, la débil relación entre rebaja de impuestos y ahorro.

La estructura de crecimiento de la economía española con un exceso de consumo, que en tiempos no demasiado lejanos habría sido calificada sin paliativos como «una economía recalentada», tampoco justifica una pérdida de ingresos públicos cuyo principal destino será en buena parte el consumo. La disminución de las cargas fiscales de las empresas puede ser destinada a una mejora en la competitividad mediante la bajada de los precios de los bienes y servicios producidos, o por una mejora de inversiones, pero en la situación actual, las posibilidades de finalizar en mayores beneficios distribuidos también es elevada.

La propuesta del Gobierno no puede calificarse como una reforma estructural de la imposición directa, a pesar de la mejora que representa la modificación del trato de las circunstancias personales y familiares, y en esencia ahonda el modelo puesto en práctica por los Gobiernos del Partido Popular en el periodo 1995-2003, que tan duramente fue criticado en su momento por CC.OO., y por el actual partido en el Gobierno, el Partido Socialista: un Impuesto sobre la Renta de carácter dual con ruptura del carácter sintético al no acumular las rentas, y con un tipo único para las rentas de capital.

La reforma propuesta no incorpora tampoco modificaciones para aumentar las aportaciones de los rendimientos de actividades económicas, quienes en la actualidad tienen en la práctica un trato muy favorable comparado con los rendimientos del trabajo, e incluso algunas rentas de capital.

La reforma final del IRPF tendrá un coste para las arcas públicas, como mínimo de 2.800 millones de euros anuales; una cantidad a la que añadir la pérdida de recaudación provocada por la rebaja en cinco puntos del tipo de gravamen del Impuesto de Sociedades, que, como no está acompañado de la eliminación de las deducciones previstas en el proyecto inicial, disminuye el tipo efectivo hasta el 20% de media, y reducirá los ingresos en 4.000 millones anuales en 2009. La menor recaudación anual mediante los dos principales

impuestos sobre la renta (6.800 millones de euros; 0,7% décimas del PIB) con una disminución de la aportación de los rendimientos de capital al sistema tributario, aparece como una estrategia donde se señala a los costes laborales y fiscales como variables estratégicas de competencia, frente a la alternativa de mejorar el valor añadido del tejido productivo español.

La actual coyuntura de ingresos públicos es bastante favorable hasta el punto de haberse obtenido en 2005 el primer superávit de las cuentas públicas en treinta años. Esta positiva situación no debe hacer olvidar las necesidades en materia de gasto público que hace necesario disponer de todos los recursos posibles para afrontar importantes retos en la mejora de la competitividad del tejido productivo y la cohesión social. Por otra parte, la base imponible de algunos de los impuestos más dinámicos, soporte de la recaudación de la Administración central y autonómica, es muy frágil: las operaciones de compra y venta de valores inmobiliarios. El agotamiento de estas operaciones, sin hablar de un pinchazo de la burbuja inmobiliaria, tendría un efecto demoledor sobre los ingresos públicos, mostrando todas las carencias de las rebajas adoptadas en el IRPF, Impuesto de Sociedades e Impuesto de Sucesiones.

En coherencia con los argumentos enunciados para analizar la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto de Sociedades propuesta por el Gobierno de la nación, se puede enunciar una reforma alternativa que busque abordar los problemas de estos impuestos, sin por ello entorpecer el adecuado funcionamiento de la economía para fortalecer el crecimiento a medio y largo plazo.

La protección del principio de suficiencia, junto a un mayor equilibrio en las aportaciones por fuentes de renta, tiene que ser con la eficiencia en el funcionamiento del mercado de productos financieros, los objetivos de la reforma en el Impuesto sobre la Renta.

El diferencial en presión fiscal, junto a una economía con exceso de demanda interna, permite realizar modificaciones que no disminuyan la recaudación, incluso la aumenten, para desarrollar en paralelo políticas de gasto público que mejoren el aparato productivo español y aumenten algunas áreas de protección social.

Las reformas deben ser suma de modificaciones en las normas de tributación y una voluntad política decidida en la lucha contra el fraude, que limite la sensación generalizada entre la sociedad española de impunidad disfrutada por los contribuyentes con ingresos procedentes de determinadas fuentes de renta, en especial las actividades económicas en el IRPF y en el IVA, y las sociedades mercantiles en general.

Las líneas fundamentales de una propuesta alternativa en el Impuesto sobre la Renta y en el Impuesto de Sociedades para lograr estos objetivos son las siguientes:

- Mantener la tarifa general del IRPF con su estructura actual de cinco tramos con los mismos tipos de gravamen (del 15% al 45%) con actualización monetaria de las cuantías afectadas en cada tramo desde 1990.
- Reconocer las circunstancias familiares como deducciones en cuota permite recuperar la progresividad con un diseño más simple y transparente del impuesto. Esta fórmula haría que en la práctica no se utilizara el tipo marginal mínimo del 15%, permite fijar una tarifa progresiva a las rentas del ahorro.
- Crear una tarifa especial para las rentas del ahorro con una estructura progresiva (del 15% al 25%). Una tarifa con estas características recupera una cierta progresividad sobre este tipo de rentas sin caer en el peligro de una deslocalización del ahorro y las inversiones.
- No reconocer excepciones en el trato a ningún producto financiero dirigido al ahorro para potenciar la competencia en el mercado de productos financieros. No tiene sentido la existencia de un producto como los Planes Individuales de Ahorro Sistemático.
- Establecer un límite de 10.000 euros en las aportaciones a los planes y fondos de pensiones colectivos, divididos en 7.000 euros a los planes colectivos y 3.000 a los individuales, con objeto de no desincentivar los primeros.
- Proceso de cambio progresivo al método de estimación directa de la tributación de los rendimientos de actividades económicas.
- Actualización monetaria automática, es decir por ley, de los gastos deducibles y de la tarifa del Impuesto sobre la Renta.
- Traslado progresivo de las deducciones por compra de vivienda a una política pública directa con mayor peso del incentivo al mercado de alquiler.
- Establecer una prestación económica en la Seguridad Social de 120 euros mensuales por hijo a cargo, a la vez que desaparece la deducción en el IRPF para las madres con hijos menores de tres años y trabajo remunerado.
- Mantenimiento de los tipos de gravamen en el Impuesto de Sociedades reforzando las políticas directas dirigidas a la mejora de la competitividad del tejido productivo con base en el valor añadido de los bienes y servicios producidos.
- Tipo de gravamen del 40% para las sociedades patrimoniales cuya actividad principal sea la gestión de grandes fortunas.
- Fortalecer el plan de lucha contra el fraude con mayores recursos humanos (AEAT) y legales (Ley de Delito Fiscal y Ley General Tributaria).

HÉCTOR MARAVALL

# **Construyendo el Estado de Bienestar Social**



Kasimir Malévich, *El leñador*, 1912-13.

---

*Casi treinta años después de la consecución de la democracia, los avances en la construcción del Estado de Bienestar Social son numerosos e importantes, debidos en buena parte a la acción sindical de CC.OO., nuestras movilizaciones y negociaciones. Pero sin infravalorar éstos, tampoco debemos olvidar las gravísimas carencias hoy existentes. (...) Las mayores carencias del Estado de Bienestar Social en la España de hoy afectan a sectores que no son centrales en la vida política, económica y social, y con un fortísimo componente de género: las mujeres pensionistas mayores de 75 años, las personas dependientes, las mujeres cuidadoras, las mujeres solas con hijos a cargo, las mujeres inmigrantes, los menores en situación de riesgo, los parados de larga duración con problemas de alcoholismo, drogadicción o SIDA, algunas categorías de enfermos mentales, la población anciana de pequeños núcleos rurales. Por tanto, colectivos sin fuerza electoral, sindical o asociativa.*



## Las políticas sociales: un panorama desolador, una prioridad sindical

Como es sabido, la Confederación Sindical de CC.OO., desde su legalización, situó como uno de sus ejes reivindicativos fundamentales la protección social, considerándola, en la mejor tradición del sindicalismo de clase, como el salario indirecto de los trabajadores.

Aún no teníamos ideas muy claras sobre un modelo de Estado de Bienestar Social, como refleja el hecho de que hacíamos compatible la visión crítica de los llamados pactos sociales, que habían permitido en el norte y centro de Europa el desarrollo de las políticas de Bienestar Social, con la demanda de que los sindicatos gestionaran la Seguridad Social. Teníamos bien identificadas las graves carencias de las raquíticas políticas sociales y los estrechos límites de un sistema fiscal injusto e ineficaz, pero a la hora de definir las propuestas no íbamos mucho más allá de algunas ideas generales: defensa de lo público, rápida mejora de las prestaciones, progresividad de los impuestos, universalización de derechos, etc.

Hay que tener muy presente la inexistencia durante la dictadura de la participación sindical o de otras formas de control político, social o parlamentario y en general la falta de información y transparencia de la gestión y de los presupuestos de los organismos públicos responsables de las escasas políticas sociales. Este gravísimo déficit democrático pesaba, lógicamente, a la hora de que las fuerzas políticas o sociales pudiéramos diseñar nuestras alternativas con un mínimo de conocimiento y rigor.

Han transcurrido casi treinta años y no siempre somos plenamente conscientes de los profundos cambios que se han producido en las políticas de Bienestar Social de España, y muy en especial en el sistema de la Seguridad Social, lo que no es óbice para que resaltemos las importantes carencias que aún existen, como iremos viendo más adelante. Por ello, conviene recordar someramente cuál era el estado de situación en el año 1977, cuando se legalizan los sindicatos y se realizan las primeras elecciones democráticas.

En nuestro país, la larga hegemonía política durante la mayor parte del siglo XX de unas clases dominantes tremendamente reaccionarias, y con nulo sentido de la solidaridad social, no permitió abordar en su momento la construcción de un sistema de Bienestar Social digno de este nombre. Ni siquiera fue esto posible durante el breve período democrático de la II República.

Tan sólo en los primeros años 60, a partir del cambio en la política económica ligado al Plan de Estabilización, se inició un lento proceso de construcción de un sistema de Seguridad Social, de carácter parcial y fragmentario, tanto en lo que se refería al ámbito

de las prestaciones como al de los beneficiarios en ellas incluidos. El caótico entramado de seguros sociales construido en los años 40 y 50 había entrado en crisis a principios de los años 60. La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 supuso un primer intento de construir un sistema integrado de Seguridad Social. A pesar de ello, tampoco consiguió mejorar, racionalizar y modernizar de forma apreciable las prestaciones sociales públicas.

La Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de la Seguridad Social de 1972, aún con graves insuficiencias y limitaciones, supuso un mayor esfuerzo por racionalizar y actualizar el sistema de Seguridad Social. Intento cuya plasmación práctica apenas se había hecho realidad en 1977, entre otras razones por la incapacidad de la dictadura de aumentar sustancialmente el gasto público en protección social, consecuencia de la injusta e ineficaz política fiscal y un sistema de cotizaciones sociales elevadas que se caracterizaban por un extenso fraude. Asimismo se impulsó el desarrollo de una red sanitaria, protagonizada en gran medida por la creación de pocos y grandes centros hospitalarios.

En resumen: en el momento de la instauración democrática, la Seguridad Social y el conjunto de las políticas sociales de nuestro país, en lo que se refiere a prestaciones, funcionamiento, financiación, estructura, etc., tenían más proximidad a las situaciones propias del Tercer Mundo que a la media existente en los países democráticos europeos.

Así, cuando el promedio del gasto en protección social en 1975 en la CEE estaba en torno al 24% del PIB, en España se situaba en torno al 12%, y en lo que se refiere en concreto a la Seguridad Social, incluyendo las prestaciones por desempleo y la sanidad, ascendía al 10,8% del PIB.

La estructura institucional de la Seguridad Social se caracterizaba por la dispersión gestora, coexistiendo el INP, las mutualidades laborales y las mutuas patronales. La gestión administrativa adolecía de graves insuficiencias, lo que repercutía muy negativamente en el momento del reconocimiento de las prestaciones a los trabajadores. La larga duración, incluso años, de la tramitación y reconocimiento de los derechos y las irregularidades en los archivos y datos se unían a un extendido incumplimiento de las obligaciones legales por parte de los empresarios, en las altas y bajas en la afiliación o las constantes irregularidades en las cotizaciones. La ausencia de control y también de rigor técnico en la gestión económica propiciaba situaciones de despilfarro, de coexistencia de déficit y superávit, y desde luego de fraudes y corrupción.

La financiación de la Seguridad Social era en 1976, incluyendo desempleo, un 94,10% proveniente de cuotas, un 1,62% de recursos patrimoniales y otros varios, y un 4,28% de transferencias del Estado.

En el año 1977 la pensión media de jubilación era de 8.953 pesetas, lo que suponía el 67,8% del Salario Mínimo Interprofesional en vigor; la de invalidez era de 9.138 pesetas (el 69,22% del SMI) y la de viudedad era de 6.637 pesetas (el 50,28% del SMI).

El gasto sanitario de la Seguridad Social representaba el 3,8% del PIB. El 23% de la población no tenía ningún tipo de cobertura sanitaria pública. El gasto en servicios sociales del conjunto de las Administraciones Públicas representaba el 0,46 del PIB. Las prestaciones por desempleo, que suponían el 0,8% del PIB, eran gestionadas por el Instituto Nacional de Previsión. No existía ningún tipo de políticas o medidas relacionadas con la pobreza o la exclusión social.

### *Los primeros avances en la mejora y modernización de la protección social*

Desde la toma de posesión del primer Gobierno democrático se inició un proceso de negociación con los sindicatos en el que se incluyeron cuestiones de derechos sindicales, laborales, de política salarial y de protección social. Se lograron algunos acuerdos, más o menos explícitos, que se incluyeron en los Pactos de La Moncloa, firmados en octubre de 1977, que sin duda fueron el primer esfuerzo importante para mejorar, racionalizar y modernizar la política social y económica de nuestro país, y que, junto a algunos elementos de ajuste que criticamos duramente, tenían una dimensión moderadamente socialdemócrata, que apoyamos, sobre todo en clave de estabilidad política y no sin claras tensiones internas.

Las medidas fundamentales acordadas en el ámbito de la Seguridad Social fueron:

- La reestructuración gestora de la Seguridad Social, con la creación del INSS, el INSALUD, el INSERSO, el ISM y la Tesorería General, aunque se desagregó el desempleo con la creación del INEM y la emigración con el Instituto Español de Emigración.
- El control y aprobación parlamentaria anual de los Presupuestos de la Seguridad Social.
- El reconocimiento de la participación institucional, con la creación de órganos de vigilancia y control de la gestión, con presencia patronal y sindical.
- Modificaciones en la cotización, introduciendo ciertos criterios de progresividad, en función de los salarios reales.
- Aumento de la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social y de la protección al desempleo.
- Aumento del 30% en el gasto en pensiones para el año 1978, con una distribución inversamente proporcional para favorecer a las más bajas.

- Compromiso de equiparación de las prestaciones del Régimen Especial Agrario a las del Régimen General, de forma progresiva.
- Inclusión de las prestaciones de orientación familiar y psiquiátrica en el ámbito de la Seguridad Social.

El siguiente reto que tuvimos que abordar fue el lograr influir en el proceso de elaboración de la nueva Constitución democrática, para que ésta recogiera de la manera más precisa y progresista posible los derechos sociales que considerábamos fundamentales.

Con la perspectiva que dan los 28 años transcurridos desde su aprobación, tenemos que reconocer que nuestras reivindicaciones y preocupaciones buscaban, sobre todo, el reconocimiento de derechos básicos, sin entrar mucho en el debate más concreto del modelo de funcionamiento del nuevo Estado democrático y muy en particular del Estado autonómico, que lógicamente en aquellos momentos no sabíamos muy bien qué iba a suponer y cómo iba a evolucionar. En otras palabras: nos interesaban los derechos y no tanto quiénes y cómo se iban a gestionar, financiar y controlar.

La redacción de los arts. 9 (igualdad efectiva de todas las personas), 41 (régimen público de Seguridad Social), 43 (protección a la salud), 49 (derechos de las personas con discapacidad), 50 (pensiones y servicios sociales para las personas mayores), 129 (participación institucional), aún sin satisfacernos plenamente, nos parecían una base importante para construir el Estado de Bienestar Social.

Para valorar adecuadamente lo que supuso el reconocimiento constitucional de los derechos ligados al Bienestar Social, no hay que olvidar cuál era la posición de la CEOE en aquellos momentos: una patronal recién constituida, con posiciones de un neoliberalismo exacerbado, que con sus movilizaciones y presiones de diversa índole pretendía compensar las debilidades de la derecha política, pero que afortunadamente no logró sus propósitos.

Sin embargo, nosotros no prestamos la adecuada atención a otras cuestiones decisivas para la configuración del Estado de Bienestar Social, y en especial los contenidos de los arts. 148 (competencias de las comunidades autónomas) y 149 (competencias de la Administración General del Estado), ni tampoco a los temas de financiación pública.

Ni en las Cortes Constituyentes, ni en los partidos políticos, ni en el mundo académico y tampoco en el ámbito sindical hubo una suficiente reflexión sobre lo que suponía trasladar al ámbito autonómico las plenas y absolutas competencias del Estado de Bienestar Social, salvo el sistema de pensiones. Ni dimos la suficiente importancia a cómo garantizar la efectividad real de esa igualdad del art. 9, en un Estado tan asimétrico, heterogéneo y desigual como el nuestro o a cómo mantener una función de cohesión desde la Administración General del Estado. Resulta significativo que en un país que arrastraba

graves situaciones de pobreza, exclusión y marginación, estos temas no se vieran reflejados en la Constitución, así como el pobrísimo tratamiento de los servicios sociales, todavía calificados de «asistencia social».

En definitiva, el diseño constitucional ha ido construyendo un Estado de Bienestar Social que se está configurando en 17 ámbitos normativos, presupuestarios y de gestión y en el cual, además de las diferencias y desequilibrios territoriales, se ha producido un muy distinto grado de desarrollo de las diversas políticas sociales. Efectivamente, han primado las políticas sociales más ligadas al mercado de trabajo (sistema de pensiones y protección al desempleo); en un segundo nivel se han implantado dos derechos básicos con la universalización de la educación y la sanidad, y ya en un tercer nivel muy alejado, los servicios sociales, la lucha contra la pobreza y la exclusión o el derecho a la vivienda.

La amplia y larga hegemonía socialista en la mayoría de las comunidades autónomas en la década de los 80, coincidente con la asunción de las primeras competencias en política social y con la etapa de elaboración de la normativas autonómicas básicas, así como el periodo dilatado de transferencias (que se inicia en 1981 y culmina en el 2001), han contribuido a ralentizar el proceso de diferenciación de los 17 ámbitos de Bienestar Social. Pero esta realidad es cada día más visible y lo será de manera más acentuada en la próxima década, de la mano de la fragmentación del mapa político autonómico y de la plena maduración de la gestión de las competencias transferidas.

Resulta paradójico que, cuando a nivel comunitario en los años 90 los sindicatos españoles hemos defendido las políticas de «armonización social» y posteriormente de «convergencia de derechos sociales» y hemos criticado por muy limitadas e insuficientes las políticas del «método abierto de coordinación», en nuestro ámbito estatal estemos asistiendo bastante pasivamente a esa diferenciación de las políticas de Bienestar Social.

Es evidente que hoy resulta muy fácil ver retrospectivamente esa insuficiencia de análisis y reflexión, en un contexto muy distinto y sin las limitaciones y urgencias de aquellos años, en los que ni siquiera teníamos garantizada la consolidación de la democracia. Pero que no caigamos en la flagelación melancólica o masoquista, no debe ser óbice para que no subrayemos una carencia en nuestra labor sindical de aquella etapa, que, en mi opinión, tampoco hemos subsanado adecuadamente con el paso de los años, quizás porque consideremos políticamente incorrecto cuestionar algunos aspectos de la evolución del Estado autonómico.

En todo caso, el anclaje constitucional de los derechos sociales, la acción sindical, junto con la voluntad de algunos responsables políticos y gestores de las políticas sociales, han favorecido el ir poco a poco construyendo el Estado de Bienestar Social.

La aprobación de la Constitución fue un punto de llegada, pero también de inicio de una nueva etapa, caracterizada por las fuertes tensiones en torno a cómo aplicar los preceptos constitucionales en un periodo de intensa crisis económica, de crecimiento del paro, de inflación descontrolada y persistente fraude fiscal. Rápidamente empezaron a proliferar estudios, discursos y campañas cuestionando la sostenibilidad del sistema público de pensiones y la imposibilidad de pagar las mismas para principios de la década de los 80.

Por nuestra parte, la presión siguió centrándose en la mejora de las pensiones y en la lucha contra el fraude y la morosidad en las cotizaciones empresariales, en la universalización de la sanidad y en la exigencia del reconocimiento urgente de la participación institucional en los organismos gestores de la protección social.

El Acuerdo Nacional del Empleo de 1981, que contemplaba algunas medidas de mejoras parciales en materia de Seguridad Social, dio paso a la Comisión de Reforma de la Seguridad Social, presidida por Fuentes Quintana, que, tras varios meses de negociaciones, no consiguió un punto de acuerdo entre las posiciones del Gobierno, los sindicatos y la patronal. Merece la pena detenerse en esta negociación, porque en ella ya se reflejaron unas tendencias y posicionamientos que han caracterizado durante largos años las prácticas de los agentes sociales.

A diferencia de los procesos anteriores de negociación, por primera vez CC.OO. hizo un esfuerzo notable de análisis, reflexión y propuestas en materia de Seguridad Social, en un marco que seguía caracterizándose por una gravísima carencia de información detallada sobre la situación presupuestaria del sistema y de las perspectivas de su evolución. Sin duda, nuestras reivindicaciones tenían, junto a aspectos muy razonables y justificados, otros claramente maximalistas o simplistas. Todavía no habíamos dado el paso de conjugar las demandas a corto plazo de mejora de las prestaciones con una preocupación estratégica de garantizar la viabilidad del sistema, amparándonos en un planteamiento híper ideologizado: «las pensiones eran una cuestión de Estado, ningún gobierno dejaría de pagarlas y ya buscaría la forma de conseguir los recursos».

Ampliamente desconocedores, como éramos, del funcionamiento y procedimientos de la gestión pública, hacíamos propuestas que a veces se movían entre el puro voluntarismo y el mero arbitramento, pero en todo caso fuimos a la negociación con voluntad de llegar a un acuerdo.

La UGT mantuvo una posición en clave estrictamente de coyuntura política: el gobierno de la UCD estaba debilitado, se avecinaba el triunfo arrollador del PSOE y no había que hacer nada que ayudara a la UCD y perjudicara al PSOE. Por ello, apostaron

por el fracaso de la negociación, con exigencias en unos casos maximalistas o inasumibles, y en otros cambiando de posición en medio de las negociaciones.

Por su parte, la CEOE se centró en lo que iban a ser sus objetivos durante casi dos décadas: reducción drástica de las cotizaciones, lucha contra el «elevadísimo fraude en materia de invalidez» e impulso de los seguros privados de pensiones. Su marcada inflexibilidad contribuyó igualmente al fracaso de la negociación.

Lo que sí logramos con la firma del ANE fue el desbloqueo de la participación institucional en la Seguridad Social, aunque ésta se inició en los meses inmediatamente posteriores, si bien con retrasos, pegas, dificultades y limitaciones.

En definitiva, como características esenciales del período 77-82, a partir de lo ya indicado, podemos destacar lo siguiente:

- Los presupuestos de la Seguridad Social pasan en términos de porcentaje de PIB de un 10,8% a un 12,6%.
- El mayor crecimiento lo experimentan las prestaciones económicas, que pasan de 568.000 millones de pesetas en 1977 a 1.614.000 millones de pesetas en 1982, y en especial las pensiones, que pasan de 393.844 millones de pesetas a 1.317.765 millones de pesetas.

Hay que destacar, también, que en ese período las nuevas pensiones de jubilación reflejan las mejoras salariales obtenidas como consecuencia de las luchas obreras en la primera mitad de los años 70, y que al elevarse las bases reguladoras se tradujo en un alza sensible de las nuevas jubilaciones, con un efecto de tirón al alza del conjunto de las pensiones de jubilación.

- La asistencia sanitaria también crece, aunque en menor medida, pasando de 350.711 millones de pesetas en 1977 a 787.500 millones de pesetas en 1982.

Se acelera el proceso de aumento de la cobertura de la población, que pasa de 28,2 millones de personas en 1977 a 32,5 millones de personas en 1982.

Es también elocuente el dato de la intensificación del gasto farmacéutico, que pasa de 78.692 millones de pesetas en 1977 a 151.600 millones de pesetas en 1982, junto con el hecho del aumento del ticket moderador del precio de los productos farmacéuticos a pagar por los usuarios, que aumentó del 10% al 20% en 1978, al 30% en 1979 y al 40% en 1980.

- Los Servicios Sociales de la Seguridad Social apenas experimentan crecimiento, pasando de 19.692 millones de pesetas en 1977 a 31.422 millones de pesetas en 1982.
- En abril de 1982 se promulga la LISMI, Ley de Integración Social de los Minusválidos, con muchos contenidos positivos, aunque sin dotación presupuestaria adecuada.

- La estructura de la financiación experimenta una importante transformación en este período. La participación de las cuotas en el conjunto de los ingresos pasa de un 92% en 1977 a un 82,8% en 1982, mientras la aportación del Estado pasa del 3,64 al 15,2%.

Se produce una fuerte reducción de los tipos de cotización patronal, que pasan de un 35,27 en 1977, a un 27,28 en 1982, y los de los trabajadores pasan del 6,24 en 1977 al 4,82 en 1982.

Como dato final, cuando en diciembre de 1982 el PSOE llega al Gobierno el gasto en protección social pública en España se situaba en torno al 17% del PIB, frente a una media del 27% en la CEE, distanciándose aún en cerca de 10 puntos de la media comunitaria.

El crecimiento del gasto social, que no tuvo parangón en etapas posteriores, si bien hay que imputárselo en primer lugar a la voluntad política de la UCD de sacar el país del subdesarrollo social, apoyada y estimulada en esta cuestión por el PCE y el PSOE, también hay que atribuirlo a las numerosísimas presiones y movilizaciones que hicimos en esos años los sindicatos, y sobre todo CC.OO., y a nuestra firmeza reivindicativa en los procesos negociadores (más allá del radicalismo o simplismo de algunas exigencias).

Desgraciadamente, no siempre supimos diferenciar la crítica de las insuficiencias de las políticas sociales y de las medidas negativas de los Gobiernos, del reconocimiento rotundo de lo que íbamos consiguiendo y capitalizarlo para nuestro fortalecimiento. Especialmente lamentable ha sido la poca difusión o la mala defensa que hemos hecho de los logros conseguidos con nuestra acción en el colectivo de los pensionistas, el sector más beneficiado de los avances del Bienestar Social en España en los treinta años de democracia y el más alejado de los sindicatos. Sin embargo, bien que lo han sabido «vender» los sucesivos Gobiernos. El suicida alejamiento que hemos mantenido, y aún mantenemos, de los centros de pensionistas, a los que hemos descalificado como «reductos franquistas», tiene bastante que ver con todo ello.

### **El sistema de pensiones: entre las reformas y contrarreformas**

La llegada del Gobierno socialista abrió evidentes expectativas de un crecimiento del gasto en protección social, y más en concreto de unas mejoras en el sistema de la Seguridad Social, en función del programa electoral y de las diversas propuestas que este partido había defendido en la oposición.



Por su parte, desde la patronal y desde círculos y foros ligados a la derecha política y económica se inició una fuerte campaña en los medios de comunicación social, planteando la reducción del gasto de la Seguridad Social pública y la privatización de determinadas áreas de la misma, bajo dos argumentos fundamentales: «las altas cotizaciones empresariales penalizan la creación de empleo» y «la gestión privada de determinadas prestaciones sociales es más eficaz e incluso rentable que la gestión pública». Desde los primeros meses de 1983, se percibió claramente que el Gobierno tenía serias dificultades para hacer efectivas las propuestas más sustanciales de su programa en el ámbito de la protección social, en un contexto de fuerte crisis económica y de numerosos procesos de reconversión sectorial.

En todo caso, hay en este primer período de legislatura socialista una serie de mejoras parciales en el ámbito de la protección social, apoyadas, aunque no siempre negociadas o consultadas, con los sindicatos:

- Impulso al proceso de paulatina equiparación de las prestaciones de los Regímenes Especiales a las del Régimen General, acompañado también de una tendencia a homologar los tipos de cotización.
- Establecimiento en las pensiones mínimas de vejez e invalidez y de un complemento por cónyuge a cargo.
- Paulatina ampliación de la asistencia sanitaria a familiares de los titulares de las cartillas de la Seguridad Social.
- Implantación de modalidades de jubilación parcial y anticipada con contratos de relevo.
- Reconocimiento, a efectos de cotización, de los años pasados en prisión por razones políticas y sindicales.
- Extensión del derecho de pensión de viudedad a los viudos, aunque ello sea consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional.
- Aumento sensible de las pensiones asistenciales.
- Destope parcial de las bases máximas de cotización, proceso de aproximación entre los grupos de cotización y establecimiento de un tope máximo en las pensiones de la Seguridad Social.
- Impulso a la participación institucional, regulando el funcionamiento de los órganos de participación.

Con la firma del AES en octubre de 1984, en la que no participó CC.OO., se inició un nuevo proceso de reforma de la Seguridad Social. Se creó una comisión tripartita para la reforma de la Seguridad Social, de la que fue excluida CC.OO. por no haber firmado

el AES, comisión que tuvo una vida corta y que terminó sus trabajos sin conclusión común alguna por la falta de acuerdo de UGT y CEOE.

En los meses siguientes se sucedieron diversos momentos más o menos formales de negociación, que terminaron en un amplio desacuerdo dando paso, por un lado, a la huelga general convocada por CC.OO. y, por otro, a la aprobación de una nueva Ley de Pensiones, la 26/85.

Sin ningún afán revisionista de la que fue nuestra actitud en aquel proceso, sí parece oportuno hacer algunas nuevas reflexiones sobre la misma.

Hay que partir de que el contexto de aquella negociación no tiene nada que ver con lo que ha sido el diálogo social en nuestro país en los últimos quince años.

La patronal y la derecha impulsaron una campaña con fuerte carga ideológica y con argumentos del siguiente calibre: «compras de pensiones», «tantos inválidos como si hubiéramos acabado de salir de una guerra», «fraude generalizado», «cuotas más altas de Europa», «penalización del empleo»; todo ello acompañado de datos manipulados, que presentaban un panorama catastrófico del sistema de la Seguridad Social y anunciaban una quiebra inevitable del mismo. La Administración socialista fue incapaz de responder con suficiente y adecuada información y con un proceso de negociación seria y rigurosa.

En enero de 1985, el Ministerio de Trabajo presentó el *Libro Naranja para la Racionalización de la Seguridad Social*, que era una primera aproximación de diagnóstico de la situación del sistema y de propuestas de reforma. El *Libro Naranja*, junto a numerosos análisis y propuestas positivas, recogía otras que no eran asumibles, ya que en unos casos planteaba la reducción de la intensidad protectora o el endurecimiento de los requisitos para el acceso a las prestaciones, y en otros mantenían las graves carencias prestacionales que aún existían. Nuestra oposición tajante, a la que después se sumó la UGT, fue reduciendo el ámbito inicial de la reforma, hasta quedar ésta prácticamente ceñida a algunos aspectos concretos referidos a las pensiones.

La convocatoria y realización de la huelga de 24 horas el día 20 de junio de 1985, a iniciativa de CC.OO., las manifestaciones conjuntas de CC.OO. y UGT en el mes de mayo y la dimisión de Nicolás Redondo y Antón Saracibar como diputados lograron nuevas e importantes modificaciones del texto inicial del proyecto de ley remitido por el Gobierno a las Cortes.

La Ley de Pensiones 26/85, junto a aspectos positivos, como la supresión del requisito de alta, supresión de Regímenes Especiales de escasa entidad, cierta mejora en la protección familiar por hijos o en las cuantías de las pensiones asistenciales, que no siempre valoramos adecuadamente, incluía otras medidas que CC.OO. criticó duramente y cuya

aplicación posterior no tuvo en todos los casos los efectos que habíamos previsto: reducción de las cuantías iniciales de las nuevas pensiones o la expulsión de posibles pensionistas de invalidez, al carecer de suficiente cotización. Hubo otra medida que denunciábamos con rotundidad y que el tiempo demostró que nuestra crítica era muy acertada: la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones, al producirse desviaciones en las previsiones de inflación, y que sólo lograríamos superar a finales de la década de los 90, tras el Pacto de Toledo.

¿Hubiera sido posible abordar en 1985 otro tipo de reformas estructurales que, mejorando la protección existente, hubieran afrontado la consolidación del sistema hacia el futuro? No habría sido nada fácil, ya que hubiera requerido mucha mayor dosis negociadora del Gobierno, mejor nivel de información y análisis actuariales de los gestores de la Seguridad Social, una actitud muy diferente de una CEOE deslegitimadora del sistema público y una más amplia maduración y reflexión en las propuestas sindicales.

Pero, en todo caso, la experiencia de confrontación no fue baldía. El Gobierno tomó buena nota e inició un paulatino aunque evidente cambio de actitud, empezando por remover a todo el equipo directivo de la Seguridad Social, sustituyéndolo por responsables políticos y gestores que se propusieron de forma inequívoca la mejora y racionalización de la Seguridad Social desde una perspectiva de nítida defensa del sistema público. Ya no se sometería a debate la reducción o congelación del sistema público, sino que la nueva etapa y más aún la década de los años noventa se planteó como la de su consolidación y sobre todo de la mejora de su funcionamiento y gestión.

Los órganos de participación institucional experimentaron un impulso. Mejoró notablemente la información suministrada a los agentes sociales. Se fueron abriendo paso las prácticas de negociación previa a la adopción de cualquier medida de importancia.

Se avanzó sustancialmente en el control de las mutuas de accidentes de trabajo, en la concentración de entidades y en su consolidación como parte integrante del sistema público de Seguridad Social, dando marcha atrás a las fuertes tendencias de autonomía e incluso privatización en los años anteriores.

Se tomaron numerosas medidas de mejora de la gestión, reduciendo notablemente los plazos de tramitación de las prestaciones. Se afrontó la necesidad de reducir la litigiosidad. Se acometió la mejora y ampliación de los centros de atención al público. Se inició un amplísimo y ambicioso proyecto de informatización de la gestión y de tratamiento informático de las vidas laborales. Se perfeccionó considerablemente la elaboración presupuestaria.

Se inició la puesta en marcha de las Unidades de Recaudación Ejecutiva (URES), como instrumento decisivo de lucha contra la morosidad en las cotizaciones empresariales, que había ido creciendo de manera exponencial a lo largo de los años 80.

En 1989 se realizó una importante y decisiva reforma en la financiación del sistema, con el objetivo de separar las fuentes de financiación de los ámbitos contributivos y los universales.

CC.OO., que hasta entonces no habíamos dado suficiente importancia a los temas de gestión, que, además, en buena medida desconocíamos, empezamos a valorarlos adecuadamente como una exigencia básica para el buen desarrollo de un sistema público, eficaz, eficiente y legitimado socialmente. Por ello respaldamos con rotundidad las medidas de mejora y racionalización. Hay que reconocer la intensa labor informativa y participativa que se produjo en las Comisiones Ejecutivas y Consejo General por parte de los responsables y gestores de la Seguridad Social, que consiguió la plena complicidad consciente de CC.OO., ante la pasividad de UGT y las reticencias de CEOE.

Es evidente que en este cambio de actitud de la Administración influyeron también otros factores externos. Por una parte, la integración en la Comunidad Europea en 1986, que puso de relieve el gran diferencial que aún existía en nuestro país en relación con la protección social de los Estados comunitarios; en segundo lugar, el cambio de coyuntura económica experimentado en España en la segunda mitad de la década de los 80, con un importante crecimiento del empleo y el aumento de las recaudaciones por cotizaciones.

Pero en este periodo también hubo elementos de divergencias y tensión, como las discusiones sobre la revalorización anual de las pensiones, la que considerábamos excesiva permisividad en relación a la fuerte morosidad en las cotizaciones empresariales, los programas de revisión masiva de las pensiones de invalidez o las diversas propuestas de reforma parcial de la ILT. Hay que decir que las tensiones no sólo fueron entre los sindicatos y el Gobierno; también la patronal tuvo aún mayores enfrentamientos con el Gobierno, al no encontrar receptividad a sus propuestas más importantes.

CC.OO. también fuimos aceptando que toda nueva iniciativa de mejora de la protección social deberíamos acompañarla con propuestas concretas y viables de financiación, pero sobre todo asumimos que la mejor defensa del sistema público de pensiones era compatibilizar la mejora de la protección a corto plazo con la sostenibilidad a largo plazo y que, por tanto, toda demanda de incremento de las prestaciones debería ser valorada también en función de su repercusión en la evolución futura del sistema. Y así CC.OO., desde finales de los años 80, se convirtió en el apoyo más serio, constante, riguroso y exigente de las políticas de mejora y sostenibilidad de la Seguridad Social.

Todo esto que hoy nos pueden parecer obviedades, no lo eran hace veinte años en nuestra cultura sindical.

La huelga general de 1988, con la que se consiguieron importantes mejoras laborales y sociales, tuvo también notables repercusiones en el ámbito de la Seguridad Social. En la negociación de la Propuesta Sindical Prioritaria (PSP) se suscribieron unos importantes acuerdos entre CC.OO., UGT y el Gobierno, que incluían aspectos muy positivos, sobre todo el reconocimiento de un ámbito protector no contributivo, con la nueva ley de prestaciones no contributivas, así como otras medidas como la ampliación y mejora de prestaciones familiares, revalorización de las pensiones, sobre todo las mínimas, etc.

Los Presupuestos de la Seguridad Social de la primera mitad de la década de los 90 escaparon de la tónica general restrictiva que había adoptado el Gobierno para los Presupuestos del Estado, en medio de una fuerte crisis económica, aunque los importantes crecimientos se concentraron sobre todo en las prestaciones económicas, y mucho menos en la asistencia sanitaria y prácticamente nada en los servicios sociales. La acción de CC.OO., ya descrita, no fue ajena a ese sostenido crecimiento de la Seguridad Social.

Es historia muy cercana lo sucedido en los últimos diez años, desde el Pacto de Toledo hasta el reciente Acuerdo de Seguridad Social de julio del 2006, por lo que no es el momento de insistir en ella, tan sólo hacer un breve comentario.

Con motivo del debate que culminó en el Pacto de Toledo, CC.OO. elaboró un análisis y propuestas estratégicas cuya claridad, rigor y responsabilidad han sido reconocidas unánimemente, incluso por los sectores menos favorables al sistema público. Nuestros objetivos y el eje de nuestras propuestas en las negociaciones de los acuerdos de octubre de 1996, abril del 2001 y julio del 2006 han sido siempre los mismos: hacer compatible la mejora de las actuales prestaciones con la garantía de sostenibilidad del sistema a largo y medio plazo.

Esa congruencia y responsabilidad no siempre han encontrado receptividad ni en los demás agentes sociales y, lo que es peor, ni en los responsables políticos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que en más de una ocasión han preferido la cómoda respuesta coyuntural antes que abordar medidas estructurales que se adelanten a los problemas y eviten en el futuro reformas traumáticas. Aunque también hay que resaltar la importancia de que CEOE firmara, por primera vez, en el 2001 un acuerdo de fortalecimiento del sistema público de pensiones y el hecho de que en el 2006 se haya logrado, por primera vez en la democracia, un acuerdo unánime en materia de Seguridad Social.

En cualquier caso, hay que subrayar que si hoy el Sistema de Seguridad Social reconoce más y mejores prestaciones y tiene mayores garantías de sostenibilidad, en gran medida es gracias al trabajo de CC.OO.

## El Sistema Nacional de Salud: la lucha por la participación

Ya se ha hecho referencia a algunas medidas de mejora y ampliación de la atención sanitaria pública a finales de los años 70 y principios de los 80. Pero el gran cambio tuvo lugar con la aprobación de la Ley General de Sanidad.

A los pocos meses de la promulgación de la Ley de Pensiones de 1985 se presentó y debatió en las Cortes el Proyecto de Ley General de Sanidad. Nuestra valoración fue muy crítica, como también lo fue por buena parte de la UGT y por la izquierda política, incluidos sectores del PSOE. El eje central de las críticas se basaba en el planteamiento, quizás un tanto abstracto o muy ideologizado, de que la ley suponía el abandono del modelo que tradicionalmente había sido defendido por toda la izquierda en España y en Europa, de Servicio Nacional de la Salud, sustituyéndolo por un Sistema Nacional de Salud.

Es cierto que algunas de las objeciones que el sindicato formuló entonces no se han resuelto hasta ahora satisfactoriamente: escasa participación social, insuficiente papel de la asistencia primaria, defectuoso control del gasto farmacéutico o la exclusión de determinadas prestaciones (salud mental, atención bucodental); pero veinte años después de la aprobación de la ley, el Sistema Nacional de Salud ha desarrollado un modelo de atención universal, con claro predominio de la provisión de titularidad pública y con unos niveles de calidad e indicadores de eficacia y eficiencia bastante razonables y equivalentes a los mejores del mundo.

También hay que resaltar que, con motivo de la presentación y aprobación de esta ley, la dirección confederal impulsó un amplio proceso de debate interno y externo, que para muchos fue la primera ocasión de valorar la importancia que este ámbito de la protección social debería tener en nuestra acción sindical. Esto propició que CC.OO. fuera madurando, poco a poco, unas propuestas propias, ambiciosas pero cada vez más rigurosas y realistas.

La posterior aprobación de la Ley del Medicamento generó igualmente objeciones de fondo por nuestra parte, que en el transcurso de los años se han confirmado como acertadas, aunque quizás los problemas del desorbitado gasto y consumo farmacéutico en nuestro país no son tanto consecuencia del marco legal, sino de las tímidas políticas de aplicación del mismo que han seguido los sucesivos equipos ministeriales, primero del PSOE y después del PP.

El siguiente elemento de confrontación con el Gobierno en el ámbito de las políticas de salud fue el *«Informe Abril Martorell»*, elaborado a partir de los trabajos de la Comisión Parlamentaria de Análisis y Evaluación del Sistema Sanitario.

Como es sabido, la movilización social, política y profesional contra las propuestas de este informe fue de tal envergadura, incluso en ámbitos de la propia Administración y de sectores influyentes del PSOE, que el informe y las conclusiones quedaron políticamente invalidados y aparcados *sine die*; lo que no quiere decir que buena parte de ellas, en mayor o menor medida, se hayan ido poco a poco implantando, aunque de forma parcial y a veces deslavazada. Quince años después de su presentación, el *Informe Abril Martorell* debería concitar una valoración más equilibrada por nuestra parte.

Junto a elementos sin duda rechazables, como la apuesta por una mayor presencia de la iniciativa privada mediante la ampliación de la gestión concertada de la Sanidad Pública, o algunas iniciativas poco matizadas sobre el copago de los usuarios, había otras propuestas de racionalización gestora del sistema que eran más que razonables.

Una vez más, al igual que sucedió con la reforma de las pensiones de 1985, las formas invalidaron globalmente los contenidos. La falta de participación y consulta previa en la elaboración del informe, el frecuente ninguneo de los órganos de participación institucional del INSALUD, no facilitaron una toma de posición más ponderada por CC.OO. Casi todos los equipos ministeriales responsables del Sistema Nacional de Salud no han tenido en cuenta la necesidad de la negociación de las propuestas de reforma con los agentes sociales. A menudo han sido más sensibles a las movilizaciones de los sectores corporativos, las presiones de algunos colegios profesionales o de los intereses de las empresas proveedoras de medicamentos o de tecnología sanitaria que a la negociación con el sindicalismo de clase. Únicamente cuando ha habido que realizar campañas «sensibles», como las de uso responsable del medicamento, han echado mano del apoyo sindical.

Que nosotros fuéramos excesivamente rígidos en la valoración del Informe Abril no es óbice para resaltar que en aquel periodo CC.OO. mantuvo una posición responsable en el Consejo General del INSALUD y que fuimos la única organización que en el seno del mismo hicimos propuestas coherentes y fundamentadas en relación a la financiación del sistema sanitario.

Así, denunciábamos reiteradamente las prácticas de presupuestación anual a la baja, con la consiguiente desviación presupuestaria y las consecuencias que esta actuación sistemática estaba generando en el modelo de financiación del Sistema Nacional de Salud, errores que estallaron con la máxima crudeza cuando culminó el proceso de transferencias y se debatió el nuevo sistema de financiación del Sistema en el año 2001. CC.OO. previó con diez años de antelación la perversión de un sistema presupuestario que no se correspondía con la evolución real del gasto y facilitaba la indisciplina presupuestaria del INSALUD y sobre todo de las comunidades autónomas.

En relación al gasto farmacéutico, auténtico cáncer del Sistema Nacional de Salud, nosotros tuvimos, igualmente, una posición responsable, defendiendo una política integral que huyera del voluntarismo ineficaz de la Administración, presentando propuestas que hacían compatible los derechos y deberes de los usuarios, de la industria, de los profesionales y de los comercializadores y también de los trabajadores del sector. Por ejemplo, junto a la defensa a ultranza del impulso de los genéricos o el rechazo de las medidas de marketing de la industria hacia los médicos, asumíamos la necesidad de atajar el hiperconsumo descontrolado o el fraude de los usuarios y aceptamos tratar el delicado tema de un copago que fuera solidario, no discriminatorio y eficaz.

Otro instrumento fundamental de la política sanitaria, la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud, que tenía numerosos aspectos positivos, pero también notables carencias, fue aprobada en 1995 sin la participación sindical. El Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud tardó muchos años en constituirse, su composición permitió la entrada de organizaciones sectoriales y su funcionamiento fue inoperante.

En definitiva, durante largos años no hemos encontrado receptividad negociadora en las sucesivas Administraciones sanitarias, a pesar de nuestras posiciones críticas, pero constructivas y cada vez más rigurosas.

La culminación del proceso de transferencias del INSALUD a las comunidades autónomas se realizó sin el debate y la información necesaria a los sindicatos, ni en los órganos de participación institucional, ni en el Comité Consultivo, ni por otras vías de interlocución. Hay que subrayar que el análisis elaborado por CC.OO. sobre los problemas que había que afrontar con las transferencias, desgraciadamente, se ha cumplido de principio a fin. Tan sólo en la última legislatura del PP, con motivo de la elaboración de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud y la reforma y revitalización del Comité Consultivo, las cosas empezaron a cambiar a mejor, cambio de actitud que se ha mantenido con el nuevo Gobierno en temas como la nueva Ley del Medicamento, la estrategia en política farmacéutica o la nueva Cartera de Servicios, si bien el que se hayan guardado las formas no quiere decir que hayamos mantenido un acuerdo total con muchos de los contenidos.

## **Los Servicios Sociales: el gran déficit de las políticas sociales**

Como es sabido, al inicio de la democracia no existían en nuestro país los Servicios Sociales. Únicamente en el ámbito privado, Cáritas y algunas órdenes religiosas y, en menor



medida, algunas débiles y dispersas ONG, disponían de algunos centros y actuaciones dirigidas a las personas mayores, personas con discapacidad o personas en grave situación de pobreza.

Las Administraciones Públicas apenas disponían de red propia. Algunos centros dependientes del Ministerio de la Gobernación, de algunas diputaciones o ayuntamientos. Únicamente a principios de la década de los 70 se crearon el SAP (Servicio de Atención al Pensionista) y el SEREM (Servicio de Recuperación de Minusválidos) como rudimentos de un futuro sistema de servicios sociales.

La Constitución, con su pobrísimo y confuso tratamiento de este ámbito de la protección social, refleja muy bien el desconocimiento y desinterés que por estas cuestiones existían en nuestro país en aquellos años. En todo caso, trasladaba a las futuras comunidades autónomas y a las corporaciones locales la responsabilidad de la gestión de la llamada «Asistencia Social».

Ya se ha indicado que en 1978 se creó el INSERSO como entidad gestora de los servicios sociales de la Seguridad Social, integrando el SAP y el SEREM. La historia del INSERSO en los años 80 y 90 fue la de una pura contradicción entre la más o menos expresa voluntad política de la Administración General del Estado de impulsar una red propia de servicios sociales especializados –con recursos presupuestarios que se fueron intensificando notablemente a partir de finales de los años 80 (aunque en mucha menor medida que en las demás entidades gestoras de la Seguridad Social)– y el mandato constitucional de transferencia de competencias. Ya en el año 1982 se inició el proceso de traspaso de los escasos centros, programas, personal y recursos que tenía el INSERSO a Andalucía y posteriormente a Cataluña. Pero ese traspaso, y los posteriores realizados en los años 80, no fue óbice para ir desarrollando la red propia, incluso con centros y programas de gestión directa en los ámbitos territoriales ya transferidos, produciéndose la paradoja de que en algunos territorios coexistían tres redes públicas (del Estado, de la autonomía y del ayuntamiento) sin relación ni coordinación entre sí.

Esa contradicción se mantiene una vez terminado el proceso de transferencias en 1996 y tiene una variable realmente sorprendente con la Ley de Prestaciones No Contributivas, cuya gestión en el trámite del reconocimiento se realiza por las comunidades autónomas, si bien con un baremo único aprobado por la Administración General del Estado, siendo el pago de las prestaciones a cuenta de los presupuestos del INSERSO (hoy IMSERSO). Esa ruptura entre quien reconoce y gestiona y quien paga es una práctica que, lógicamente, ha sido conflictiva durante años y que sólo a través de ímprobos esfuerzos de cooperación interadministrativa, impulsados por el IMSERSO en los años 90, ha logrado una armonización de criterios.

En lo que respecta a la otra gran iniciativa de servicios sociales de los primeros años de la democracia –la Ley de Integración de Minusválidos, que ya se ha indicado, había sido una de las medidas más positivas del último período del gobierno de UCD– ha tenido enormes dificultades y limitaciones para su plena aplicación en cuestiones tan importantes como la garantía del 2% de empleo de minusválidos, la integración laboral, la formación profesional, las barreras arquitectónicas, etc. Tan sólo los aspectos relacionados con las prestaciones económicas tuvieron un desarrollo importante, no exento de polémica y tensiones con el movimiento asociativo, si bien la entrada en vigor de la Ley de Prestaciones No Contributivas, con prestaciones de mayor cuantía y con revalorización anual, dejó prácticamente en proceso de congelación y paulatina extinción las prestaciones LISMI.

Es necesario admitir que la escasa ejecución de la LISMI no siempre ha sido imputable a la Administración, ya que durante mucho tiempo ha habido una débil sensibilización social sobre la misma, incluyendo hasta ya entrados los años 90 a los propios sindicatos. Igualmente las ONG, sobre todo las de familiares de personas con discapacidad que, fundamentalmente en la década de los 80, pusieron más énfasis en la mejora y ampliación de las prestaciones económicas que en los programas de integración activa.

La llegada del PSOE al Gobierno en 1982 levantó grandes expectativas en el ámbito de los servicios sociales, considerando que este partido, que se reclamaba de la tradición socialdemócrata del centro y norte de Europa, daría un fuerte impulso a los servicios sociales. Pronto se demostró que no iba a ser así. La primera ocasión perdida fue el no atreverse a promulgar una Ley básica de Servicios Sociales, como sí haría con la Sanidad, escudándose en los riesgos de su inconstitucionalidad.

Sin embargo, en la primera mitad de la década de los 80, con amplísima mayoría socialista en las tres Administraciones Públicas, con un desarrollo muy incipiente de las comunidades autónomas, con una limitadísima expansión política de las ideas federales y sin todavía doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, habría sido posible la aprobación de esa ley, sobre todo si se hubiera negociado adecuadamente con todas las fuerzas parlamentarias y se hubiera dotado de recursos presupuestarios adicionales a las comunidades autónomas y corporaciones locales. No se hizo, en buena medida, por el débil peso político que los sectores defensores de los servicios sociales tenían en el conjunto del Gobierno del Estado y en el propio PSOE y, por supuesto, por la inexistente o muy débil reivindicación y presión social, sindical y profesional al respecto.

Esa tremenda dejadez de responsabilidad política ha sido un grave error que han pagado durante largos años millones de personas en nuestro país, que no han podido

acceder a un moderno sistema de servicios sociales y que han mantenido a éstos fuera del ámbito de los derechos, perviviendo la tradicional filosofía asistencial y sustituyendo la falta de cobertura pública por la responsabilidad de las familias (es decir, de las mujeres) y por los escasos y poco profesionalizados medios de los movimientos asociativos.

En julio de 1988 se crea el Ministerio de Asuntos Sociales, con el que se pretende revitalizar las políticas de servicios sociales. El nuevo Ministerio encuentra una fórmula innovadora para, respetando escrupulosamente las competencias autonómicas, poder impulsar e influir desde la Administración General del Estado en las políticas sociales, competencia exclusiva de la gestión autonómica.

El Plan Concertado de Servicios Sociales básicos es el eje y modelo de esa nueva política, con un diseño de cofinanciación compartida por las tres Administraciones y con unas prioridades y programas acordados en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales. Con este plan se inició en España la implantación del servicio de ayuda a domicilio y la creación de una inicialmente muy modesta, pero paulatinamente mayor red de atención primaria de servicios sociales. El modelo de cofinanciación pretendía, a la vez que aportar nuevos recursos desde la Administración General del Estado, forzar a que las comunidades autónomas y las corporaciones locales también incrementaran la financiación de los servicios sociales y a la vez ir generando unas bases comunes y compartidas de las políticas sociales en toda España. En definitiva, era un modelo ambicioso y plenamente factible y asumible por todas las Administraciones concernidas.

El segundo de los planes, el Plan Gerontológico, aunque evidentemente tardó en su aprobación, fue la primera respuesta integral e integrada a la realidad del envejecimiento en España y que, aunque criticamos su escasa dotación presupuestaria (en este caso con financiación compartida sólo entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas), valoramos muy positivamente. Este plan sería en la década de los 90 el gran referente a partir del cual todas las comunidades autónomas fueron diseñando sus propios planes y programas relacionados con el envejecimiento.

Después fueron aprobándose otros planes: Plan Gitano, Plan de acción para las Personas con Discapacidad, Plan de Migraciones, Plan de Infancia y Menores, Plan del Voluntariado, Plan de Juventud, Plan de la Mujer, y ya en las legislaturas del Partido Popular: el Plan de Inclusión Social, el Plan de Apoyo a las Familias, etc. Estos planes cada vez fueron dotándose de menor presupuesto, dejaron de incluirse indicadores de gestión y seguimiento y plazos de ejecución, perdiendo su capacidad real de intervención y convirtiéndose en meras referencias genéricas con limitada influencia en las políticas sociales de las Comunidades Autónomas.

La multiplicación de planes sectoriales, a pesar de las buenas intenciones y el afán de dar respuesta a demandas de colectivos sociales, ha tenido el efecto perverso de parcelar las políticas sociales, en lugar de fomentar una visión integral e integradora desde los servicios sociales, como pretendía en sus orígenes el Plan Concertado. Sin descartar la utilización política y electoral de esos planes en relación a los colectivos a los que directamente afectan, también hay que decir que su impulso fue tanto desde el Ministerio de Asuntos Sociales como desde los intereses corporativos del muy fragmentado movimiento asociativo de nuestro país.

La segunda propuesta innovadora del Ministerio de Asuntos Sociales fue la creación de una nueva vía de financiación de programas sociales, en este caso gestionados por las ONG, a través de una deducción del 0,52, voluntariamente asumida en la declaración del IRPF. La consolidación de esta iniciativa y su lento pero constante crecimiento han sido un elemento decisivo para el reforzamiento del movimiento asociativo de carácter social en nuestro país.

Lamentablemente, el Ministerio de Asuntos Sociales no fue receptivo en relación a la aprobación de un marco legal básico y estatal de Salario Social o Renta Mínima de Inserción, que permitiera impulsar y homogeneizar mínimamente esta nueva figura de protección social, que de manera muy diversa empezaba a reconocerse en las comunidades autónomas. Un debate excesivamente teórico sobre qué era más oportuno, si facilitar «la caña o el pez» a las personas en situación de exclusión social, fue la excusa para la inhibición del Ministerio, aunque muy posiblemente también influyera la negativa de los sectores económicos del Gobierno a abrir un nuevo espacio de gasto social, con un crecimiento difícil de evaluar y tras la muy reciente promulgación de la Ley de Prestaciones No Contributivas.

Una cuestión quizás menos conocida, pero sin duda importante, que se inició en este periodo, ha sido la lucha por la accesibilidad integral (de la vivienda, del urbanismo, de los centros públicos y privados, de todo tipo de transportes, etc.), en un país en el que hasta entonces nada se había hecho al respecto. Los programas iniciados por el INSERSO, a los que se sumaron después la mayoría de las comunidades autónomas y numerosos ayuntamientos, han situado el tema de la accesibilidad como un derecho básico de todas las personas, tengan o no discapacidad. Es cierto que aún hay ingentes barreras en numerosos pueblos y ciudades, y que se destinan pocos recursos y de forma desigual en cada ámbito territorial, pero los avances tecnológicos van a ser una ayuda indudable para su generalización.

La expulsión (pues de eso se trató) de Matilde Fernández del nuevo Gobierno socia-

lista de 1993 acabó con las ambiciones socialdemócratas de ese Ministerio, que terminaría por desaparecer de manera irremediable con la llegada del PP, sin excesiva crítica, todo hay que decirlo, por parte de los movimientos sociales y de los sindicatos.

Por su parte, el desarrollo de los servicios sociales de las comunidades autónomas ha sido desigual en cuanto a amplitud de programas e intensidad de la cobertura. En cualquier caso, siendo notables las diferencias, no se puede decir que ninguna de ellas haya alcanzado un nivel básico satisfactorio. Tampoco se puede deducir que la línea divisoria del impulso de estas políticas tenga que ver con la ideología del partido que haya hegemónico el gobierno en las dos últimas décadas, de forma que comunidades con muchos años de gobierno PSOE tienen carencias similares o mayores que comunidades con largo años de gobierno PP. Y aunque no se puede hacer un razonamiento simplista de que, a la postre, da lo mismo quien haya gobernado, porque los resultados son los mismos, sí se puede concluir que en muchos casos la derecha ha asumido la terminología tradicionalmente socialdemócrata para revestir políticas neoliberales y la izquierda ha asumido prácticas y políticas neoliberales, en aras de una supuesta mayor eficacia y eficiencia.

El panorama de las corporaciones locales es aún más heterogéneo, pero con una realidad muy común: al ser la Administración más cercana a los ciudadanos, son los que sufren mayores presiones de respuesta social y, por tanto, en la mayoría de los casos, están haciendo un notable sobreesfuerzo presupuestario, por encima de los recursos que reciben de otras Administraciones. Razón esta que, entre otras, puede explicar las inconcebibles políticas urbanísticas que muchos de ellos han realizado, para generar recursos de los que no disponían por otras vías.

Un elemento cualitativo de enorme trascendencia es que la mayoría de las comunidades autónomas (y de las corporaciones locales) han ido externalizando, bajo diversas fórmulas jurídicas, la prestación de servicios, hacia las diversas formas de la iniciativa privada, lucrativa y no lucrativa. Hoy la red de gestión pública directa de los servicios sociales es, proporcionalmente, muchísimo menor que la red del Sistema Nacional de Salud y la acción concertada infinitamente mayor.

Esta política, asumida de forma silenciosa por gobiernos de todo tipo y sin debate público, apenas ha encontrado contestación social y desde luego no mucha por parte de los sindicatos. Más allá de posicionamientos meramente ideológicos sobre la gestión directa o concertada de los servicios sociales públicos, cabe preguntarse qué razones de eficacia y eficiencia avalan tal política. La respuesta es evidente: resultan más baratos y menos conflictivos (ante los propios usuarios y ante los trabajadores del servicio).

En CC.OO. hubiera sido muy oportuno entrar en el debate de gestión pública y gestión privada (que por supuesto no tiene mucho que ver con el simplista argumento de «privatización de derechos»), para al menos fijar las condiciones que debería tener la externalización, para garantizar calidad en la atención a los usuarios y calidad en el empleo de los trabajadores. Pero no ha sido así: tan sólo muy recientemente se está abordando el tema de la calidad del empleo en relación a la entrada en vigor de la nueva Ley de Atención a la Dependencia.

De esta manera, en la mayor parte de los casos, la concertación se ha basado en un doble supuesto, lógicamente no explicitado: precios bajos de concertación para el sector privado y relativa tolerancia con el incumplimiento de las exigencias de calidad.

Otro aspecto de cambios cualitativos en el modelo de servicios sociales es lo que está sucediendo con las ONG. La dejación durante muchos años de responsabilidades por parte de las Administraciones Públicas obligó a la sociedad civil a buscar vías y formas de intervención social. La enorme expansión de las ONG, de las diversas formas de voluntariado, si bien refleja la profunda conciencia solidaria de la sociedad española, que hay que apoyar y valorar, no puede derivar en que las Administraciones deleguen el peso de la política social en los movimientos asociativos y el voluntariado.

No resulta positiva la transformación que se está produciendo en buena parte del movimiento asociativo en nuestro país, evolucionando desde posiciones de representación y reivindicación a tareas prioritarias de gestión de programas y centros, acentuando su dependencia de las Administraciones Públicas a través de las subvenciones y conciertos, y convirtiéndose prácticamente en una administración paralela, caracterizada, en su mayor parte, por precariedad en el empleo y deficientes condiciones de trabajo y salario. Esa nefasta evolución puede explicar el apaciguamiento de muchas ONG y su falta de movilización en temas como la exclusión social, la desatención a los inmigrantes o la hasta ahora escasísima respuesta a las situaciones de dependencia. En todo caso, cualquier reflexión crítica sobre esta realidad debe partir del reconocimiento sin paliativos de la función social que están cumpliendo, supliendo las carencias y renunciando de los poderes públicos.

Curiosamente, el crecimiento de la gestión privada, y en general de la presencia de la iniciativa privada en este ámbito, no ha ido acompañado de un refuerzo del papel ordenador y coordinador de la oferta y la demanda que deben desempeñar las Administraciones autonómicas, carencia de la que se queja muy a menudo el propio sector privado, que muchas veces no sabe muy bien a qué atenerse, ante la confusión entre los mensajes que se lanzan desde las Consejerías de Servicios Sociales (que muchas veces parece mera propaganda electoral) y las realidades presupuestarias. Ese protagonismo de la gestión privada requiere, igualmente, una normativa más garantista para las personas atendidas,

un reforzamiento adecuado de las funciones y medios de la inspección, una generalización de las prácticas de evaluación, la aplicación de estándares de calidad, etc., y todo ello resulta estar muy lejos de las actuales realidades de las políticas autonómicas.

Si la ordenación del sector privado deja mucho que desear, tampoco se han hecho grandes avances en el diseño de respuestas integrales y en la optimización de recursos públicos a través de la coordinación administrativa, tanto vertical como horizontalmente. La parcelación de respuestas entre los servicios sociales, sanitarios, educativos, de vivienda o de empleo (tan magistralmente puestos de relieve en la película de Bertrand Tavernier «Hoy empieza todo»), dificulta dispensar el programa de atención individualizado más adecuado para cada persona y realidad, a menudo no garantiza la continuidad de la atención, en otros casos provoca solapamientos asistenciales y con frecuencia impide el buen aprovechamiento de los recursos existentes.

La patética deriva de la coordinación sociosanitaria, promovida como un ejemplo de la modernización de las Administraciones Públicas españolas en el año 1993, doce años después sigue siendo una entelequia, que ni aparece en el nuevo Catálogo de Servicios del Sistema Nacional de Salud y que tan sólo ha tenido una tímida presencia genérica en la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud y en la Ley de Atención a la Dependencia.

Ya se han reiterado las enormes dificultades que han caracterizado durante largos años la participación institucional, así como los avances indudables e importantes que se lograron en las entidades gestoras de la Seguridad Social. Lamentablemente, las transferencias a las comunidades autónomas no han reforzado la participación democrática, más bien al contrario. Se han creado numerosos órganos de participación, a menudo multitudinarios y con una representación a veces más que dudosa, pero en la mayoría de las veces tienen un limitado papel consultivo, y cuando resultan críticos o exigentes con las políticas seguidas, se ralentiza o incluso se paraliza su normal funcionamiento.

Por último, no se puede silenciar, y menos desde el sindicato, la realidad de las políticas de personal en la mayoría de los programas y centros relacionados con los servicios sociales, que como es sabido generan un volumen considerable de empleo. Las restricciones presupuestarias de los sucesivos gobiernos, de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas han limitado o congelado el crecimiento de las plantillas, incluso con amortización de plazas. Los déficit de personal se traducen en una sobrecarga de trabajo, especialmente en los centros y servicios de atención directa y perjudica la calidad de las prestaciones.

La política de personal seguida se ha caracterizado con frecuencia por una insuficiente cualificación, por una relegación de las prácticas de formación y actualización de conocimientos,

por unas retribuciones comparativamente inferiores a otros ámbitos de las Administraciones y por no contar con ellos a la hora de establecer los criterios de actuación. Todo esto provoca una desmotivación del personal, en muchos casos fomenta el absentismo y en otros la fuga del sector a la menor oportunidad. Estas prácticas en materia de recursos humanos olvidan que el papel del personal que trabaja en las políticas sociales es decisivo para el buen funcionamiento y calidad de las mismas. Resulta imprescindible la suficiencia de plantillas, la adecuación de los perfiles profesionales, el impulso y estímulo de la formación continua, la mejora selectiva de las retribuciones y una cuestión que no tiene coste presupuestario: la participación e implicación activa de los profesionales en los criterios de gestión.

Sería terriblemente injusto no terminar este duro repaso por la realidad de los servicios sociales sin hacer mención a algunos cambios importantes que se avecinan, y en especial la superación de la etapa asistencial y la irrupción de la etapa de los derechos.

Las comunidades autónomas en la segunda mitad de los años 80 y en la primera mitad de los 90 fueron promulgando sus leyes generales de servicios sociales. La mayoría eran un enunciado de principios generales, sin duda compatibles en una elevadísima proporción, pero de escasa eficacia ejecutiva.

En los últimos años se ha iniciado una nueva etapa de lo que podríamos llamar leyes de segunda generación, caracterizadas por el reconocimiento de derechos subjetivos (con mayor o menor nitidez) y recogiendo la obligación de disponer de mapa autonómico de recursos y cartera autonómica de servicios. La entrada en vigor de la nueva Ley de Atención a la Dependencia, con un reconocimiento clarísimo de derechos subjetivos y exigibles, va a ser sin duda un gran acicate para que en la próxima legislatura autonómica se generalice esta nueva etapa normativa. Pero este cambio legislativo va a requerir un mayor esfuerzo presupuestario para hacerlo realidad, lo cual está por ver, dada la tradicional debilidad política de la mayoría de las Consejerías de Servicios Sociales y su escasa capacidad de influencia a la hora de establecer las prioridades del crecimiento del gasto.

Por ello, CC.OO. debemos plantearnos como una cuestión de suma importancia en nuestra acción sindical en las autonomías el exigir y apoyar ese cambio normativo y su adecuada plasmación presupuestaria.

## **Los nuevos retos de la consolidación del Estado de Bienestar Social**

Casi treinta años después de la consecución de la democracia, los avances en la construcción del Estado de Bienestar Social son numerosos e importantes y, como he reite-



rado, debidos en buena parte a nuestra acción sindical, nuestras movilizaciones y negociaciones. Pero sin infravalorar éstos, tampoco debemos olvidar las gravísimas carencias hoy existentes.

En el año 2005, el gasto social en relación al PIB era del 19,5%, ocho puntos más que al inicio de la democracia, pero todavía a casi 8 puntos de la media de la Unión Europea-15. Para visualizar claramente ese diferencial, podemos hablar de en torno a 80.000 millones de euros (sobre el PIB 2007) o lo que sería lo mismo, 13 billones de pesetas.

Es cierto que nuestro PIB ha crecido de manera extraordinaria y muy por encima de la media de otros países comunitarios, sobre todo en los diez últimos años, lo que ha posibilitado una gran expansión del gasto social. La «tarta» es mucho más grande y, por tanto, un 20% de hoy es infinitamente más que un 12% de 1977 o incluso un 22% de 1995 (que fue el techo alcanzado por nuestro gasto social, en gran medida por los numerosos recursos destinados a la protección de unos altos niveles de paro).

También hay que admitir que no siempre más gasto social es equivalente a mejor política social, pero también hay que subrayar que sin gasto social, la política social se queda en meras buenas intenciones. Por tanto, el nivel de gasto social es un indicador, aunque no el único, para valorar las políticas sociales, pero de gran importancia y significación.

El mayor crecimiento del gasto social ha ido al sistema de pensiones con gran diferencia; en segundo lugar, pero ya muy distante, a la atención sanitaria; en tercer lugar, a la protección por desempleo y en muy lejanísimo cuarto lugar a los servicios sociales, en los que el porcentaje de gasto en relación al PIB apenas se ha movido en relación a 1977. Ha habido, por tanto, un crecimiento evidente e intenso del gasto social pero, además de insuficiente, muy desequilibrado en su distribución.

De cara al futuro inmediato no se trata de exigir más gasto social por el mero hecho de equipararnos a la media comunitaria a 15. Se trata de incrementar sustancialmente el gasto social para superar al menos ocho graves carencias de nuestro sistema de protección social:

- El intensísimo proceso de envejecimiento y sus repercusiones en las situaciones de atención a la dependencia.
- La caída de la natalidad, producto, entre otros factores, de la inexistente política de apoyo a las familias y de las carencias de servicios para la primera infancia.
- La persistencia de núcleos importantes de pobreza o exclusión social, que pueden afectar al 15% de la población.
- La irrupción de un 10% de población inmigrante.

- La inexistencia de derechos subjetivos en los servicios sociales (salvo lo que será la paulatina entrada en vigor de la nueva Ley de Atención a la Dependencia).
- La cristalización de diferencias territoriales, cualitativas y cuantitativas, en la atención sanitaria y de servicios sociales.
- Las listas de espera quirúrgica y algunos problemas de calidad en la atención sanitaria.
- Las corporaciones locales, en su inmensa mayoría, carecen de la financiación, competencias y medios necesarios para abordar las demandas sociales que reciben y en especial los servicios sociales de atención primaria.

A la hora de abordar estos retos hay que tener presente que en muchos aspectos estamos en mejores condiciones que hace diez o quince años.

La primera cuestión que debemos resaltar es el cambio en las posiciones públicas de la derecha estatal. El PP aprendió en la oposición las consecuencias de su cuestionamiento del sistema público de Seguridad Social o de la sanidad y los miedos que ello suscitaba en amplios colectivos, sobre todo de pensionistas. Por ello, en sus ocho años de Gobierno no hizo retroceder las políticas sociales, en lo que estaba en su ámbito competencial directo, aunque no fueron iguales la primera legislatura y la segunda. El Gobierno popular abordó algunas mejoras significativas, como el desarrollo normativo del Pacto de Toledo, la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud o el Acuerdo de Seguridad Social de 2001. En otras materias respetó las tendencias marcadas por las legislaturas socialistas y tan sólo en inmigración mantuvo una postura contradictoria, con avances iniciales a los que siguieron, una vez dimitido Manuel Pimentel, un endurecimiento normativo.

Ya de nuevo en la oposición, el PP se ha sumado a las posiciones socialmente avanzadas, aunque a veces de forma oportunista o demagógica de pedir más que nadie o contradiciendo lo que fueron sus prácticas gubernamentales. El voto favorable al proyecto de Ley de Atención a la Dependencia, a pesar de las objeciones que habían presentado, es también muy significativo.

Que por diversas razones el PP haya asumido el respeto a las políticas de Bienestar Social facilita mucho las cosas a nivel del Estado, pero no debe hacernos olvidar que algunos de sus gobiernos autonómicos o locales y muy en especial la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad y el Ayuntamiento de Valencia son los más activos y audaces en una aplicación neoliberal de las políticas sociales.

Otro cambio positivo es el de la patronal CEOE. De la oposición frontal en los años 70 y 80 al sistema público de pensiones o su apuesta por el protagonismo de la iniciativa

privada en la sanidad, a la aceptación tácita del Pacto de Toledo y la posterior firma de los Acuerdos de Pensiones de 2001 y de 2006, así como el Acuerdo sobre Atención a la Dependencia, hay un recorrido de evidente importancia, que no debemos minusvalorar.

Posiblemente en ese cambio han influido diversos factores. El asumir que la confrontación absoluta en políticas sociales es un elemento de tensión permanente con los sindicatos, que lógicamente incide en el clima general de las relaciones laborales. El comprender que la mejora de las pensiones y, por tanto, de la capacidad económica de un colectivo social numeroso ha abierto un mercado de consumo nada desdeñable del que se benefician las empresas. Y también el aprovechar las posibilidades de actividad económica que generan los servicios sociales o la sanidad, sobre todo, aunque no sólo, a través de la acción concertada.

Pero frente a esas nuevas realidades, que pueden facilitar el impulso de las políticas de Bienestar Social, hay otros elementos que no juegan en positivo.

Las mayores carencias del Estado de Bienestar Social en la España de hoy afectan a sectores que no son centrales en la vida política, económica y social y con un fortísimo componente de género: las mujeres pensionistas mayores de 75 años, las personas dependientes, las mujeres cuidadoras, las mujeres solas con hijos a cargo, las mujeres inmigrantes, los menores en situación de riesgo, los parados de larga duración con problemas de alcoholismo, drogadicción o SIDA, algunas categorías de enfermos mentales, la población anciana de pequeños núcleos rurales. Por tanto colectivos sin fuerza electoral, sindical o asociativa. Y hay que admitir, por muy duro que resulte para nosotros, que en la práctica, no en las declaraciones o posicionamientos públicos, quienes han estado más cerca de ellos y quienes más han denunciado su situación son organizaciones como Cáritas o Cruz Roja.

Es cierto que nosotros hemos luchado de forma insistente por las rentas mínimas o salarios sociales, por la ampliación de los servicios sociales o la mejora de las pensiones mínimas; pero en mi opinión, el conjunto del sindicato no tiene asumida como una prioridad la lucha contra la exclusión social en todas sus vertientes. Hemos logrado, con nuestra acción, una mejora sustancial de la protección social de las clases trabajadoras, de quienes están o han estado en el mercado de trabajo, pero esos avances han llegado en muchísima menor medida a los sectores que no han estado en el mundo laboral o lo han estado de forma marginal o temporal.

Tenemos una reciente experiencia muy positiva como es la lucha por el Sistema de Atención a la Dependencia, que hemos protagonizado nosotros desde el inicio y desde el primer diseño de su regulación normativa. En apenas tres años, desde el 2001,

CC.OO., que nunca había tratado esta cuestión, se volcó en ella. Los resultados están a la vista. Si a partir del 1 de enero de 2007 nuestro país va a contar con una legislación avanzada, va a ser gracias en muy buena medida a la acción sindical desarrollada por CC.OO. Lo mismo podríamos y deberíamos hacer en la lucha contra la exclusión social y la ampliación del Estado de Bienestar Social.

Un segundo elemento que incide negativamente es la dinámica compartida por todos los partidos parlamentarios y gobiernos, central, autonómicos y locales, con la notable excepción de IU-ICV, de reducir la presión fiscal. Es evidente que sin mayor presión fiscal no hay ampliación y mejora del Estado de Bienestar Social. En este debate, en el ámbito sindical, sólo lo estamos interviniendo CC.OO.. Todavía esta batalla política e ideológica no está perdida. Aun, en las más recientes encuestas del CIS y del INE, la inmensa mayoría de la población acepta el incremento de la presión fiscal siempre y cuando se destine a políticas sociales.

El sindicato debería mantener, y en la medida de lo posible aumentar, su presión en esta materia, pero en los tres ámbitos territoriales: Estado, comunidad autónoma, ayuntamiento, e incorporarla de manera sistemática a toda nuestra estrategia reivindicativa, y no sólo como denuncia en momentos puntuales en que se producen reformas fiscales o cambios en la normativa recaudatoria.

El tercer aspecto complejo con el que tenemos que desenvolvernos es la actual estructura político-administrativa del Estado autonómico y su previsible evolución al amparo de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación. Es evidente que vamos a uno de los Estados más descentralizados del mundo y con menor peso de la Administración central. No es el lugar para debatir las consecuencias generales que ello provoca, sino ceñirnos a su incidencia en el desarrollo del Estado de Bienestar Social.

La capacidad normativa y financiadora del Estado en políticas sociales no va a ir mucho más allá del sistema de prestaciones económicas de la Seguridad Social y desempleo. Mucho me temo que la Ley de Atención a la Dependencia sea la última ley social que aprueben las Cortes Generales (y no ha sido nada fácil sacarla adelante). La reforma de los Estatutos de Autonomía está blindando férreamente las competencias autonómicas para impedir aun más cualquier intervención desde la Administración General del Estado.

El protagonismo reside, por tanto, en las comunidades autónomas y en un segundo nivel en los ayuntamientos. En otras palabras, las políticas reales, las que afectan a la vida cotidiana de las personas (salvo, insisto, las pensiones) ya no pasan por quien ocupa la Moncloa. Es evidente que el marco de funcionamiento general del Estado se basa en la Constitución y en las leyes básicas. Pero su interpretación y aplicación es propia de cada gobierno autónomo.

Tengo mis dudas de que este modelo de Estado sea el más favorable para consolidar una sociedad con calidad de vida y Bienestar Social, con cohesión y solidaridad en un estado, que no es Holanda, Suecia o Austria, con graves desequilibrios históricos en su desarrollo económico, social, demográfico, de infraestructuras, etc., que treinta años de democracia han corregido, pero ni de lejos superado. Quizás hubiera sido oportuno extender unos años más el proceso de descentralización, manteniendo fuertes instrumentos de reequilibrio territorial desde la Administración General del Estado; eso sí, pactados con los gobiernos autonómicos. No ha sido así y tampoco en CC.OO. hemos profundizado mucho en el tema, en aras de evitar tensiones internas o fomentar movimientos centrífugos.

Así las cosas, la pregunta que nos debemos hacer es cómo puede contribuir CC.OO. en avanzar en ese objetivo de consolidar y ampliar el Estado de Bienestar Social, con una dimensión solidaria y de cohesión social y territorial.

En primer lugar, debemos asumir en nuestra acción sindical de cada día que donde se dilucidan la consecución de esos objetivos no es otro lugar que los Parlamentos autonómicos. Los presupuestos anuales de cada autonomía deben ser nuestra prioridad. Y eso requiere avanzar mucho en el perfeccionamiento técnico y transparencia de esos presupuestos, que hoy, salvo honrosas excepciones, dejan muchísimo que desear. Esta opacidad tiene tan curiosas derivas como que, por ejemplo, en las estadísticas que se publican por el Ministerio de Sanidad y Consumo, con información integrada de las comunidades autónomas, cuando se trata de indicadores conflictivos, las listas de espera de intervención quirúrgica, todas las comunidades se han negado a aparecer identificadas, incluso una de ellas, Madrid, se han negado a facilitar esa información al Ministerio.

Por nuestra parte, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, los órganos de dirección y los afiliados, deberíamos tener una visión integrada de lo que está sucediendo en las 17 comunidades autónomas, porque si no, corremos el riesgo de no enterarnos bien de lo que realmente está pasando en el conjunto del Estado.

En segundo lugar, debemos contestar con rotundidad y firmeza cualquier discurso victimista de un gobierno autonómico, que esgrima el argumento de que «no puede hacer más política social, porque Madrid no le da más dinero». Es una falacia que no se sostiene: el dinero está ya muy mayoritariamente en manos de las comunidades autónomas.

En tercer lugar, deberíamos abrir una reflexión pública, política, social y técnica sobre la financiación incondicionada y la finalista en el traslado de los recursos desde la Admi-

nistración General del Estado a las comunidades autónomas. Analizar las repercusiones de cada fórmula de financiación en el impulso de las políticas de Bienestar Social, para evitar, por ejemplo, la tentación de que créditos identificados inicialmente, en el acuerdo de financiación autonómica de 2001, como procedentes del gasto sanitario contribuyan a construir macro centros culturales o a sostener televisiones autonómicas. En todo caso, si hubiera nuevos incrementos de aportación del Estado relacionados con políticas sociales –como los derivados de la nueva Ley de Dependencia– deberían mantener su carácter finalista y no engrosar la financiación incondicionada, como piden algunas comunidades autónomas.

En cuarto lugar, debemos proponer la creación de Fondos de Cohesión Social territorial, con una finalidad y dotaciones muy distintas y superiores al, por ejemplo, hoy existente en el Sistema Nacional de Salud, que puedan jugar un papel activo e intenso en la corrección de déficit en sanidad, servicios sociales, exclusión social, inmigración, etc.

En quinto lugar, hay que exigir un comportamiento distinto a las Conferencias Sectoriales, que en unos casos –Asuntos Sociales– son meros trámites formales e inoperantes y en otros –Consejo Interterritorial de Salud– un campo de batalla partidista entre los consejeros/as del PSOE y del PP. Esto requiere una mayor presión social, incluida la sindical, para que jueguen el importante papel que el Estado autonómico les confiere en el diseño de políticas, coordinación y cooperación.

En sexto lugar, deberíamos plantear que en los debates anuales del Estado de la Nación se deberían incorporar referencias expresas a la evolución en el conjunto del Estado de las políticas de Bienestar Social, y el Senado debería crear una Comisión Permanente de seguimiento y análisis de las grandes políticas de Bienestar Social en el Estado y las 17 comunidades autónomas.

En séptimo lugar, tendríamos que reivindicar que los Presupuestos Generales del Estado ampliases sustancialmente las dotaciones para el Plan Concertado, Plan de Inclusión Social, Plan de Atención a las Familias, Plan de Inmigración y Plan de Accesibilidad, y aumentar las dotaciones inicialmente previstas para la puesta en marcha de la Ley de Atención a la Dependencia. Las aportaciones de cofinanciación del Estado para estas políticas relacionadas con los servicios sociales deberían alcanzar el 0,5% del PIB al final de la próxima legislatura estatal.

En octavo lugar, deberíamos situar el objetivo de que a finales de la próxima legislatura autonómica el gasto social propio de cada comunidad autónoma en términos SEE-PROS, sanidad, servicios sociales, vivienda, inclusión social, familia, inmigración, dependencia (excluyendo, por tanto, prestaciones económicas, contributivas y no con-

tributivas, de la Seguridad Social, y prestaciones por desempleo), alcanzara el 10% de su PIB.

Por último, deberíamos proponer que la Administración General del Estado se responsabilizase de la elaboración y publicación de informes y estadísticas periódicos sobre la situación general y concreta de las políticas de Bienestar Social en el conjunto del Estado y en cada una de las autonomías, para evitar la desinformación o que conozcamos mejor el gasto social en Alemania que en Andalucía. Ya tenemos buenos precedentes: los informes bianuales del IMSERSO sobre la situación de las personas mayores en España, que son modélicos, y los informes que está promoviendo la Agencia de Calidad del Ministerio de Sanidad y Consumo.

En definitiva, CC.OO. con nuestra acción hemos sido protagonistas esenciales de un largo y duro proceso de construcción del Estado de Bienestar Social en España, del que hoy se benefician millones y millones de personas; pero el camino no ha acabado ni mucho menos. Nosotros tenemos que asumir la responsabilidad de seguir mejorándolo y ampliándolo, y para ello este objetivo debe ser una prioridad permanente en nuestro trabajo.

PURA GARCÍA Y ENRIQUE MARTÍN

**La dimensión laboral del nuevo derecho  
a la atención a la dependencia: la calidad  
del empleo del sistema para la autonomía  
y la atención a la dependencia**





Kasimir Malévich, *En el paseo*, 1911.

---

*El nuevo derecho para la atención a las personas dependientes debe ser, en esencia, un derecho basado en la prestación de servicios de cuidados y atención a las personas. Y para prestarlos es fundamental el concurso de profesionales debidamente cualificados y formados, de modo que la calidad de su empleo determinará en gran medida la calidad del servicio y, por extensión, la calidad del derecho. (...)*

*De este modo, el Acuerdo de diálogo social establece como prioritaria la prestación de servicios, enmarcada dentro de un Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) que desarrollará un amplio catálogo de los mismos y que, según diversos estudios, conllevará la creación de aproximadamente 300.000 nuevos empleos directos.*

*Desde la perspectiva sindical, uno de los elementos que vendrán a determinar en buena medida la calidad del empleo generado consiste en la fórmula en que las Administraciones decidan acreditar a empresas y entidades prestadoras de servicios de atención a la dependencia, y con qué condiciones establezcan conciertos con ellas para prestar los servicios.*

### «Calidad del Sistema.

*El sistema fomentará la calidad en la prestación de los servicios de atención a la dependencia con el fin de asegurar, de forma eficiente, los derechos de las personas en situación de dependencia; para ello, se incorporarán las condiciones comunes de acreditación de los servicios y de los centros, los estándares de calidad de los servicios y calidad del empleo».*

Acuerdo de diálogo social sobre la Acción Protectora de la Atención a las situaciones de Dependencia, suscrito por CC.OO., UGT, CEOE, CEPYME y el Gobierno, el 21 de diciembre de 2005

### «Título II

#### **La calidad y eficacia del Sistema Nacional de Dependencia.**

*Art. 35.3. Se atenderá, de manera específica, a la calidad en el empleo así como a promover la profesionalidad y potenciar la formación en aquellas entidades que aspiren a gestionar prestaciones o servicios del Sistema para la Autonomía y la Atención de la Dependencia».*

Proyecto de Ley para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia, aprobado en el Congreso de los Diputados el 5 de octubre de 2006

Como es de todos conocido, en virtud del Acuerdo de la mesa de diálogo social sobre la Acción Protectora a las Personas en Situación de Dependencias alcanzado por CC.OO., UGT, CEOE, CEPYME y el Gobierno, en diciembre de 2005, los poderes públicos están elaborando todo el desarrollo legislativo y reglamentario que vendrá a incorporar la atención a la dependencia como un ámbito más del sistema de protección social de nuestro país.

Sin duda, además de la creación de un nuevo derecho para las personas y el desarrollo del modelo de protección social público, uno de los logros más significativos alcanzados en dicho acuerdo, y que reproduce el proyecto de ley que se está ultimando en estos momentos en el Parlamento, consiste en una doble referencia al empleo entendiéndolo como un factor decisivo y necesariamente vinculado a la calidad de la prestación del nuevo derecho.

Este nuevo derecho para la atención a las personas dependientes debe ser, en esencia, un derecho basado necesariamente en la prestación de servicios de cuidados y atención a las personas. Y para prestarlos es fundamental el concurso de profesionales debidamente cualificados y formados, de modo que la calidad de su empleo (entendida en un concepto amplio) determinará en gran medida la calidad del servicio y, por extensión, la calidad del derecho. Así, la calidad del empleo de los profesionales que presten los servicios se convierte en una variable necesaria (aunque, por sí misma, no suficiente) para asegurar la calidad del derecho.

De este modo, el Acuerdo de diálogo social establece como prioritaria la prestación de servicios, enmarcada dentro de un Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) que desarrollará un amplio catálogo de los mismos y que, según diversos estudios, conllevará la creación de aproximadamente 300.000 nuevos empleos directos.

Por otro lado, debemos destacar la referencia explícita, incluida tanto en el acuerdo como en el proyecto de ley, a que dentro de los estándares de acreditación de dichos servicios y los centros que los prestan deberán incorporarse los de calidad del empleo creado, en la misma lógica que actualmente se contempla otro tipo de condiciones materiales y técnicas (número máximo de personas por habitación, existencia de enfermerías, planes de evacuación de incendios, etc.).

Desde la perspectiva sindical, uno de los elementos que finalmente vendrán a determinar en buena medida la calidad del empleo generado consiste en la fórmula en que las Administraciones decidan acreditar a empresas y entidades prestadoras de servicios de atención a la dependencia y, en segunda instancia, con qué condiciones establezcan conciertos con ellas para prestar los servicios. Ya que en estos procedimientos es donde se establecen las condiciones de empleo que deben cumplir las empresas.

El presente estudio tiene por objeto describir cómo funciona el proceso administrativo de acreditación y qué variables en materia de empleo se tienen en cuenta en la actualidad por parte de las distintas Administraciones Públicas competentes en estos procesos de acreditación y concierto con empresas y entidades. Así como proponer las mejoras que se precisan desde la óptica sindical.

*Igualmente, y a efectos de nota metodológica, hemos de tener en cuenta que puesto que el concepto de «atención a la dependencia» es relativamente nuevo, no existen en el plano administrativo referencias formales al mismo, y todos los servicios de atención que son susceptibles de considerarse como tales están recogidos en torno a los conceptos más genéricos de servicios de atención a las personas mayores y personas con discapacidad, puesto que ambos colectivos son los que en mayor (que no única) medida podrían ser susceptibles de ser considerados como dependientes.*

*Por ello, en el presente estudio, si bien haremos referencia genérica a los servicios de atención a la dependencia, nos estaremos refiriendo a desarrollos normativos concretos que los contemplan legalmente como servicios de atención a personas mayores y, en menor medida, de atención a personas con discapacidad. En concreto, ceñiremos nuestro análisis a los cuatro grandes tipos de servicios que podríamos considerar como centrales en la atención a las personas en situación de dependencia: servicio de centro residencial, servicio de centro de día, servicio de ayuda a domicilio y servicio de teleasistencia.*

## **Fases de la autorización administrativa para la acreditación de empresas y entidades prestadoras de servicios**

El cumplimiento de los procedimientos de autorizaciones administrativas, junto con el desarrollo de la actividad inspectora y la aplicación de la capacidad sancionadora, permite que las Administraciones autonómicas puedan garantizar a los ciudadanos que las empresas y entidades autorizadas cumplen las condiciones mínimas de calidad en la prestación de servicios.

Puesto que en la actualidad la práctica totalidad de servicios orientados a la atención de personas en situación de dependencia son, en esencia, parte de los servicios sociales<sup>1</sup> que

---

<sup>1</sup> Aunque el ámbito de la atención a la dependencia es en realidad de carácter sociosanitario y, en sentido estricto, excede lo exclusivamente relacionado con los servicios sociales, el desarrollo que los poderes públicos competentes han hecho de los servicios destinados a la atención continuada de dichas personas se ha establecido en estrecha relación con el sistema de servicios sociales que cada comunidad autónoma ha venido poniendo en marcha.

las comunidades autónomas y las corporaciones locales han venido desarrollando<sup>2</sup>, la legislación que los ordena es fundamentalmente de ámbito autonómico. Por ello, podemos afirmar que existen tantas ordenaciones y, a veces, tan distintas como comunidades autónomas.

No obstante, más allá de las características propiamente diferenciadoras entre comunidades autónomas podemos señalar algunos elementos comunes en todas las regulaciones autonómicas.

Así, debemos comenzar por definir la autorización administrativa como el acto mediante el cual la Administración competente verifica que una determinada actividad de servicios se ajusta a la normativa que le es de aplicación.

Todas las comunidades autónomas han establecido el requisito de la autorización administrativa de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia. Y, además, han coincidido también en el establecimiento de la autorización administrativa en los mismos actos, como son la creación, la puesta en funcionamiento, la modificación o el traslado, el cambio de titular y el cese de actividades de las entidades, de los establecimientos y de los servicios de atención.

Las Administraciones autonómicas gestionan el sistema de autorización administrativa. De este modo, éstas centralizan las solicitudes de autorización administrativa, verifican el cumplimiento de la normativa vigente y resuelven los expedientes. En un nivel inferior se sitúan las corporaciones locales, generalmente los ayuntamientos, cuya función consiste en comprobar que las actividades de los servicios de atención que se llevan a cabo en su municipio cuentan con las autorizaciones administrativas pertinentes, como requisito previo a la concesión de las distintas licencias municipales (de edificación, actividad, etc.).

De este modo, para los *servicios de centros residenciales y de centros de día*, todas las Administraciones autonómicas han establecido similares procedimientos de autorización administrativa y de inicio de actividad. Si bien en algunas CC.AA. pueden apreciarse algunas pequeñas variaciones en cuanto al aumento o reducción de algunos trámites que deben seguir las empresas y entidades prestadoras de servicios. Con carác-

<sup>2</sup> Igualmente, cabría hacer referencia a algunos servicios públicos que podrían considerarse de atención a la dependencia y que han sido desarrollados y/o están siendo gestionados por parte de la Administración General del Estado, y más concretamente por parte del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), tales como centros de atención, cuidado y rehabilitación de personas con discapacidad grave o prestaciones económicas destinadas igualmente a mejorar la protección y cuidado de este y otros colectivos.

ter general podemos señalar *tres fases* en la tramitación de la autorización administrativa para estos servicios: la autorización previa, la autorización de funcionamiento y, finalmente, la inscripción en el registro de servicios sociales.

En primer lugar, las empresas o entidades prestadoras de servicios deben solicitar la autorización previa, que tiene por objeto comprobar por parte de la Administración autonómica que el proyecto de construcción del centro o establecimiento satisface las condiciones mínimas materiales según lo establecido por cada comunidad autónoma en función de su finalidad. Los ayuntamientos deben exigir la constancia de este tipo de autorización para proceder a la concesión de licencia de obras.

En segundo lugar, se debe solicitar la autorización de funcionamiento, que tiene por objeto comprobar que la propuesta de funcionamiento del establecimiento y del servicio satisfacen las condiciones mínimas (materiales, funcionales y de personal) que le corresponden en función de su finalidad. Los ayuntamientos deben exigir la constancia de la autorización de funcionamiento para la concesión de las licencias de actividades.

Cuando los anteriores requisitos se cumplen, la Administración autonómica procede de oficio a su inscripción en el registro de servicios sociales.

En lo referido al *servicio de ayuda a domicilio*, hemos de señalar que los trámites a seguir en la autorización administrativa de este servicio son mucho menores que los precisos para los servicios de residencia y centro de día (tan sólo La Rioja, Cataluña y País Vasco tienen el mismo procedimiento en los tres servicios).

En la gran mayoría de CC.AA. (Andalucía, Islas Baleares, País Valenciano, Madrid, Murcia y Navarra) se exige la autorización de funcionamiento en los servicios de ayuda a domicilio. Posteriormente, se debe realizar la inscripción en el registro de servicios sociales, que se convierte en un trámite que la Administración ejecuta de oficio.

Sin embargo, en Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña y Galicia no se requiere autorización de funcionamiento y sólo debe solicitarse la inscripción en el registro de servicios sociales.

Igualmente, en Aragón, Asturias, Cantabria y Extremadura no han establecido un régimen concreto de autorización administrativa para el servicio de ayuda a domicilio.

Con mucho, el *servicio de teleasistencia* es el menos regulado de todos. La mayoría de servicios de este tipo son prestados directamente por las Administraciones y no todas ellas tienen un desarrollo normativo que vaya más allá del establecimiento general de perfiles de usuario, criterios de acceso y el precio público.

## Condiciones mínimas de funcionamiento exigidas a las empresas y entidades prestadoras de servicios

El proceso de autorización administrativa que acabamos de analizar tiene por objeto la verificación por parte de las Administraciones de, entre otras, las condiciones mínimas de funcionamiento de los servicios. Estas condiciones establecen las características mínimas de los servicios y determinan en gran medida los niveles de calidad de los mismos.

Más allá de que podamos encontrar algunos detalles específicos que diferencian unas CC.AA. de otras, con carácter general las diferentes normativas autonómicas han venido a agrupar en tres categorías las condiciones mínimas de funcionamiento de los servicios de atención a la dependencia. Así, podemos hablar de condiciones materiales o físicas, condiciones funcionales y, finalmente, condiciones de personal.

A modo de síntesis, podemos comprobar en el siguiente cuadro cuáles son las cuestiones concretas que determinan cada una de estas condiciones para los tres tipos de servicios.

CONDICIONES MÍNIMAS DE FUNCIONAMIENTO EXIGIDAS SEGÚN EL TIPO DE SERVICIO DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA <sup>3</sup>			
Tipo de condiciones	Servicio de centros residenciales	Servicio de centros de día	Servicio de ayuda a domicilio
Materiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dormitorios (dimensiones, aseo, nº de ocupantes)</li> <li>– Comedor y sala de estar (dimensiones)</li> <li>– Sala de enfermería</li> <li>– Sala de actividades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comedor (dimensiones)</li> <li>– Sala de estar (dimensiones)</li> <li>– Sala de enfermería</li> <li>– Sala de actividades</li> </ul>	(no se han establecido)
Funcionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registros e historial de usuarios</li> <li>– Normas de régimen interno</li> <li>– Planificación de actividades</li> <li>– Exposición pública del régimen de precios</li> <li>– Exposición pública de autorizaciones administrativas</li> <li>– Póliza de seguros</li> <li>– Información a la Administración</li> </ul>		
De personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formación del director del centro</li> <li>– Profesionales sanitarios de presencia obligada</li> <li>– Ratios mínimas de personal por usuario</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formación del gestor del servicio</li> <li>– Formación del prestador del servicio</li> <li>– Profesionales de apoyo</li> </ul>

<sup>3</sup> Fundació Institut Català de l'Envel·liment, Universidad Autónoma de Barcelona. *Estudio del modelo de atención a las personas mayores con dependencia en España*. Barcelona, Edad & Vida, 2004, p. 65.

Como podemos ver, las *condiciones de carácter material* están referidas principalmente a las características físicas que han de reunir los edificios que albergan centros residenciales y centros de día. Se refieren fundamentalmente a las dimensiones de espacios concretos considerados esenciales como los dormitorios, el comedor y la sala de estar y el equipamiento de infraestructuras destinadas a tareas sanitarias. Debemos señalar que en ninguna norma autonómica se han establecido ningún tipo de condiciones materiales exigidas a los prestadores del servicio de ayuda a domicilio.

En lo referido a *condiciones funcionales*, todas las CC.AA. han regulado con los mismos requerimientos el conjunto de estos servicios de atención, ciñéndose principalmente a cuestiones de gestión administrativa, si exceptuamos la exigencia de suscribir pólizas de seguros. Igualmente, en la regulación del servicio de ayuda a domicilio tampoco se tiene en cuenta en numerosas CC.AA. las condiciones funcionales en este servicio, y cuando sí se mencionan suelen ser menos que para el resto de servicios.

Y aunque las estudiaremos con mayor detenimiento en el siguiente apartado del estudio, *las condiciones relacionadas con el personal contratado* son, sin duda, las menos reguladas y las que presentan generalmente una menor concreción y mayor grado de diferencias entre CC.AA. Con carácter general, apenas si se tiene en cuenta la ratio mínima de personal por usuario, la presencia sólo a veces obligatoria de personal sanitario y la formación de los profesionales generalmente de dirección y apoyo de los servicios (no así la de quienes los prestan directamente).

## **Condiciones mínimas exigidas en relación al empleo**

Como decíamos antes, aunque este tipo de condiciones son las que presentan en las normativas correspondientes un menor grado de concreción, podemos señalar que todas las CC.AA. han establecido unas ratios mínimas de profesionales por usuario que, quizá, podríamos considerar como la cuestión laboral más normalizada. En este mismo punto, cabría también hacer una referencia al hecho de que, muy a menudo, sobre todo en los centros residenciales y de día, se considera la necesidad de que exista personal sanitario en un número determinado.

En segundo lugar, encontramos una amplia referencia a los perfiles formativos y profesionales exigidos en los puestos de dirección de los centros y de gestión de los servicios y, en general, de los profesionales de apoyo. Pero rara vez encontramos referencias claras y amplias dirigidas a regular el perfil profesional de las personas que prestan directamente los servicios.

Pasaremos ahora a analizar cómo concretan las regulaciones autonómicas cada una de estas condiciones en los tres servicios de referencia.



*Servicio de centros residenciales*

Este tipo de servicio es el más antiguo y que mayor implantación tiene en la cartera a la que pueden acceder las personas en situación de dependencia. Desde que en la década de los 70 los poderes públicos comenzasen a promover este servicio en todo el Estado, se ha experimentado un enorme crecimiento en el sector.

En lo referido a la regulación de los *servicios de centros residenciales* todas las CC.AA., excepto Cantabria, La Rioja y Murcia, han establecido unas *ratios mínimas de personal* por cada plaza del centro.

El cálculo de estas ratios puede hacerse como una proporción de trabajadores, bien sea de la plantilla total o del personal de atención directa, respecto del número de plazas residenciales. Asimismo, en ambos casos se suelen requerir intensidades de personal diferentes en función de si éstas están destinadas a plazas de válidos o asistidos (siendo esta última más alta).

RATIOS MÍNIMAS DE PERSONAL QUE DEBEN CUMPLIR LOS CENTROS RESIDENCIALES SEGÚN CC.AA.				
Comunidad Autónoma	Ratio de plantilla		Ratio de atención directa	
	Plazas de válidos	Plazas de asistidos	Plazas de válidos	Plazas de asistidos
Andalucía	0,25	0,35		
Aragón	0,25	0,35		
Asturias				0,30
Baleares			0,10	0,23
Canarias	0,25	0,35		
Cantabria***			0,15	0,35
Castilla-La Mancha			0,07	0,17
Castilla y León*			0,06	0,10 / 0,20
Cataluña*		0,28 / 0,34 / 0,42		
C. Valenciana	0,25	0,35		
Extremadura			0,05	0,14
Galicia			0,20	0,35
Madrid	0,25	0,35		
Murcia				
Navarra			0,10	0,35 / 0,40
País Vasco**	0,25	0,45		0,29
La Rioja				

\* Castilla y León y Cataluña establecen diferentes ratios en función del grado de dependencia reconocido, estableciendo ratios más altas conforme los grados de dependencias son más graves.

\*\* País Vasco establece un amplio abanico de ratios en función del perfil del usuario (válido asistido) y del tamaño del centro, estableciendo en todo caso que al menos el 65% del personal deberá desempeñar tareas de cuidados y atención.

\*\*\* Las cifras de Cantabria corresponden a un borrador de orden autonómica, actualmente en estudio.

Hemos de destacar que estas ratios han de cumplirse generalmente a pesar de que el centro esté parcialmente vacío, lo que a veces puede llevar a la engañosa impresión de que se tiene una ratio superior a la que establece la norma<sup>4</sup> si tomamos como referencia el número de usuarios que están utilizando el centro residencial.

Como podemos apreciar, las CC.AA. que han optado por regular las ratios de personal en función del total de la plantilla (Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, País Valenciano, Madrid y País Vasco) han coincidido a la hora de asignar los valores concretos de 0,25 trabajadores por plaza de válido y 0,35 trabajadores por plaza de asistido. La única excepción se produce en el País Vasco, donde en el caso de plazas de asistido se establece una ratio de 0,45 trabajadores, y en Cataluña, que establece una ratio de 0,42 para los dependientes de grado máximo.

Sin embargo, en las CC.AA. que han optado por establecer ratios sobre la plantilla de atención directa los valores que se han establecido difieren mucho más. En el caso de los centros de válidos la ratio oscila entre el 0,05 trabajadores por plaza en Extremadura hasta el 0,20 trabajadores en Galicia, situándose el resto de CC.AA. (Balears, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Navarra) en valores en torno al 0,10 trabajadores por plaza. Igualmente, en el caso de centros de asistidos la ratio más baja se ha establecido en Castilla y León con 0,10 trabajadores y la más alta en el País Vasco con 0,40 trabajadores; el resto de CC.AA. presentan valores que oscilan considerablemente entre ellos.

Las comunidades autónomas de Cantabria, Murcia y La Rioja no han establecido en sus normativas autonómicas ratios mínimas de personal de atención y cuidado.

Si abordamos la cuestión de la *formación requerida a los profesionales*, la mayoría de las CC.AA. requieren que los directores de los centros residenciales tengan una formación mínima, normalmente una titulación de grado medio (según el cuadro siguiente). Además, en algunas de las CC.AA. se permite sustituir este requisito mediante la acreditación de experiencia profesional en un puesto similar durante al menos tres años<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Debido a la, en algunos casos, deficiente planificación residencial que se ha hecho, encontramos en numerosas CC.AA. la paradójica situación de infrautilización de infraestructuras residenciales (generalmente de válidos) junto a elevadas listas de espera (para centros asistidos). Aunque las causas son diversas, ello se ha debido en parte a que la iniciativa privada generalmente, pero también la pública, ha primado por su menor coste de construcción y mantenimiento la puesta en marcha de centros residenciales de válidos sobre los de asistidos sin tener en cuenta las características y necesidades reales de la población a la que se pretende atender.

<sup>5</sup> El caso más exigente es el de Navarra, cuya Administración requiere una titulación de grado superior o bien titulación de grado medio más dos años de experiencia o bien cinco años de experiencia en puesto similar. En la misma línea, la Comunidad de Madrid exige estar inscrito en un Registro de Directores de Centros de Servicios Sociales y disponer o tener homologado un título específico.

<b>CC.AA que SÍ requieren formación a los directores de centros residenciales</b>	<b>CC.AA que NO requieren formación a los directores de centros residenciales</b>
Andalucía Asturias Islas Baleares Canarias Cantabria* Castilla-La Mancha Castilla y León Cataluña Navarra Madrid Murcia* País Valenciano	Aragón Extremadura Galicia País Vasco La Rioja
* Murcia y Cantabria tienen actualmente en estudio sendas ordenes autonómicas que regulan la necesidad de formación de los directores.	

Igualmente, podemos analizar la obligación de disponer de personal sanitario en los centros residenciales, generalmente médicos y ATS/DUE<sup>6</sup>. Hemos de reseñar que sólo algunas CC.AA. han establecido la obligatoriedad de que dicho personal sea propio de la plantilla del centro, por lo que generalmente suele tratarse de servicios subcontratados.

<b>CC.AA que SÍ requieren una asistencia mínima de personal médico y de enfermería en los centros residenciales</b>	<b>CC.AA que NO requieren una asistencia mínima de personal médico y de enfermería en los centros residenciales</b>
Aragón Castilla-La Mancha Castilla y León Cataluña Islas Baleares (sólo en asistidos) Cantabria* Extremadura Galicia (sólo en asistidos) Navarra (sólo en asistidos) Murcia* País Valenciano País Vasco	Andalucía Asturias Canarias Madrid La Rioja
* La Región de Murcia tiene actualmente en estudio una orden autonómica que regula la necesidad de que los centros residenciales dispongan en sus plantillas de médico, enfermero, trabajador social, terapeuta ocupacional y fisioterapeuta. Igualmente, Cantabria tiene en estudio otra orden que incluye la obligación de disponer de servicios sanitarios en los centros residenciales.	

<sup>6</sup> ATS (Asistente Técnico Sanitario); DUE (Diplomado Universitario en Enfermería).

Mas allá de señalar en el cuadro anterior las CC.AA. que han establecido la obligación de que los centros residenciales dispongan de este tipo de plantilla, hemos de identificar las normativas de Baleares y Extremadura como las que mayor intensidad de atención médica y de ATS/DUE establecen en sus residencias de asistidos, seguidos en nivel de intensidad por Castilla y León, Castilla-La Mancha y Navarra.

### *Servicio de centros de día*

Con mucho, éste es el que menos desarrollado está en la cartera de servicios de atención a las personas en situación de dependencia a los que actualmente pueden acceder los ciudadanos. De ahí que numerosas CC.AA. todavía no hayan regulado su puesta en marcha y en muchos de los casos funcionen dentro de los centros residenciales como un servicio adicional más. Tal es así que las CC.AA. que han fijado ratios de personal en los centros de día lo han hecho en términos muy similares a los que han establecido para los centros residenciales.

En todos los casos, las Administraciones han optado por establecer *ratios de personal* de atención directa para todas las plazas o bien se ha distinguido entre plazas de válidos y plazas asistidas.

RATIOS MÍNIMAS DE PERSONAL QUE DEBEN CUMPLIR LOS CENTROS DE DÍA SEGÚN CC.AA.			
Comunidad autónoma	Todas las plazas	Plazas de válidos	Plazas de asistidos
Andalucía *	0,10		
Aragón		0,25	0,35
Asturias	0,10		
Baleares	0,10		
Canarias	no se ha establecido		
Cantabria***	0,24		
Castilla-La Mancha		0,10	0,12
Castilla y León **		0,06	0,10 / 0,20
Cataluña	0,15		
C. Valenciana		0,25	0,35
Extremadura	no se ha establecido		
Galicia	0,10		
Madrid	no se ha establecido		
Murcia	no se ha establecido		
Navarra	0,20		
País Vasco **			0,11 / 0,17 / 0,20
La Rioja	no se ha establecido		

\* En Andalucía, además, se ha establecido una ratio de personal total que de 0,20 trabajadores por cada plaza.  
 \*\* En Castilla y León y País Vasco, en el caso de plazas de asistidos, se han establecido diferentes ratios en función de la gravedad de la dependencia que tenga reconocida el usuario.  
 \*\*\* Las cifras de Cantabria corresponden a un borrador de orden autonómica, actualmente en estudio.

En lo tocante a la *formación exigida al personal*, las regulaciones autonómicas sólo han regulado la formación exigida al director de los centros de día. Los requisitos y las CC.AA. que los exigen son los mismos que para los centros residenciales.

Como norma general se establece la obligación de que el director del centro de día tenga una titulación de grado medio, si bien ésta puede ser sustituida por la experiencia profesional en un puesto similar durante tres años<sup>7</sup>.

<b>CC.AA que SÍ requieren formación a los directores de centros residenciales</b>	<b>CC.AA que NO requieren formación a los directores de centros residenciales</b>
Andalucía Asturias Islas Baleares Canarias Castilla-La Mancha Castilla y León Cataluña Navarra Madrid País Valenciano	Aragón Extremadura Galicia Murcia País Vasco La Rioja

En cuanto al requerimiento de que los centros de día dispongan de *personal sanitario*, las CC.AA. lo han regulado en la misma línea y ratios que lo hacen para los centros residenciales.

La única novedad reseñable al respecto radica en la mayor diversidad de personal al que se hace referencia. Si en los centros residenciales apenas sólo se mencionaban médicos y ATS/DUE, en el caso de centros de día algunas Administraciones además de aquéllos han incluido referencias explícitas a la presencia de terapeutas ocupacionales (Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha), fisioterapeutas (Baleares, Galicia y Castilla y León), psicólogos (Galicia y País Valenciano) y trabajadores sociales (País Valenciano y Castilla y León).

### *Servicio de ayuda a domicilio*

El *servicio de ayuda a domicilio* es el que tiene una regulación más laxa en cuanto a requisitos exigidos a pesar de ser un servicio de amplia implantación en la cartera de servicios sociales de todos los ayuntamientos del Estado, sobre todo desde que desde finales de los años 80 el gran

<sup>7</sup> El caso más exigente, como ocurría en los centros residenciales, vuelve a ser el de Navarra, que exige una titulación de grado superior o bien titulación de grado medio más dos años de experiencia o bien cinco años de experiencia en puesto similar.

eje vertebrador de los servicios sociales, que es el Plan Concertado de Servicios Sociales Básicos, lo incluyese como uno de sus grandes prioridades.

Como ya hemos mencionado en el apartado de este estudio dedicado al tipo de condiciones mínimas exigidas, ninguna C.A. ha establecido un mínimo de condiciones materiales para el desarrollo de este servicio. Igualmente, en la mayoría de las CC.AA. (Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y País Vasco) no se han determinado tampoco las condiciones funcionales en el servicio de ayuda a domicilio. En el resto de CC.AA., como máximo<sup>8</sup> se exige a las empresas y entidades prestadoras de este servicio que dispongan de un registro y un historial de usuarios, normas de régimen interno y una póliza de seguros, así como a realizar una planificación de las actividades y, finalmente, a exponer públicamente el régimen de precios y las autorizaciones administrativas.

Por tanto, no es de extrañar que tampoco las condiciones mínimas de personal tengan en la regulación de este servicio un escaso desarrollo. Quizá el hecho más significativo es que no se ha establecido ninguna *ratio de personal* por usuario atendido en ninguna CC.AA.

Tan sólo cabe referirse al *perfil profesional* de quienes prestan el servicio. En este punto es interesante destacar que todas las regulaciones autonómicas se limitan a establecer el perfil profesional de los trabajadores sólo de los servicios de gestión pública. Tan sólo Navarra en su regulación ha contemplado los perfiles profesionales incluyendo al sector público y al sector privado.

Como norma general, todas las CC.AA. han reservado a los trabajadores sociales las labores de gestión del servicio, mientras que la prestación directa del mismo se establece para diferentes perfiles según la C.A. pero siempre con una cualificación más bien elemental en la que se suele pedir el graduado escolar o certificado de estudios primarios y, a veces, alguna formación específica de carácter básico. Así, la prestación directa del servicio de ayuda a domicilio suele estar encomendada a «auxiliares de ayuda a domicilio» (Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid y Murcia), al «trabajador familiar» (Castilla y León), «personal auxiliar» (Extremadura).

Como decíamos, Navarra es el único caso en el que la Administración ha establecido perfiles profesionales para los servicios de gestión tanto pública como privada. No obstante, aunque se menciona que en la prestación del servicio han de participar el trabajador social, el trabajador familiar y el personal auxiliar, no se asignan funciones específicas a cada uno de estos perfiles profesionales.

<sup>8</sup> Algunas CC.AA. no exigen la totalidad de estos requisitos. Por ejemplo, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y Baleares no exigen disponer de un historial de usuarios, y País Valenciano y Baleares no exigen que se disponga de normas de régimen interno.

### *Servicio de teleasistencia*

La teleasistencia consiste en un servicio de atención que se presta a través de la línea telefónica. Es, con mucho, el servicio menos regulado de todos. Las legislaciones autonómicas que lo regulan son escasas y suelen limitarse a establecer los criterios de acceso de los usuarios y los precios públicos del servicio. De hecho, no hemos encontrado ninguna normativa referida a la exigencia de ningún tipo de criterio de empleo (ratios, formación exigida, etc.) que deban cumplir las empresas y entidades prestadoras de este servicio.

Aun así, hemos de señalar la importancia de la teleasistencia dentro del conjunto de servicios de atención a la dependencia; junto con el de ayuda a domicilio, es uno de los más demandados y mejor valorados por los usuarios<sup>9</sup> y el segundo en nivel de cobertura en nuestro país, siendo especialmente interesante para el colectivo de personas con niveles de dependencia más leves o moderados. Y aunque su nivel de implantación es todavía desigual, los bajos costes financieros que requiere así como las potencialidades que puede tener hace del mismo uno de los que mayor grado de extensión puede alcanzar.

El origen de este servicio lo podemos encontrar en los años 80 en los países nórdicos y anglosajones en lo que entonces se llamó «Tele-Alarma», consistente en un sistema de atención a demanda exclusiva del usuario en caso de emergencia. Posteriormente, en los años 90, nuestro país<sup>10</sup> puso en marcha un servicio que, además de la gestión de emergencias a demanda, incluía un servicio adicional de seguimiento de los usuarios según sus necesidades particulares.

En este mismo sentido hemos de hacer una reflexión en torno al tipo de servicio que actualmente se está prestando, en ocasiones demasiado próximo a la idea de tele-alarma con escaso seguimiento del usuario y sin ningún tipo de profesionalización de quienes lo prestan. En demasiados casos estamos hablando de meros coordinadores telefónicos de servicios de ambulancia y policía.

La lógica del desarrollo de los servicios de atención debería hacer inevitable la necesidad de la profesionalización de la teleasistencia y el desarrollo de las potencialidades funcionales que permite, por ejemplo en el campo del seguimiento sanitario a distancia, seguimiento de hospitalización a domicilio, telegestión de servicios domésticos, etc. Por ello, los poderes públicos deben ayudar a regular la profesionalización, el establecimiento de estándares de calidad adecuados y la promoción de su desarrollo cualitativo.

<sup>9</sup> López Doblas, J. *Personas mayores viviendo solas. La autonomía como valor en alza*. Madrid, IMSERSO, 2005. p.334 - ss.

<sup>10</sup> Aunque cada vez son más las Administraciones que están impulsando este tipo de servicios, el primer programa de teleasistencia que se puso en marcha y el que todavía es el que mayor volumen de cobertura tiene es el promovido por el IMSERSO.

### *Sistemas de control de la calidad en los servicios de atención a la dependencia*

Para garantizar el adecuado nivel de calidad de los servicios prestados, tan importante es el establecimiento de unas condiciones mínimas exigibles a las empresas privadas como que los poderes públicos articulen unos sistemas eficaces que supervisen su cumplimiento y midan la calidad de dichos servicios. A pesar de ello, las respectivas normativas autonómicas apenas establecen mecanismos concretos que midan la calidad con la que se prestan los servicios.

Los servicios sociales sobre los que se han desarrollado los servicios de atención a las personas en situación de dependencia se han visto negativamente influidos por la precariedad financiera que suelen determinar a los primeros. De hecho, la lógica que parece haber impedido es la de desarrollar unos servicios de atención «de mínimos», con bajos niveles de cobertura y baja intensidad en la atención. Lo que en gran medida ha determinado que los poderes públicos cuando hayan optado por la externalización de la gestión de los servicios mediante conciertos o acuerdos con empresas privadas y entidades, hayan primado prioritariamente la reducción de costes en favor del incremento de actuaciones y, por ende, una rebaja tácita en la calidad de dichos servicios.

Esta lógica perversa ha llevado a las Administraciones a la fórmula de «*pagar poco y vigilar poco*», por lo que no han desarrollado sistemas de medición y control de la calidad de los servicios más allá de lo que genéricamente se define en los enunciados de las leyes. Esta referencia generalista se traduce en la práctica solamente a la verificación del cumplimiento de condiciones mínimas exigidas para obtener la preceptiva autorización administrativa y, en segundo plano, a la actividad de los servicios públicos de inspección (más preocupados por perseguir infracciones graves que por garantizar los niveles de calidad en los servicios).

En este contexto, son escasas las normativas autonómicas que han desarrollado sistemas públicos de vigilancia y certificación de la calidad en los servicios. La mayoría de los controles de calidad que hacen las empresas y entidades prestadoras de servicios, ya sean de carácter público o privado, son en cualquier caso de carácter interno.

Entre las iniciativas públicas de vigilancia y certificación de la calidad en los servicios hemos de mencionar que sin lugar a dudas los servicios de centros residenciales son los que mayores esfuerzos concitan por parte del control de las Administraciones. Y en este sentido cabe destacar las iniciativas de Andalucía, Aragón, Cantabria, País Valenciano y Cataluña que, en algunos casos, han establecido requisitos adicionales a las condiciones mínimas de funcionamiento (materiales y de personal) y, en otros, han desarrollado protocolos de actuación que deben adoptar las empresas prestadoras de servicios de centro residencial concertados que quieran acreditar su cartera de servicios.



Igualmente, entre los sistemas de carácter interno que se utilizan para certificar la calidad de los servicios prestados por empresas y entidades suelen utilizarse dos grandes modelos de gestión de calidad: el modelo europeo de excelencia EFQM<sup>11</sup> y el modelo de certificación ISO<sup>12</sup>. Ambos modelos de certificación son aplicados por empresas privadas<sup>13</sup> reconocidas legalmente para ello por el Ministerio de Industria a las que las empresas y entidades prestadoras de servicios de atención a las personas dependientes contratan para que las certifiquen de acuerdo a los estándares aprobados por las Administraciones Públicas competentes. La práctica habitual en las Administraciones autonómicas es la de reconocer estas certificaciones como suficientes de cara a mantener o renovar los conciertos con las empresas privadas (más allá de tener en consideración otras cuestiones como, por ejemplo, denuncias de la Inspección competente por algún tipo de infracción).

## Conclusiones y propuestas sindicales

Con el objeto de tener una imagen global de los elementos que inciden en el proceso de acreditación de empresas privadas en la red de servicios públicos de atención a la dependencia y poder así establecer un marco exacto en el que diseñar un plan de trabajo sindical, podemos señalar de forma esquemática las siguientes conclusiones:

### *Amplia dispersión normativa*

Los servicios de atención a la dependencia que existen en la actualidad se han desarrollado en gran medida a partir de los servicios sociales de base de que disponen las CC.AA. y ayuntamientos. Puesto que éstos son una competencia transferida y se ha carecido de un plan estratégico común para su desarrollo en el conjunto del Estado, en la actualidad nos encontramos con una amplia diversidad normativa en esta materia que, aun poseyendo algunos planteamientos comunes, presenta amplias diferencias entre CC.AA.

Se constata una implantación desigual de los servicios de atención a la dependencia. Se aprecia con claridad cómo determinados servicios tienen un nivel de cobertura muy

<sup>11</sup> EFQM: siglas con las que se conoce a la Fundación Europea para la Administración de la Calidad.

<sup>12</sup> ISO: siglas con las que se conoce a la Organización Internacional de Normalización, que fue creada para medir y asegurar la calidad en la producción. La ISO 9000 es el sistema de gestión de calidad más reconocido y respetado en todo el mundo, la versión más moderna del mismo es la ISO 9001:2000.

<sup>13</sup> Si bien la más conocida de estas empresas privadas de certificación es AENOR, existen otras muchas empresas con licencia para ello de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) dependiente del Ministerio de Industria y Tecnología.

superior a otros, destacando los servicios de centros residenciales y el de ayuda a domicilio como los de mayor implantación seguidos muy de lejos por los relativamente nuevos servicios de centros de día. Al mismo tiempo, también entre las propias CC.AA. existen apreciables diferencias en cuanto al desarrollo que han alcanzado los diferentes servicios.

La amplia dispersión normativa que actualmente encontramos en la regulación de estos servicios dificulta la puesta en marcha de un único y homogéneo sistema para la autonomía y la atención a la dependencia. El Proyecto de Ley para la Autonomía Personal y la Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que se encuentra en su última fase de aprobación en el Congreso, y sus posteriores desarrollos reglamentarios deberán contribuir a crear un marco de condiciones básicas, homogéneas en todo el Estado, que garanticen un escenario normativo único en todo el territorio nacional sobre el que se asiente el nuevo Sistema Nacional de Dependencia.

En este sentido, y dentro del escrupuloso respeto competencial entre Administraciones, cabe establecer que la gestión concreta de los servicios del SAAD la hagan en exclusiva las CC.AA. aplicando, no obstante, el marco de criterios y condiciones que la Administración General del Estado señale para el conjunto del país en aras de garantizar que todos los ciudadanos españoles tienen los mismos requisitos de acceso y las mismas prestaciones respecto del SAAD<sup>14</sup>.

Precisamente para garantizar dicha igualdad en el acceso y las prestaciones, a nuestro juicio, existen una serie de cuestiones que necesariamente han de regularse estatalmente. En concreto nos referimos tanto a los instrumentos que regularán el acceso de los ciudadanos al sistema: el baremo; como a aquellos que regularán las prestaciones: la naturaleza de las prestaciones, el catálogo de servicios y, por extensión, los requisitos exigibles a las empresas y entidades que aspiren a gestionar los servicios públicos de atención.

De este modo, y centrándonos exclusivamente en la materia que es propia a este estudio, a nuestro juicio es perfectamente compatible el hecho de que la Administración General del Estado establezca unos criterios homogéneos en todo el Estado y las CC.AA. realicen, de acuerdo a este marco común, la acreditación de empresas y entidades prestadoras de servicios y, si así lo deciden dentro de las competencias de gestión que tienen atribuidas, determinen los conciertos de servicios que precisen con la iniciativa privada u opten por fórmulas de gestión pública.

<sup>14</sup> Para un análisis más detallado del debate jurídico-competencial entre Administraciones pueden consultarse los dictámenes que sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y la Atención a las Personas en Situación de Dependencia realizaron el Consejo Económico y Social ([www.ces.es](http://www.ces.es)) y el Consejo de Estado ([www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)).

## Condiciones mínimas exigidas

Lógicamente, todo lo anterior ha influido en el desarrollo normativo que las CC.AA. han hecho para regular estos servicios y, por ende, en el establecimiento de las condiciones mínimas exigidas. A este respecto se aprecia una clara relación entre el grado de implantación de los servicios y el nivel de requerimientos exigidos, de modo que cuanto menor es el nivel de desarrollo de los servicios menos y más laxa regulación existe para regularlos. El ejemplo más claro de ello lo encontramos en los servicios de centro de día, para los que la mitad de las CC.AA. ni siquiera han establecido normativas específicas. La excepción podría considerarse en el servicio de ayuda a domicilio que, pese a tener un nivel de implantación amplio y estar regulado en casi todas las CC.AA., tiene un nivel muy bajo de condiciones mínimas exigidas, seguramente debido a la imagen que las Administraciones han tenido del mismo entendiéndolo como un servicio de baja calidad que no precisa o no puede precisar mayor atención. Con mucho, el servicio más regulado y con un nivel de requerimientos más alto es el de centros residenciales.

El cumplimiento de los procedimientos de autorizaciones administrativas, junto con el desarrollo de la actividad inspectora y la aplicación de la capacidad sancionadora, permite que las Administraciones autonómicas puedan garantizar a los ciudadanos que las empresas y entidades autorizadas cumplen las condiciones mínimas de calidad en la prestación de servicios. Aunque con carácter general, el proceso de autorización administrativo está muy regulado en todos los servicios, es necesario llamar la atención de la importancia que tiene que todas las Administraciones establezcan procedimientos similares que garanticen de forma suficiente que las empresas y entidades cumplen unos estándares comunes de calidad en la prestación de servicios.

Igualmente, el establecimiento de procesos administrativos similares en todas las Administraciones ayudaría también a crear un marco común más sencillo que beneficiaría incluso a las empresas que aspirasen a gestionar este tipo de servicios.

En lo referido a las condiciones mínimas de funcionamiento que se exigen a las empresas prestadoras de servicios, debemos comentar que están muy ligadas a las condiciones materiales: dotaciones e infraestructuras, dimensiones mínimas de espacios, etc., de modo que, si bien con algunas diferencias concretas, podemos apreciar cierta homogeneidad entre todas las CC.AA. a la hora de establecer este tipo de condiciones. Sin embargo, conforme se incluyen otros tipos de condiciones mínimas (funcionales y de personal) éstas van perdiendo dimensión y homogeneidad entre CC.AA.

En este sentido, es importante que tengamos presente que nadie podrá asegurar la cali-

dad de las prestaciones si al mismo tiempo no se asegura la calidad del empleo de quienes las prestan. ¿Cómo es posible asegurar un cuidado profesionalizado si no garantizamos para quienes deben atender a las personas un sistema de formación y cualificación profesional que les capacite adecuadamente, un salario adecuado a su capacitación y unas condiciones laborales dignas y atractivas? A nuestro juicio, y aunque ampliaremos nuestra propuesta en el apartado siguiente, es importante que a la hora de acreditar empresas y entidades, los criterios de empleo tengan un grado de concreción y exigencia similar al que se tiene para los criterios materiales y funcionales.

### *Condiciones mínimas en materia de empleo*

Las condiciones de personal exigidas a las empresas están reguladas únicamente desde la perspectiva de la atención al usuario (aunque, como ya hemos visto, incluso esta afirmación es discutible), no teniendo nunca en cuenta ningún elemento que haga referencia a la calidad del empleo propiamente dicho.

De este modo, las condiciones mínimas de empleo se limitan al establecimiento de ratios de personal por plazas residenciales, la obligación o no de disponer de personal de atención sanitaria, y algunas referencias más bien genéricas al perfil profesional de los directores de centros y gestores de servicios.

### *Condiciones mínimas en materia de empleo: ratios de plantilla*

Si bien se han establecido dos fórmulas de calcular las *ratios de personal* (sobre el total de la plantilla y sobre el personal de atención directa), todas las CC.AA. presentan ratios similares en los servicios de centros residenciales y centros de día sobre todo cuando la proporción se establece sobre el total de la plantilla (ver cuadros de las páginas 10 y 14).

El servicio de ayuda a domicilio y el de teleasistencia son, con mucho, los menos regulados en materia laboral, siendo además los únicos que no establecen una ratio de personal por usuario del servicio.

Sin embargo, como veíamos antes, para asegurar un verdadero nivel de calidad en los servicios ofertados es necesario asegurar una ratio de plantilla por usuario suficiente. Además, las ratios de personal son una de las cuestiones esenciales y más directamente relacionadas con las posibilidades de creación de empleo del nuevo sistema, hecho que también se ha señalado como una de las virtudes manifiestas de la implantación de este nuevo sistema de protección social.

En esta lógica, a nuestro juicio se ha de exigir el cumplimiento de ratios de plantilla para todos los servicios que componen la oferta del SAAD (sin excluir como ocurre actualmente los de ayuda a domicilio y teleasistencia) conforme a lo que se estableció en el *Libro Blanco*<sup>15</sup>.

PROPUESTA DE RATIOS DE EMPLEO DEL LIBRO BLANCO DE LA DEPENDENCIA			
Servicio	Ratios de plantilla		
	Total plazas	Plazas de válidos	Plazas de asistidos
Centros residenciales		0,5	0,6
Centros de día	0,35		
Ayuda a domicilio*	0,7 / 0,51 / 0,21		
Asistente personal	0,7		
Teleasistencia	0,1		

\* En el caso del Servicio de Ayuda a domicilio se tienen en cuenta diferentes ratios en función de que el grado de dependencia que tiene reconocido el usuario sea de Gran Dependencia, Dependencia Severa o Dependencia Moderada.

Precisamente, estas ratios defendidas en el Libro Blanco «aseguran» la creación de 263.000 empleos directos, lo que a su vez tiene la virtualidad de conseguir unos retornos económicos de entre el 30% y el 60% de la inversión pública hecha<sup>16</sup>.

ESTIMACIÓN DE CREACIÓN DE EMPLEO DEL SND <sup>17</sup>			
Servicio	Generación bruta de empleo	Estimación empleo actual	Generación neta de empleo
Centros residenciales	172.120	60.000	112.120
Centros de día	30.911	10.500	20.411
Ayuda a domicilio*	129.527	18.000	111.527
Asistente personal	10.614	0	10.614
Teleasistencia	9.605	1.000	8.065
<b>Total</b>	<b>325.235</b>	<b>88.500</b>	<b>262.735</b>

\* En el caso del Servicio de Ayuda a domicilio se tienen en cuenta diferentes ratios en función de que el grado de dependencia que tiene reconocido el usuario sea de Gran Dependencia, Dependencia Severa o Dependencia Moderada.

<sup>15</sup> *Libro Blanco de la Dependencia*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004. Capítulo X «Generación de empleo y retornos sociales y económicos derivados de la implantación del Sistema Nacional de Dependencia», p. 22.

<sup>16</sup> El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cita en la Memoria de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades del Anteproyecto de Ley de Dependencia la cifra que, vía impuestos: IRPF, IVA, cotizaciones a la Seguridad Social, etc., cada euro de inversión pública en servicios tendrá un retorno económico de entre el 30% según los estudios del propio Ministerio y del 60% según un estudio encargado a FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada, que integra a los principales bancos, cajas de ahorros y empresas de España). Puede consultarse la Memoria de impacto de la Ley de Dependencia en la dirección <http://www.imsersomayores.csic.es/productos/dependencia/documentacion.html>

<sup>17</sup> Estimación hecha para el año 2010. *Libro Blanco de la Dependencia* (op. cit.).

Además, hemos de introducir una doble variable que los expertos que elaboraron el Libro Blanco no tuvieron en cuenta a la hora de calcular estas ratios.

De un lado, hemos de señalar que nuestro país tiene una importante *dimensión rural* que tiene una altísima incidencia en la población de personas mayores y, por extensión, en la población potencialmente dependiente. En los núcleos rurales la proporción de mayores respecto al total de la población es de uno de cada cuatro, y en los más pequeños uno de cada tres, reduciéndose considerablemente la proporción de mayores conforme los municipios son de mayor tamaño<sup>18</sup>. Así, podemos afirmar que el 13% de la población mayor de 65 años vive en pueblos de menos de 2.000 habitantes<sup>19</sup>. Además, es muy probable que si tenemos en cuenta fenómenos demográficos que ya están produciéndose como el creciente envejecimiento de la población y las «migraciones de retorno»<sup>20</sup> hacia las zonas de nacimiento una vez finalizada la vida laboral activa, es muy probable que en los próximos años veamos reforzarse la dimensión rural de la dependencia. Si a ello le añadimos el hecho de que las zonas rurales presentan una baja densidad de población, que para la prestación de servicios conlleva una serie de consecuencias prácticas (lejanía de centros sociales de referencia, menores recursos de servicios, necesidad de desplazamientos más alejados para la atención de usuarios, etc.), se hace necesario abordar un análisis más minucioso de este fenómeno de modo que puedan también adaptarse las ratios de plantillas a las necesidades de los medios rurales.

Asimismo, hemos de señalar el hecho de que en la elaboración de las ratios en el Libro Blanco, tampoco se ha tenido en cuenta la complejidad de la *estructura funcional que precisan las empresas* prestadoras de servicios. Las ratios de plantilla no deben referirse de forma genérica a empleados sin hacer un análisis previo de los perfiles profesionales que se precisan en cada uno de los servicios, incluyendo en aquéllos tanto el personal de atención directa (que las normativas actuales tienen más desarrollados) como al personal de estructura o mantenimiento. De este modo, podemos señalar algunas propuestas novedosas a este respecto, como la que regula la legislación alemana<sup>21</sup>:

<sup>18</sup> Triadó Tur, M<sup>a</sup> Carmen (2003). «Envejecer en entornos rurales». Madrid, IMSERSO, *Estudios I+D+I*, n<sup>o</sup> 19. [Fecha de publicación: 13/06/2005].

<sup>19</sup> Sancho Castiello, Mayte (coord.), *Envejecer en España*. II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Abril 2002. IMSERSO, 2002.

<sup>20</sup> Para un análisis más detallado de estos fenómenos ver: González, J.J. y Requena, M. (eds.), *Tres décadas de cambio social en España*. Ariel Editorial, 2005. Capítulo 2. «Bases demográficas de la sociedad española. Una nota sobre la movilidad interna de la población española». p. 38-40.

<sup>21</sup> La norma alemana que regula esta materia es el Decreto sobre Personal de Residencias (01/10/1993) y modificación del 22/06/1998. El ejemplo concreto corresponde a la normativa aplicada en el lander de Renania del Norte-Westfalia.

## PROPUESTAS NOVEDOSAS QUE REGULA LA LEGISLACIÓN ALEMANA

<b>Perfil profesional</b>	<b>Ratio de plantilla</b>
Profesionales de ámbito social o terapéutico	1 por cada 59,2 residentes (o fracción)
Administración	1 por cada 35 residentes
Bedeles	1 por cada 100 residentes
Porteros	1 por cada 100 residentes
Cocina y limpieza	1 por cada 7,7 residentes
Lavandería	1 por cada 38,5 residentes

*Condiciones mínimas en materia de empleo: estabilidad en el empleo*

Ninguna regulación autonómica establece ningún requisito al respecto de la estabilidad en el empleo de las plantillas con las que las empresas deben prestar los servicios.

Desde la perspectiva sindical, con el objeto de asegurar igualmente la calidad del empleo y en aras de promover su estabilidad se debe exigir que las empresas homologadas para prestar los servicios en concierto con las Administraciones Públicas deberán tener como actividad principal la del servicio que van a prestar y deberán contar con una organización propia y estable, así como con los medios necesarios para el desarrollo de su actividad, en particular deberán contar con una plantilla propia y estable, evitando así la mera puesta a disposición de los trabajadores.

Precisamente la inclusión de este requisito vendría a reforzar la exigencia de que sólo operasen en el SAAD empresas y entidades verdaderamente dedicadas a la prestación de estos servicios y no sociedades de otro tipo con meros intereses mercantiles, ayudando a la reserva de este yacimiento empresarial a empresas y operadores estrictamente profesionales del ramo.

*Condiciones mínimas en materia de empleo: cualificación profesional*

Otro de los elementos interesantes a destacar consiste en que son varias las CC.AA. que han establecido como condición mínima la existencia de *personal de atención médica* en los centros residenciales y centros de día. En este aspecto se hace referencia explícita a la necesidad de cubrir los puestos de «médico» y «ATS/DUE». Adicionalmente, para los centros de día algunas CC.AA. mencionan otros puestos tales como «terapeuta ocupacional», «fisioterapeuta», «psicólogo» y «trabajador social».

El establecimiento de *perfiles profesionales* concretos sólo se refiere a los cargos de dirección de centros y de gestión del servicio y, salvo en el caso del personal sanitario, casi nunca en los de prestación directa del servicio.

Para el caso de los puestos de director de centro residencial y centro de día, como norma general se establece una formación mínima requerida de grado medio y sólo una comunidad exige titulación superior.

Para el caso del servicio de ayuda a domicilio, con carácter general se ha reservado al «trabajador social» las labores de gestión del servicio. Del mismo modo, para la prestación directa se establecen perfiles poco definidos como «auxiliares de ayuda a domicilio», «trabajador familiar» o «personal auxiliar», pero siempre con una cualificación elemental en la que se suele exigir el graduado escolar o certificado de estudios primarios y, a veces, alguna formación específica de carácter básico. Igualmente, para el servicio de teleasistencia no se ha establecido ningún tipo de requisito.

Como vemos, la formación de los profesionales de los actuales servicios relacionados con la atención a la dependencia es uno de los aspectos menos desarrollados, especialmente en aquellos que tienen que ver con las prestaciones más novedosas en la atención a la dependencia y que no se encuentran regulados en el ámbito de las profesiones sanitarias.

A nuestro juicio, la cualificación y formación de los profesionales de los servicios incluidos en el catálogo del SAAD tiene que ver muy especialmente con la calidad del empleo, pero debemos entenderla también como requisito de calidad del propio sistema.

Por ello es necesario establecer los perfiles profesionales vinculados a cada uno de los servicios, en función de su naturaleza. Este proceso debe articularse con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, en el marco del cual se viene elaborando el Catálogo de Cualificaciones. Este catálogo establece, para los distintos ámbitos productivos, los perfiles profesionales y la formación asociada a los mismos. En él se incluyen, entre otras, las Familias Profesionales de «Sanidad» y «Servicios Socioculturales y a la Comunidad», las más directamente relacionadas con los servicios del SAAD.

Establecidos los perfiles profesionales y la formación requerida, deberá negociarse un periodo para la formación y adaptación de las plantillas de empresas y entidades vinculadas en la actualidad a los servicios previstos en el SAAD.

## **Control de la calidad**

A pesar de que ésta es una cuestión esencial, la precariedad financiera con la que se han



venido afrontando los servicios de atención a la dependencia ha llevado a las Administraciones a una lógica perversa de primar la reducción de costes en favor del incremento de actuaciones y coberturas, aceptando tácitamente una merma en la calidad de los servicios. Esta situación ha llevado a las Administraciones a la lógica de «*pagar poco y vigilar poco*», los servicios de atención que se han «externalizado» en la gestión concertada.

En la práctica, las Administraciones, más allá de algunas tímidas iniciativas, tan sólo tienen dos instrumentos de gestión pública del control de la calidad de los servicios: la autorización administrativa y los servicios de Inspección. El primero de ellos, como hemos visto, suele limitarse a un control de las condiciones materiales y funcionales en las que las empresas comienzan a prestar sus servicios de forma concertada con la Administración. Los servicios de Inspección, por su parte, están más preocupados de perseguir infracciones graves que de un seguimiento y control de la calidad en sentido amplio.

La realidad cotidiana nos muestra que el control y certificación de la calidad de los servicios vienen dados por sistemas de certificación privados, aunque siguiendo estándares legalmente normalizados y empresas especializadas legalmente autorizadas para ello.

El control y certificación de la calidad por parte directa de las Administraciones Públicas y responsables últimas del servicio es, cuanto menos, muy escaso. Y desde luego los criterios de calidad en el empleo, fuera de lo descrito anteriormente, están absolutamente ausentes.

A nuestro juicio, por tanto, es imprescindible reforzar el papel de la Inspección de la Administración, llevándolo si cabe más allá de la mera supervisión de los requerimientos legales, de forma que se incluya entre sus competencias el seguimiento y control de calidad con la que se prestan los servicios. En este sentido, cabría incluso regular normativamente la frecuencia mínima con la que el servicio de inspección competente debe realizar las inspecciones a los centros y servicios, estableciendo como ya han hecho países de nuestro entorno, como Alemania, una inspección al menos una vez al año<sup>22</sup>.

Igualmente, se deberían crear instrumentos públicos y específicos de control, vigilancia y evaluación del grado de cumplimiento de los requisitos exigidos y la calidad de los servicios. Y establecer como obligatorio un sistema de certificación de calidad específico para los Servicios del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, elaborado por los poderes públicos. En este sentido, es especialmente interesante tener en cuenta los trabajos que ha iniciado la Unión Europea para crear un sistema de convergencia europea de acreditación y valoración de servicios.

<sup>22</sup> La normativa alemana recoge esta obligación en el artículo 15 de la Ley de Residencias de 7 de Agosto de 1974, modificada el 27 de Diciembre de 2003.

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Económico y Social. Dictamen del Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Aprobado en sesión plenaria el 20 de febrero de 2006. Madrid, CES, 2006.
- Consejo de Estado. Dictamen del Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Aprobado el 23 de marzo de 2006. Madrid, Consejo de Estado, 2006.
- Fundació Institut Català de l'Envel·liment, Universidad Autónoma de Barcelona. *Estudio del modelo de atención a las personas mayores con dependencia en España*. Barcelona, Edad & Vida, 2004.
- González, J.J. y Requena, M. (eds.). *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid, Ariel Editorial, 2005.
- López Doblas, J. *Personas mayores viviendo solas. La autonomía como valor en alza*. Madrid, IMSERSO, 2005.
- Memoria de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal del Anteproyecto de Ley para la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.
- Sancho Castiello, Mayte (coord.). *Envejecer en España*. II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Abril 2002. Madrid, IMSERSO, 2002.
- Triadó Tur, M<sup>a</sup> Carmen (2003). «Envejecer en entornos rurales». Madrid, IMSERSO, *Estudios I+D+I*, nº 19, 2005.
- Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Gobierno de la nación, marzo de 2006.
- Varios autores. *Libro Blanco de la Dependencia*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004.



CARMEN BRAVO SUESKUN

**Planes de igualdad en la negociación colectiva  
para la igualdad de trato y de oportunidades  
entre hombres y mujeres en el empleo,  
y no discriminación por razón de sexo**



Kasimir Malévich, *Mujeres segando*, 1930.

---

*CC.OO. siempre ha impulsado medidas para mejorar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, bien a través de la negociación colectiva o bien en la concertación social. (...)*

*La preocupación de CC.OO. por mejorar esta situación motivó nuestra apuesta por incorporar al texto de la futura Ley de Igualdad «el deber de negociar planes de igualdad» para promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. El objetivo es avanzar y reforzar más el compromiso que, desde hace tiempo, hemos adquirido las organizaciones sindicales y empresariales con la igualdad laboral entre mujeres y hombres para que, sin perjuicio de la libertad de las partes para determinar el contenido de los convenios colectivos, en la negociación de los mismos exista el deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades, y la eliminación de la discriminación de las mujeres en el empleo y en las condiciones laborales.*

El pasado 23 de junio, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres. El anteproyecto de esta ley fue aprobado hacía cuatro meses, el 3 de marzo de 2006, y su texto contenía muchas de las propuestas que CC.OO. y UGT habíamos trasladado a la mesa de empleo del diálogo social, en un documento conjunto<sup>1</sup> con los objetivos y propuestas que consideramos necesarias para mejorar la competitividad, aumentar la cantidad y la calidad del empleo, reforzar la cohesión social y reducir las desigualdades. En ellas, y bajo el epígrafe «*Impulsar la participación laboral de las mujeres y la igualdad entre hombres y mujeres*», enunciábamos una serie de medidas que de ser asumidas por las otras partes (Gobierno y empresarios) favorecerían la corrección de las desigualdades y discriminaciones en relación con el empleo femenino presentes en nuestro mercado de trabajo.

Las medidas que proponíamos para la negociación en la mesa tripartita contemplaban tres grandes ejes de actuación: mejorar el acceso al empleo, la formación, la promoción y las condiciones laborales; incorporar medidas para evitar las discriminaciones directas e indirectas, el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, y detectar las causas de la discriminación salarial, adecuando actuaciones para su eliminación; y el tercero, avanzar en la conciliación de la vida personal, familiar y profesional y mejorar los niveles de protección por maternidad, paternidad y lactancia.

La Declaración para el diálogo social, suscrita por el Gobierno, CC.OO., UGT, CEOE y CEPYME<sup>2</sup>, es el inicio de un proceso negociador que ha resultado complejo en su desarrollo por estar presente, y de forma continua, una fuerte confrontación de intereses. Este proceso fue precedido, además, por análisis y propuestas de expertos sobre la situación del mercado laboral español, que no compartimos en muchos aspectos, pero sobre todo en las medidas que aconsejaban adaptar para mejorar la situación.

Un proceso de negociación muy largo en el tiempo, muy mediatizado por los medios, con informaciones que no siempre se correspondían con la marcha de la negociación, y con declaraciones por parte del Gobierno sobre su intención de legislar en materia de igualdad entre hombres y mujeres que vinieron a condicionar, todavía más, la marcha de las conversaciones en esta materia.

No carece de interés, en este sucinto análisis del proceso negociador, la novedad que supuso la incorporación de propuestas sindicales en la mesa de mercado de trabajo para «*Impulsar la participación laboral de las mujeres y la igualdad entre hombres y mujeres*».

<sup>1</sup> «Propuestas unitarias para el diálogo social sobre el mercado de trabajo». CC.OO. y UGT, 19 de abril de 2005. Madrid.

<sup>2</sup> «Competitividad, empleo estable y cohesión social. Declaración para el diálogo social 2004». Gobierno, CEOE, CEPYME, CC.OO. y UGT, 8 de julio de 2004. Madrid.

El tratamiento de la igualdad laboral para mujeres y hombres en esta mesa marcó una clara diferencia respecto de otros procesos de diálogo social en nuestro país, debido a que este eje se incorporaba por vez primera al conjunto de propuestas sobre empleo. De esta forma, la igualdad y no discriminación laboral por razón de sexo dejó de ser un tema de mujeres y tratado entre mujeres, y pasó a formar parte del debate global en el mismo lugar y con los mismos actores que el resto de temas.

Por ello, una vez constituida la mesa para tratar sobre mercado de trabajo nuestra apuesta estratégica de negociación fue clara: las medidas para favorecer la igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación entre mujeres y hombres en el mercado laboral se abordarían en esta mesa, y serían parte integrante de los posibles acuerdos. Finalmente, nuestras propuestas en esta materia no formaron parte del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo<sup>3</sup>, firmado por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales.

Durante este proceso de diálogo social, las medidas propuestas por CC.OO. y UGT para la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral se han visto condicionadas por la posición de las organizaciones empresariales que, en todo momento, rechazaron cualquier iniciativa en este sentido; y también, aunque por otros motivos, por el compromiso electoral del Gobierno de aprobar una ley que incorporase a nuestro ordenamiento jurídico la transposición de la Directiva Comunitaria 2002/73 UE. Ambos factores vinieron a condicionar la marcha de la negociación.

El Gobierno no presentó hasta el final del proceso documento alguno que pudiésemos analizar, además de no concretar cuáles eran sus propuestas; aspectos que hubiesen facilitado el diálogo y la negociación. Lejos de esa situación deseable, lo que sucedió a lo largo de los meses fue la ausencia de cualquier acercamiento de posturas entre los sindicatos, la patronal y el Gobierno. Mientras que nuestra demanda era incorporar medidas que fueran más allá de la mera transposición de la Directiva de Igualdad de Trato, la patronal insistía en no ir más allá de esa obligación y que, según su opinión, consistía en la definición de los conceptos de igualdad, no discriminación y acoso sexual y acoso por razón de sexo, y que fuera en el ámbito de la negociación colectiva en el que se acordara las medidas concretas al respecto.

Todos estos factores y circunstancias supusieron la práctica ruptura de la negociación. De hecho, cuando el Gobierno presentó sus propuestas y señaló una fecha para llegar a un posible acuerdo fue el momento de inflexión con mayor riesgo en este proceso de diálogo social tripartito, y de facto la suspensión del mismo.

<sup>3</sup> Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, 9 de mayo de 2006. Madrid. Los contenidos del acuerdo fueron aprobados como norma mediante real decreto ley de Consejo de Ministros, 9 de junio de 2006, Madrid.

Este devenir en el abordaje de medidas para la igualdad de oportunidades y no discriminación entre hombres y mujeres ha puesto de manifiesto, una vez más, la falta de interés por parte de la representación empresarial para que nuestro mercado de trabajo sea igual en oportunidades y no discriminación para mujeres y hombres en el acceso al empleo y en las condiciones laborales.

Sin embargo, esto no impidió que ambos sindicatos tratásemos con el Gobierno los aspectos que considerábamos necesarios de incorporar a la futura ley, en materia laboral, para avanzar en la igualdad y no discriminación.

El Gobierno aceptó, casi en su totalidad, nuestras demandas y así aparecen en el proyecto de ley. Como consecuencia, CC.OO. y UGT hemos refrendado este proyecto de ley, a pesar de que no todas las peticiones sindicales fueron atendidas. En concreto, no se admitió la demanda de cuatro semanas de permiso por paternidad o la eliminación del requisito de haber cotizado 180 días a la Seguridad Social para tener derecho a la prestación por maternidad, al menos durante las seis primeras semanas después del parto. Tampoco el proyecto de ley<sup>4</sup> contempla el mismo tratamiento del sector privado al del sector público; cuestión que consideramos ha de ser modificada en el trámite parlamentario, tal y como se indica en las valoraciones y observaciones del CES<sup>5</sup>.

Nos queda, por tanto, realizar un esfuerzo importante de aquí a que la futura ley sea aprobada para lograr que estas medidas sean incorporadas definitivamente al texto y asumidas por la mayoría de las Cámaras, si el Gobierno no promueve algún tipo de enmienda en esa dirección.

### **Ejes de las propuestas sindicales: igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres**

El CES, en su *Memoria 2005*<sup>6</sup>, analiza los desequilibrios y desigualdades entre mujeres y hombres de nuestro mercado de trabajo. A pesar del claro aumento en el empleo de las mujeres; éste sigue estando muy por debajo del correspondiente a los varones, por lo que el conocido problema de los desequilibrios territoriales se configura cada vez más como un problema femenino, ya que las tasas de empleo de los varones van homogeneizándose conforme prosigue el ciclo actual del crecimiento del empleo, mientras que en las mujeres no se observa con claridad este proceso.

<sup>4</sup> Proyecto de Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, 23 de junio de 2006, Madrid.

<sup>5</sup> Dictamen 8. Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres. Sesión ordinaria del Pleno de 26 de abril de 2006. Madrid.

<sup>6</sup> CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 2005*, Madrid.



Según un reciente estudio de los Institutos de la Mujer (INAM) y el de Estadística (INE)<sup>7</sup>, una de las características más negativas de nuestro mercado de trabajo son las diferencias de género.

Las tasas de actividad y de paro reflejan esa desigualdad. Mientras que la tasa de actividad entre los varones es del 68,8%, entre las mujeres representa el 46,4%. También las tasas de paro ratifican esta desigualdad, ya que entre los varones es del 7%, mientras que las mujeres que no encuentran empleo son el 12,2%.

Las mujeres representan sólo un 41,8% del total de la población ocupada asalariada. Del total de la contratación a tiempo parcial ellas obtienen el 78,1% de esta modalidad y, según datos de Eurostat para 2005, las personas que declaran la involuntariedad a un trabajo a tiempo parcial es del 31,6%.

Por sectores de actividad, el grupo que más ocupadas tiene es el de servicios con un 52% del total del sector. Según la *Memoria 2005* del CES, hoy trabajan tantas mujeres en hostelería como en educación y muchas más en servicio doméstico que en administración pública.

En las propuestas unitarias sobre mercado de trabajo<sup>8</sup> los sindicatos señalábamos como objetivo avanzar en la *integración laboral de las mujeres y la reducción de las desigualdades por razón de sexo*. Desigualdades que se manifiestan en las bajas tasas de actividad y de empleo, el importante desempleo, la precariedad laboral, el trabajo informal, la desigualdad retributiva en perjuicio de las trabajadoras y las peores condiciones laborales que soportan las mujeres. Esta situación del empleo femenino tiene, además, unas características estructurales y organizativas que vienen a ahondar más, si cabe, en las desigualdades existentes debido a la fuerte segregación profesional, tanto horizontal como vertical e interterritorial.

La necesidad y obligación de transposición de la Directiva 2002/73/CE<sup>9</sup> a nuestro ordenamiento jurídico hizo que demandásemos desde este ámbito de concertación social<sup>10</sup> la incor-

<sup>7</sup> INAM e INEM, *Mujeres y hombres en España 2006*. Madrid,

<sup>8</sup> CC.OO. y UGT, *Impulsar la participación laboral de las mujeres y la igualdad entre hombres y mujeres*, 19 de abril 2005. Madrid.

<sup>9</sup> Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002. Relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación profesional y a las condiciones de trabajo.

<sup>10</sup> Artículo 8 ter de la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 5.10.2002. Dicho artículo en todos sus apartados insiste en la importancia que tiene para promover la igualdad de trato entre hombres y mujeres fomentar el diálogo social entre los interlocutores sociales, también destaca la importancia de incorporar normas antidiscriminatorias en la negociación colectiva; alienta a los empresarios para que fomenten la igualdad de trato de mujeres y hombres en el lugar de trabajo de forma planificada y sistemática o a que presenten con periodicidad regular a los empleados y sus representantes información sobre la igualdad de trato de mujeres y hombres en la empresa, incluir estadísticas segregadas por sexo e incluir medidas para mejorar la situación mediante la negociación con los representantes legales de los trabajadores.

poración al Estatuto de los Trabajadores de las definiciones de discriminación directa e indirecta, acoso sexual y acoso por razón de sexo, y otorgar protección suficiente frente a estos supuestos discriminatorios.

Estas propuestas también incluían la adopción de *acciones positivas*<sup>11</sup> para el acceso al empleo, la formación y la promoción, en igualdad de méritos y cumpliendo con el requisito de objetividad y proporcionalidad.

Las dificultades existentes en nuestro país para la *conciliación*<sup>12</sup> de la vida personal, familiar y laboral eran parte muy importante de nuestras propuestas, con el objetivo de fomentar la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, ya que, a pesar de ser éste un problema social, son las mujeres las que desempeñan, casi en solitario, la responsabilidad de la atención y cuidado de la familia<sup>13</sup>. Por ello, demandábamos un *permiso de paternidad* individual, aumentar la protección en la maternidad y la lactancia y en las situaciones de permisos y excedencias por cuidados de familiares.

CC.OO. siempre ha impulsado medidas para mejorar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, bien a través de la negociación colectiva o bien en la concertación social. Pero también hemos participado con las organizaciones sociales y, sobre todo, con las asociaciones de mujeres para impulsar la movilización civil a favor de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres y modificar los roles sociales que designan a las mujeres el desempeño, en solitario, de las atenciones familiares. En este sentido, la Secretaría Confederal de la Mujer impulsó desde el primer momento acciones en apoyo a estas reivindicaciones dentro y fuera de nuestro sindi-

<sup>11</sup> La DC 2002/73/CE dice a este respecto «que el reconocimiento de la igualdad de trato conlleva poder mantener y adoptar medidas específicas a favor de la mujer, destinadas a eliminar, prevenir o compensar desventajas que les afecten en el ámbito laboral».

<sup>12</sup> Consejo Económico y Social. España 2005. *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. En el apartado 3.9.1. Políticas de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres: «En España se ha abierto un intenso debate, en consonancia con el que está teniendo lugar en la UE, sobre los usos del tiempo, sus repercusiones en la calidad de vida y en la conciliación laboral, personal y familiar, sigue siendo patente el predominio del enfoque en materia laboral y la escasez de recursos públicos de apoyo, que hace que muchas trabajadoras recurran a estrategias privadas acudiendo a la ayuda de otras mujeres, ya sean familiares, en especial las abuelas, o bien empleadas domésticas. Los problemas más agudos que se plantean para hacer compatible trabajo y familia son el cuidado de menores, enfermos y personas mayores y la falta de adecuación de los horarios escolares y los laborales. La futura Ley de Dependencia, fruto del acuerdo tripartito en el DS, puede suponer un respiro para muchas familias cuidadoras de personas mayores».

<sup>13</sup> Instituto de la Mujer. Observatorio para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. *La conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación, necesidades y demandas*. GPI consultores, 2005, Madrid. «La conciliación supone un problema para el 46 por 100 de la población española, sobre todo en el caso de las mujeres ocupadas, para las que dicho porcentaje se eleva al 55 por 100. Mientras el 65 por 100 de las amas de casa desearía tener un trabajo remunerado, el 45 por 100 de las personas entrevistadas considera que son las mujeres las que deben abandonar el trabajo al tener una hija o hijo».

cato, y por ello formó parte de la plataforma<sup>14</sup> que se constituyó para demandar el permiso por paternidad de cuatro semanas y que actualmente continúa realizando acciones a favor de esta petición.

La *información* en materia de igualdad a los representantes legales de las trabajadoras y trabajadores debe ampliarse y reforzarse, para lo que es necesario incluir el derecho a recibir dicha información en relación a la composición de la plantilla, las solicitudes de empleo, las nuevas contrataciones, los planes de formación y promoción, y las retribuciones desglosadas por los diferentes componentes salariales. Toda esta información tendría que ser desagregada por sexo para detectar así las posibles discriminaciones o desigualdades.

Todas estas propuestas una vez trasladadas a nuestro ordenamiento jurídico habrían de formar parte de *los planes de igualdad en las empresas*, mediante lo que se establezca en la negociación colectiva, para articular, asimismo, los objetivos a cumplir en cualquiera de las materias señaladas y las que se estimen, señalándose en el mismo la vigencia de esas medidas y con un sistema de evaluación que nos permitiera medir los logros alcanzados durante el tiempo en que hayan sido aplicadas.

CC.OO. y UGT concluíamos en que para abordar estas propuestas con éxito era necesaria una actuación integral, que comprendía la regulación legal, la acción de las instituciones, el diálogo social y la negociación colectiva.

### **Las propuestas de las organizaciones sindicales se incorporan al Proyecto de Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, aunque no forman parte del Acuerdo para la Mejora y Crecimiento del Empleo**

No es la pretensión de este artículo analizar y valorar el contenido de la futura ley, tiempo habrá una vez sea aprobada por las Cortes e inicie su andadura como norma legal. Sin embargo, sí que es objeto reseñar aquellos aspectos que contemplará la Ley Orgánica de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres (LOI) y que han sido *fruto de pacto entre Gobierno y sindicatos* para su incorporación a la misma.

Sin abandonar nuestros objetivos, las organizaciones sindicales negociamos de forma bilateral con el Gobierno, a pesar de la declaración hecha por las organizaciones empresariales sobre la continuidad de la negociación tripartita, de la que dijeron estar *«herida con rejón de muerte»* si el Gobierno tenía en cuenta nuestras propuestas. Fruto de esta negocia-

<sup>14</sup> Plataforma por un permiso de paternidad de 4 semanas, VV.Orgs., 17 febrero 2005, Madrid.

ción bilateral fue el acuerdo, no firmado, entre el Gobierno, CC.OO. y UGT que, posteriormente, se integraría en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres<sup>15</sup> aprobado en vísperas del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer.

Para CC.OO., las medidas para la igualdad laboral de mujeres y hombres son tan importantes como el resto de medidas para mejorar el empleo. Porque no podemos hablar de empleo de calidad mientras el 42% de la población asalariada, que son las mujeres<sup>16</sup>, soporten las importantes desigualdades de nuestro mercado de trabajo en tasas de paro, de contratación a tiempo parcial, temporalidad, desigualdad salarial y fuerte segregación, tal y como recogemos al inicio de este artículo con la aportación de datos sobre mercado de trabajo.

*El principio de igualdad y tutela.* La futura ley recoge el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, incorporando medidas de acción positiva para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, en la formación, en promoción y en las condiciones de trabajo.

La ley pretende promover la adopción de medidas concretas en favor de la igualdad en las empresas, situándolas en el marco de la negociación colectiva para que sean las partes, libre y responsablemente, las que acuerden su contenido.

Incorpora a nuestro ordenamiento jurídico las definiciones relativas a la igualdad, como son la discriminación directa e indirecta, el acoso sexual y el acoso por razón de sexo y las acciones positivas.

Determina las consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias, estableciendo la nulidad de las actuaciones, incluyendo indemnizaciones y sanciones, añadiendo nuevas causas de nulidad para casos de despido en los siguientes supuestos: durante el permiso de paternidad, riesgo durante la lactancia, IT derivada de embarazo o parto y durante los nueve meses siguientes al nacimiento de la hija o hijo. Se incluye, además, la protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

*Planes y medidas de igualdad.* En la negociación de los convenios colectivos existirá el deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, o en su caso planes de igualdad.

En el caso de las empresas de más de 250 trabajadores, las medidas de igualdad deberán dirigirse a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad en el convenio colectivo de la empresa, si lo hubiere, o a través de un acuerdo de empresa cuando así lo establezca el convenio colectivo del sector.

<sup>15</sup> Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres, aprobado en Consejo de Ministros el 3 de marzo de 2006. Madrid.

<sup>16</sup> *Panorama Económico-Social de España*, nº 136. CES, julio de 2006. Madrid.

Las empresas también elaborarán y aplicarán un plan de igualdad, previa negociación o consulta con los representantes legales de los trabajadores y trabajadoras, cuando la autoridad laboral hubiera acordado en un procedimiento sancionador la sustitución de las sanciones accesorias por la elaboración y aplicación de dicho plan, en los términos que se fijen en el indicado acuerdo.

La elaboración e implantación de planes de igualdad serán voluntarias para las demás empresas, previa consulta a los representantes legales de los trabajadores.

Los planes de igualdad incluirán la totalidad de una empresa, sin perjuicio del establecimiento de acciones especiales adecuadas respecto a determinados centros de trabajo.

*Adaptación del tiempo de trabajo.* Se reconoce el derecho a adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en los términos que se establezcan en la negociación colectiva o en el acuerdo a que se llegue con el empresario respetando, en su caso, lo previsto en aquélla.

*Información de la representación legal de trabajadoras y trabajadores.* Se mejoran los derechos de información y actuación de la representación de las trabajadoras y trabajadores en relación a las medidas que se adopten en las empresas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo el derecho a recibir datos de la empresa, desagregados por sexos.

*Medidas para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.* Como instrumento para contribuir a un reparto más equilibrado de las obligaciones familiares, se establece el derecho a un permiso por paternidad de ocho días de duración, ampliable en caso de parto múltiple en dos días más por cada hijo a partir del segundo. Se trata de un derecho individual y exclusivo del padre, que se reconoce tanto en los supuestos de paternidad biológica como en los de adopción y acogimiento.

El padre podrá ejercer este derecho durante el periodo comprendido desde la finalización del permiso por nacimiento de hijo hasta la finalización de la suspensión del contrato por maternidad o inmediatamente después de la finalización de dicha suspensión.

Este permiso podrá ser disfrutado en régimen de jornada completa o en régimen de jornada parcial de un mínimo del 50%, previo acuerdo entre el empresario y el trabajador, y conforme se determine reglamentariamente.

Se introducen mejoras en el actual permiso de maternidad, ampliándolo en dos semanas para los supuestos de hijo discapacitado, pudiendo hacer uso de esta ampliación indistintamente el padre o la madre.

En caso de fallecimiento de la madre, con independencia de que ésta realizara o no algún trabajo, el padre puede hacer uso de la totalidad del permiso de maternidad.

*Riesgo durante la lactancia.* Se reconoce el derecho a suspender el contrato de trabajo en

los supuestos de riesgo durante la lactancia, en los mismos términos y condiciones que el riesgo durante el embarazo.

*Permiso por lactancia.* Este permiso podrá ser acumulado en jornadas completas en los términos previstos en la negociación colectiva o en el acuerdo a que se llegue con el empresario.

*Reducción de jornada.* En la reducción de jornada por guarda legal se amplía la edad máxima del menor que da derecho a la reducción, que pasa de 6 a 8 años, y se reduce a un octavo de la jornada el límite mínimo de dicha reducción.

Las indemnizaciones que legalmente correspondan por extinción de contrato, incluidos los supuestos de despido, durante la reducción de jornada por guarda legal y cuidado de familiares, serán las que hubieren correspondido a la trabajadora o trabajador a jornada completa.

*Excedencia.* Se reconoce la posibilidad de que tanto la excedencia por cuidado de hijo como la de por cuidado de familiares puedan disfrutarse de forma fraccionada.

Se amplía de uno a dos años la duración máxima de la excedencia por cuidado de familiares. Se reduce a cuatro meses la duración mínima de la excedencia voluntaria.

*Vacaciones.* Cuando el período de vacaciones fijado en el calendario de la empresa coincida en el tiempo con una IT derivada del embarazo, parto o lactancia natural o con el período de suspensión del contrato por maternidad o paternidad, se tendrá derecho a disfrutar las vacaciones en fecha distinta a la de la IT o a la del disfrute del permiso que le correspondiera al finalizar el período de suspensión, aunque haya terminado el año natural a que correspondan.

### **Fortalecimiento de la protección a la maternidad, evitando penalizaciones a efectos de cotizaciones y prestaciones de Seguridad Social**

En el caso de reducción de jornada, ésta no se tendrá en cuenta para calcular la base reguladora de la prestación por desempleo, que se hará sobre la jornada total.

Si finaliza el contrato durante el permiso de maternidad o paternidad, se continúa percibiendo la prestación y se mantiene la cotización a la Seguridad Social.

Cuando la baja de maternidad o paternidad coincida con el desempleo, éste se interrumpe para percibir la prestación de maternidad o paternidad y se reanuda posteriormente.

Se reconoce la prestación por riesgo durante la lactancia natural hasta los nueve meses.

Se incrementa en un año más (queda en dos años) el período de excedencia por cuidado de hijo, en que la Seguridad Social cotiza.

A efectos de las pensiones contributivas de jubilación e incapacidad permanente, si no se cotizó por las dieciséis semanas de maternidad, se computarán ciento doce días por el primer hijo y catorce días más a partir del segundo.

Cuando no se tengan cotizaciones suficientes para acceder a la prestación por maternidad, se reconoce un subsidio no contributivo por maternidad de cuarenta y dos días naturales en igual cuantía que el subsidio de desempleo.

*Medidas para prevenir el acoso sexual y acoso por razón de sexo.* Las empresas deberán promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo y arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo.

Se contempla la posibilidad de negociar medidas con los representantes de las trabajadoras y trabajadores, tales como la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas o acciones de formación.

Se recoge la obligación de la representación legal de trabajadoras y trabajadores de contribuir a prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo.

Se incluye el acoso sexual y el acoso por razón de sexo como causa de despido disciplinario.

### **Compromiso de CC.OO. en la negociación de los convenios colectivos: el deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral o, en su caso, planes de igualdad**

El compromiso de CC.OO. con la igualdad y contra la discriminación en el ámbito laboral ha sido una constante de nuestro sindicato en la negociación colectiva y, por ello, ha impulsado acuerdos con el resto de interlocutores sociales<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC) 1998, el apartado 3.6 trata sobre Igualdad de Oportunidades y manifiesta que «la negociación colectiva es una valiosa vía de actuación contra la discriminación por razón de sexo». Posteriormente en el ANC de 2003, prorrogado para 2004 y dentro del apartado sobre Igualdad de Oportunidades, se acordó por parte de las organizaciones sindicales, CC.OO. y UGT, y las empresariales, CEOE y CEPYME, adoptar y difundir el documento «Consideraciones generales y buenas prácticas sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la negociación colectiva», que sirviese como guía para los agentes sociales en las mesas de negociación de los convenios colectivos y que hoy sigue teniendo plena vigencia.

En el del ANC de 2005 se precisaron los aspectos y materias que podían incidir en las desigualdades que existen entre las condiciones laborales de mujeres y hombres. Así, en su Capítulo VI se dice: «*Las organizaciones firmantes, en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, consideramos adecuados para su tratamiento por la negociación colectiva los siguientes criterios generales: la inclusión de cláusulas de acción positiva para fomentar el acceso de las mujeres, en igualdad de condiciones, a sectores y ocupaciones en los que se encuentren subrepresentadas. En la conversión de contratos temporales a contratos fijos, la fijación de criterios que favorezcan a las mujeres que, en igualdad de condiciones y méritos, se encuentren afectadas en mayor medida que los hombres por el nivel de temporalidad. El estudio y, en su caso, el establecimiento de sistemas de selección, clasificación, promoción y formación, sobre la base de criterios técnicos, objetivos y neutros por razón de género. La subsanación de las diferencias retributivas que pudieran existir por una inadecuada aplicación del principio de igualdad de retribución por trabajos de igual valor. A efectos de los anteriores resultaría de utilidad el análisis y aplicación, en su caso, de sistemas de valoración de los puestos de trabajo que permitan evaluar periódicamente el encuadramiento profesional. Un tratamiento de la jornada laboral, vacaciones, programación de la formación, que permitiera conciliar las necesidades productivas y las de índole personal o familiar. La evaluación de la aplicación del convenio desde la perspectiva de género, a través del seguimiento realizado por la Comisión Paritaria que se dotará, en su caso, del correspondiente asesoramiento*». Estos criterios siguen vigentes en la actualidad, debido a la prórroga del ANC para todo el 2006.

Los interlocutores sociales reconocen expresamente en todos estos acuerdos que la negociación colectiva debe contribuir al establecimiento de un marco equitativo para el desarrollo de las condiciones de trabajo de hombres y mujeres, propiciando aquellas actuaciones que eliminen los obstáculos que se oponen a la consecución de la equidad y, en su caso, acudiendo a la inclusión de acciones positivas cuando se constate la existencia de situaciones desiguales de partida vinculadas a las condiciones laborales<sup>18</sup>.

En los diferentes análisis realizados de convenios colectivos sobre el tratamiento de los criterios del ANC en materia de igualdad entre mujeres y hombres se constata un avance importante, ya que un 20,3% de los convenios sectoriales estatales lo recogen abarcando a un 53,6% de la población ocupada<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Pérez del Río, Teresa. La negociación colectiva como instrumento de aplicación y tutela del derecho fundamental de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las empresas, en «Los programas de igualdad de oportunidades: sujetos, concepto, contenido y elaboración». II Encuentro de Mujeres y Hombres Sindicalistas de CC.OO., 7 y 8 de junio de 2006. Madrid.

<sup>19</sup> Secretaría Confederal de Acción Sindical de CC.OO. «Informe sobre la negociación colectiva de 2006», Madrid.



En el estudio realizado sobre 28 convenios estatales<sup>20</sup> se aprecia un importante avance respecto a años anteriores, ya que en el 60% de ellos aparecen cláusulas antidiscriminación, aunque lo hacen de forma genérica y sin concreción en su aplicación. También, las comisiones antidiscriminatorias van incrementando su presencia y aparecen en el 21% de los convenios analizados. Sin embargo, las cláusulas sobre acción positiva sólo aparecen en un convenio.

La situación analizada, por estos y otros estudios<sup>21</sup>, sobre negociación colectiva en nuestro país evidencia lo mucho que queda por hacer para alcanzar los objetivos formalmente propuestos por los propios agentes sociales.

La preocupación de nuestro sindicato por mejorar esta situación motivó nuestra apuesta por incorporar al texto de la futura Ley de Igualdad «*el deber de negociar planes de igualdad*», para promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. El objetivo es avanzar y reforzar más el compromiso que, desde hace tiempo, hemos adquirido las organizaciones sindicales y empresariales con la igualdad laboral entre mujeres y hombres para que, sin perjuicio de la libertad de las partes para determinar el contenido de los convenios colectivos<sup>22</sup>, en la negociación de los mismos exista, en todo caso, el deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades, y la eliminación de la discriminación de las mujeres en el empleo y en las condiciones laborales.

Además de nuestro compromiso histórico con la igualdad de oportunidades y no discriminación por razón de sexo, ahora, y una vez aprobada la LOI, las y los sindicalistas de CC.OO. estamos en obligación de negociar medidas o, en su caso, planes de igualdad.

Mediante la *negociación colectiva* podremos establecer:

- *Medidas de acción positiva*<sup>23</sup> para favorecer el acceso de las mujeres a todas las profesiones. A tal efecto se podrán establecer exclusiones, reservas y preferencias en las condiciones de contratación de modo que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia para ser contratadas las personas del sexo menos representado en el grupo o categoría profesional de que se trate. También podrá establecerse este tipo de medidas en las condiciones de clasificación profesional, promoción y formación.

<sup>20</sup> Esmeralda Sanz, Secretaría Confederal de la Mujer de CC.OO. *Balance de la negociación colectiva, 2004. Igualdad de oportunidades*. 2005. Madrid.

<sup>21</sup> Bonino, T. y Aragón J., *La negociación colectiva como instrumento para la igualdad laboral entre hombres y mujeres*. MTAS, 2003, Madrid. Escudero, R., coord. *La negociación colectiva en España: Una visión cualitativa*. CC.OO., ed.: Tirant lo Blanch, 2004, Valencia. CES, *La negociación colectiva como mecanismo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres*. Informe. 2004, Madrid.

<sup>22</sup> Disposición Adicional quince del Proyecto de LOI.

<sup>23</sup> Disposición Adicional 10 del Proyecto de LOI.

- *Planes de igualdad en las empresas*<sup>24</sup>. Mediante la adopción de medidas de acción positiva deberemos negociar y, en su caso, acordar las medidas y planes de igualdad en las empresas. Las empresas obligadas a negociar estos planes son aquellas de más de 250 trabajadores y cuando así se establezca en el convenio colectivo que le sea aplicable, en los términos previstos en el mismo. También, en aquellas empresas en que la autoridad laboral hubiera acordado en un procedimiento sancionador la sustitución de las sanciones accesorias por la elaboración y aplicación de dicho plan, en los términos que se fijen en dicho acuerdo. Finalmente, en las empresas que voluntariamente decidan implantarlo, previa consulta a los representantes legales de los trabajadores.

El Proyecto de Ley de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres define qué es un plan de igualdad: «*Es un conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, y a eliminar la discriminación por razón de sexo*».

Estos dos requisitos, *un conjunto ordenado de medidas adoptadas después de realizar un diagnóstico de la situación*, para la elaboración del plan de igualdad en las empresas son ineludibles si queremos que tengan el resultado esperado.

*Ordenar las medidas* significa que conoceremos bien qué tipo de medidas hemos de adoptar para alcanzar el objetivo de eliminar las posibles discriminaciones directas o indirectas de nuestra empresa; y cuáles aplicaremos para el otro objetivo, el de la igualdad real; es decir; mediante qué medidas garantizaremos la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el ámbito laboral. Por ejemplo, en el acceso, la formación, la promoción o las retribuciones, etcétera.

El conjunto ordenado de medidas lo lograremos después de haber realizado un buen *diagnóstico de la situación* de nuestra empresa. Este diagnóstico nos ha de permitir conocer bien las causas que generan las discriminaciones y las que impiden alcanzar la igualdad. Es obvio que éste es el requisito previo a cualquier decisión sobre las medidas que queremos negociar para nuestro plan. El diagnóstico tiene que realizarse sobre la totalidad de la empresa, aunque si ésta tuviera diferentes centros de trabajo sería conveniente analizarlos «in situ», pues podrían tener diferentes realidades en las condiciones laborales o en la composición de la plantilla, o en otros componentes laborales, máxime si esos centros de trabajo no pertenecen a la misma comunidad autónoma.

Es fácil deducir, por lo dicho, que no nos sería útil aplicar un «plan modelo o único» para cualquier empresa, porque las realidades del mercado de trabajo son diferentes de

<sup>24</sup> Artículo 40 del Proyecto de LOI.

unos territorios a otros y también las causas que afectan a la situación de las mujeres en cuanto a las tasas de actividad, empleo, paro, temporalidad, segregación ocupacional o salarios.

El plan de igualdad también contemplará «*los concretos objetivos de igualdad a alcanzar, las estrategias y prácticas a adoptar para su consecución*»<sup>25</sup>. Aquí se nos señala, de manera concreta, cuáles han de ser los objetivos a conseguir, de qué forma y cómo han de realizarse. Por ejemplo, si después del diagnóstico de la situación de la empresa comprobamos que las mujeres están subrepresentadas en la plantilla y acordamos incorporar más mujeres a la plantilla para avanzar en la igualdad de oportunidades, habrá que cuantificar el número de mujeres que se quiere alcanzar en la plantilla, en cuánto tiempo se realizará estas incorporaciones, para qué categorías y cómo se realizará esta acción de acceso al empleo; por ejemplo, mediante un baremo que contemplase la formación, experiencia, tiempo en el desempleo, edad, mayor tiempo con contratos temporales, etcétera.

Por último, el plan de igualdad establecerá de forma periódica un sistema eficaz de *seguimiento y evaluación* de los objetivos, mediante la información facilitada por el empleador del cumplimiento de cada una de las acciones que se hayan previsto o de las dificultades para alcanzarlas, y así poder modificar y revisar, de forma negociada nuevamente, esa parte del plan que no ha sido efectivo. Esta información deberá recibirla la comisión paritaria del convenio o la comisión de igualdad, si así se ha establecido, y el personal representado.

Los derechos de información de los representantes legales de los trabajadores han sido reforzados en la futura LOI<sup>26</sup>, «*se garantizará el acceso de los representantes de los trabajadores o, en su defecto, de los propios trabajadores a la información sobre el contenido de los planes de igualdad y la consecución de sus objetivos*».

La información es una buena herramienta para que las trabajadoras y trabajadores de las empresas conozcan las propuestas que sus representantes trasladan a la negociación del convenio en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y contra la discriminación por razón de sexo. La información a la plantilla sobre las dificultades o éxitos de la negociación colectiva hará que trabajadoras y trabajadores respalden las iniciativas de sus representantes para alcanzar los objetivos propuestos.

Debido a la complejidad que puede entrañar la elaboración del plan, entre otras causas por la falta de experiencias concretas, las *comisiones de igualdad* son una herramienta muy importante, ya que sus representantes podrán adquirir formación específica en temas de

<sup>25</sup> Artículo 41 del Proyecto de LOI.

<sup>26</sup> Artículo 42 de ídem.

género y con ello facilitar el conocimiento sobre cómo realizar el diagnóstico y definir los objetivos más importantes y su evaluación.

Los planes de igualdad podrán contemplar, entre otras, las materias de acceso al empleo, clasificación profesional, promoción y formación, retribuciones, ordenación del tiempo de trabajo para favorecer, en términos de igualdad entre mujeres y hombres, la conciliación personal, familiar y laboral, y la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo.

En la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo<sup>27</sup>, las empresas deberán promover condiciones de trabajo que eviten el acoso y arbitrar procedimientos específicos para su prevención, y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo. Las medidas que se establezcan con la finalidad de erradicar el acoso (elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, campañas informativas o acciones formativas) deberán ser negociadas con los representantes legales de las trabajadoras y trabajadores, y éstos deberán contribuir a prevenir el acoso, mediante la sensibilización del personal de plantilla, así como poner en conocimiento de la dirección de la empresa las conductas o comportamientos de que tuvieran conocimiento.

*El Proyecto de Ley de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres establece, en su Disposición final quinta, que «una vez transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno procederá a evaluar, junto a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, el estado de la negociación colectiva en materia de igualdad y estudiar, en función de la evaluación habida, las medidas que, en su caso, resulten pertinentes».*

*El compromiso de CC. OO. se centra en la aplicación y desarrollo de medidas que debe contemplar esta futura ley para alcanzar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, y no discriminación.*

*Un compromiso que debe hacerse efectivo en todas las mesas de negociación colectiva, adecuando las medidas y planes de igualdad a la realidad de la empresa o sector.*

*La igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral; los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral; los planes de igualdad de las empresas; las medidas específicas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, son las medidas que más nos importan. Porque son las que venimos reclamando desde hace mucho tiempo para avanzar en la igualdad laboral y contra la discriminación, porque afectan directamente a las trabajadoras y a los trabajadores, y porque su aplicación y desarrollo forman parte esencial<sup>28</sup> de la acción sindical en la empresa: la negociación colectiva.*

<sup>27</sup> Artículo 43 del Proyecto de LOI.

<sup>28</sup> RAE: Lo más importante y característico de una cosa.

## **El fomento de la participación y la representación de las mujeres en el Proyecto de LOI**

CC.OO. valora positivamente la inclusión en el Proyecto de LOI de algunas demandas sociales que venían reclamándose desde hace muchísimo tiempo por el asociacionismo feminista, y en las que han participado activamente las Secretarías de la Mujer, a pesar de que algunas de ellas no nos son plenamente satisfactorias y de que otras tardarán tiempo en aplicarse y en hacerse efectivas. Unas porque están sujetas a desarrollo reglamentario y otras porque van dirigidas a la modificación de roles sociales y culturales de carácter machista, difíciles de modificar.

Entre estas medidas destacaremos la incorporación del principio de representación equilibrada de mujeres y hombres en el régimen electoral general. Sin embargo, seguimos considerando elevado el límite de 5.000 habitantes para aplicar la excepcionalidad de la composición equilibrada de mujeres y hombres. También nos parece positivo el principio de representación equilibrada y la aplicación que se recoge en el proyecto a los nombramientos de los poderes públicos, órganos de gobierno y al conjunto de las Administraciones Públicas. También otras, como la prevención de conductas que pudieran ser atentatorias al principio de igualdad, en los ámbitos de la educación, en la publicidad o en la actividad de los medios de comunicación, nos parecen adecuadas, junto a las que contempla para el fomento de coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas, con el objeto de garantizar una regulación homogénea del principio de igualdad y desarrollo efectivo de la LOI. Siendo el más importante, desde nuestro punto de vista para la participación y representación, el fomento de colaboración a través de la Conferencia Sectorial de la Mujer, y de manera particular el Consejo de Participación de la Mujer, que habrá de desarrollarse reglamentariamente.

TERESA PÉREZ DEL RÍO

**La conciliación de responsabilidades familiares  
y profesionales. Especial referencia al régimen  
jurídico de la protección de la maternidad:  
perspectivas de futuro**



Kasimir Malévich, *Campesina con cubos y niños*, 1912.

---

*Nos encontramos ante un proyecto de reforma de la protección de la maternidad adecuado en lo que respecta a sus objetivos, integrado en un marco general que persigue la eliminación de la discriminación por razón de género y la consecución de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos sociales. Aunque es obvio que en unos casos las modificaciones introducidas venían obligadas por la normativa comunitaria, en otros significan una mejora respecto de las exigencias mínimas que ésta plantea. Sin embargo, como ya se señaló, la norma constituye un instrumento necesario pero no suficiente para conseguir el objetivo constitucionalmente establecido de conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres.*

## Objetivos del régimen jurídico de la conciliación de responsabilidades familiares y profesionales

A pesar de que es necesario reconocer que la posición de la mujer española en el mercado de trabajo ha evolucionado notablemente en la última década, las estadísticas publicadas ponen de manifiesto que dista mucho de ser igualitaria<sup>1</sup>: persiste en el mercado de trabajo una situación de discriminación grave de la mujer, que determina una situación social asimismo discriminatoria. La diferencia más notable respecto a hace una década es que actualmente este hecho se percibe por los poderes sociales como un problema importante al que hay que enfrentarse, estableciéndose su eliminación como objetivo de las políticas sociales públicas.

Sin lugar a dudas, la causa que más ha contribuido a configurar una situación discriminatoria de la mujer en el mercado de trabajo es el reparto y asignación de los «*roles sociales*». Al hombre le ha sido asignada tradicionalmente la función de producción, mientras que a la mujer se la ha venido obligando o incentivando, de forma más o menos sutil, a asumir la función de reproducción. Ello significa que el mundo del trabajo productivo se ha considerado un mundo *extraño* para las mujeres y ha conducido a que la elaboración de las normas laborales de todo rango u origen se haya realizado tomando en consideración un modelo de trabajador masculino, carente de problemas relacionados con la maternidad y con las responsabilidades familiares; en otras palabras, dedicado con exclusividad a *su* trabajo. Por el contrario, la asignación del rol reproductivo en exclusiva a las mujeres ha creado en los empleadores el prejuicio de que la mano de obra femenina resulta más cara y menos productiva, precisamente debido a la necesidad que las mujeres tienen de compatibilizar su trabajo y las responsabilidades familiares asignadas.

Si en realidad se asume como objetivo la consecución de la igualdad de oportunidades y la eliminación de la discriminación por razón de género en el empleo, se debe tener en cuenta que el camino para conseguirlo no es precisamente facilitar a las mujeres la compatibilidad de responsabilidades familiares y profesionales, porque ello, en definitiva, produciría indudables efectos «*boomerang*». La única vía con efectividad real es la ruptura de la asignación de roles; al igual que las mujeres se han integrado en el mundo de la producción, los hombres deben integrarse en el de la reproducción, asumiendo sus propias responsabilidades familiares y de cuidado, y para ello se hace absolutamente necesaria la adopción de medidas legales que tengan como objetivo impulsar el reparto de las mismas.

<sup>1</sup> CES. *Panorama sociolaboral de la mujer en España* N°43. Primer Trimestre 2006.



En el ámbito comunitario, la prohibición de discriminación por razón de género constituye un derecho fundamental que debe ser garantizado en todos los Estados miembros y todos los organismos comunitarios (Comisión, Parlamento, Consejo e incluso el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) han puesto de manifiesto de forma reiterada que la vía más eficaz para garantizar este derecho es impulsar el reparto igualitario de las responsabilidades familiares. Todos los programas comunitarios de acción para la igualdad de oportunidades han venido asumiendo como objetivo primordial la adopción de medidas para favorecer e impulsar la conciliación de trabajo y vida familiar de hombres y mujeres<sup>2</sup>.

En esta materia han sido adoptadas las siguientes normas: la Recomendación 92/241/CEE del Consejo, sobre el cuidado de niños y niñas; la Directiva 92/85, sobre protección de la maternidad, cuyos objetivos son varios, entre ellos –primordial– la protección de las trabajadoras frente a la discriminación por esta causa; la Directiva 96/34/CEE, que incorpora el acuerdo marco sobre permiso parental y por razones familiares, celebrado entre la UNICE, CEEP y la CES, en el que se reconocen derechos individuales a los trabajadores para facilitar la conciliación de responsabilidades familiares y profesionales, sobre el principio de «no trasferibilidad» de los mismos, y la resolución del Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de 29 de junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y la vida familiar<sup>3</sup>. Según señala la propia Comisión<sup>4</sup>, estas normas constituyen un instrumento importante para la consecución del objetivo de facilitar la conciliación de responsabilidades familiares y profesionales de hombres y mujeres, pero no se consideran suficientes; son necesarias además medidas complementarias; entre otras, y de esencial importancia, la inversión pública y privada en servicios de cuidado y atención a niños, enfermos, ancianos, minusválidos y personas dependientes en general<sup>5</sup>. Resulta además necesario tener en consideración la problemática de la atención familiar en el diseño de los sistemas de protección social y de los requisitos de acceso y cuantía de las prestaciones que éstos ofrecen.

Por lo que se refiere al ámbito interno, es necesario tener en cuenta que cualquier medida de conciliación que pretenda ser eficaz debería enmarcarse en una política antidiscriminatoria de carácter global y que el objetivo a perseguir debería ser la eliminación de la

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «Plan de trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres 2006-2010» (Bruselas 1-3-2006 COM (2006) 92 final (SEC (2006) 275).

<sup>3</sup> 2000/C 218/02, DOCE 31-7-2000.

<sup>4</sup> «Conciliación del trabajo y la vida familiar». Documento de la Comisión Europea, DGV Empleo y Asuntos Sociales 1999.

<sup>5</sup> Objetivo 2.2 del «Plan para la igualdad entre mujeres y hombres 2006-2010».

causa real de la situación de discriminación que se pretende erradicar; es decir, debería impulsar e incentivar el reparto por igual entre hombres y mujeres de las responsabilidades familiares. Además, respondiendo a un principio de coherencia normativa, parece obvio que el régimen jurídico de estas instituciones ha de asumir como objetivo garantizar la eficacia y la utilidad real de los derechos, que reconozca, en otros términos, la regulación de cada institución o de cada instrumento de conciliación, ha de estar encaminada a conseguir el objetivo que teóricamente se propone, facilitar la compatibilidad de responsabilidades familiares y profesionales tanto a hombres como a mujeres, garantizando de forma eficaz la indemnidad de las personas que los utilicen, tanto frente a posibles efectos boomerang como a la adopción de represalias.

También es necesario tener en cuenta, sobre todo en los países en los que se está produciendo un proceso acelerado de envejecimiento de la población, como es el caso de España, que la necesidad de conciliación no se refiere sólo a responsabilidades familiares derivadas de la maternidad; cada vez con mayor intensidad los problemas de compatibilidad de responsabilidades familiares y profesionales deriva de la necesidad de cuidar de ancianos, enfermos o discapacitados, y la regulación de las instituciones de conciliación ha de tomar en consideración este hecho.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que no sólo es esencial la voluntad política de los poderes públicos manifestada en una adecuada regulación normativa de los instrumentos y medidas para facilitar la conciliación: la negociación colectiva resulta esencial en esta materia y así, además, lo vienen reconociendo los propios interlocutores sociales que han venido afirmando en todos los ANC de los últimos años, sobre todo a partir del firmado en 2003, que la negociación colectiva debe contribuir al establecimiento de un marco equitativo para el desarrollo de las condiciones de trabajo de hombres y mujeres, propiciando aquellas actuaciones que eliminen los obstáculos que se oponen a la consecución de la equidad y, en su caso, acudiendo a la inclusión de acciones positivas cuando se constate la existencia de situaciones desiguales de partida vinculadas a las condiciones laborales y, teniendo en consideración que uno de los problemas esenciales es el de la conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales, se proponen *«la incorporación de medidas sobre jornada laboral, vacaciones, programación de la formación que permitan conciliar las necesidades productivas y las de índole personal o familiar»*. Por ello, como ponen de manifiesto los programas de igualdad comunitarios, es necesario realizar campañas de formación y sensibilización de los interlocutores sociales para que asuman su función de concretar, mejorar y desarrollar en la regulación convencional los instrumentos y los derechos de conciliación normativamente reconocidos, ya que la regulación de muchas de las institu-

ciones sociales que influyen determinadamente en la conciliación, se remite a los convenios colectivos.

Es indudable que, a pesar de los intentos de aproximación entre los ordenamientos de los Estados miembros de la UE sobre esta materia, las medidas adoptadas en cada uno de ellos son aún muy dispares, siendo con diferencia mejores en los países nórdicos que en los mediterráneos. Las razones de esta situación son múltiples, pero sobre todo se encuentran relacionadas con el nivel de la evolución de las sensibilidades y las mentalidades en materia de igualdad y no discriminación por razón de género. Las diferencias en la regulación que en la materia ofrecen los ordenamientos de los Estados miembros de la UE se manifiestan en la titularidad de los derechos reconocidos, en la diferente duración de los permisos, en las diferentes formas y cuantías retributivas de los mismos, entre otras circunstancias.

En concreto, y respecto de la titularidad de los derechos reconocidos, no se puede olvidar en ningún momento que el objetivo de una buena regulación en materia de conciliación ha de ser la eliminación de la tradicional asignación de los roles sociales. Si ese objetivo se asume, significa que no sólo debe facilitarse el reparto de las responsabilidades familiares, sino que debe incentivarse. En otras palabras, y en términos jurídicos, quiere decir que la titularidad de los derechos debe ser atribuida, siempre que sea posible, de forma individual e intransferible a cada uno de los padres, con el fin de evitar que sigan siendo las mujeres las que los ejerciten casi en exclusiva, intentado así eliminar los indudables efectos boomerang que el reconocimiento de este tipo de derechos produce respecto de las mujeres en materia de empleo. Deben tener la duración adecuada, ni excesiva dados los efectos de desprofesionalización de sus titulares que son susceptibles de producir, ni insuficiente teniendo en consideración las posibilidades de recurrir a servicios públicos o privados de cuidado, asequibles y de calidad que sustituyan el cuidado familiar. Finalmente, respecto de las formas y cuantías retributivas de los permisos y medidas de conciliación establecidos, deben ser las suficientes para garantizar una vida digna durante el periodo de disfrute de los mismos, evitando que por excesivas sean susceptibles de desincentivar el retorno al mercado de trabajo de los/as cuidadores/as, o por insuficientes se conviertan en un sacrificio económico y personal para éstos.

A estas alturas, resultan evidentes las dificultades que plantea una regulación adecuada de este tipo de derechos, que debe tener en consideración, principios e intereses a veces difíciles de compatibilizar<sup>6</sup>: los derechos/deberes de padres y familiares a cuidar a sus hijos, enfermos, discapacitados o ancianos y a no perder el trabajo por ello; los de los empleado-

<sup>6</sup> Instituto de la Mujer, MTAS. *Conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Situación actual, necesidades y demandas*. Edit. Instituto de la Mujer, MTAS. Madrid, 2005.

res a no asumir costes provenientes de lo que consideran responsabilidades privadas de los trabajadores, y los presupuestarios correspondientes al Estado.

Respecto de los últimos, sería necesario tener en consideración la lógica: si la baja tasa de natalidad se define como un problema social, los costes de su solución han de ser asumidos socialmente. Hasta hace relativamente poco tiempo, las responsabilidades de cuidado y sus costes se consideraban como algo privado, que debían asumir las familias y básicamente las mujeres de las familias, de tal forma que, como se ha señalado por expertos economistas, al menos en España, el Estado de Bienestar está siendo costeado por las mujeres que se dedican al cuidado de los demás, muchas veces a costa de su propio trabajo; es decir, de su autosuficiencia y, por tanto, de su libertad. Pero esta situación está cambiando, las mujeres se niegan a que esa situación se perpetúe y de ahí surge la visibilidad de problemas hasta hace poco tiempo escondidos: en la actualidad, la baja tasa de natalidad y el envejecimiento de la población, se conciben como problemas sociales a los que es preciso buscar soluciones. Es necesario tener en cuenta al respecto que mientras la sociedad en su conjunto no se haga cargo de la parte de costes que le corresponde asumir en la solución de problemas que atañen a todos los ciudadanos, estos problemas no van a solucionarse. La voluntad política de facilitar la conciliación no se puede quedar en un mero principio; es preciso respaldarla con financiación presupuestaria suficiente. Más aún, deberían ser adoptadas medidas complementarias, mediante las cuales la sociedad en su conjunto asumiera parte de los costes sociales que las responsabilidades de cuidado significan; es decir, las medidas del tipo permisos, suspensiones, licencias o excedencias deben acompañarse de una inversión suficiente en medios y servicios públicos de cuidado.

Por lo que se refiere a los intereses patronales, los empleadores deberían darse cuenta de que por ser empresarios no dejan de ser ciudadanos, forman parte de una sociedad que tiene problemas comunes y que les afectan al igual que al resto de la ciudadanía, y que, por ello, deben asumir los costes que a todos corresponden. Sin embargo es necesario tener en consideración a corto plazo los indudables efectos boomerang que podría tener, para la contratación de mujeres y para su permanencia en el empleo, la asignación de la totalidad de los costes de conciliación o incluso una parte excesiva de los mismos a los empresarios.

Para España, el objetivo de facilitar la conciliación de la vida profesional y familiar inspiró la Ley 39/99. Según se puede deducir de su exposición de motivos, esta ley asumió como objetivo la transposición completa a la legislación española de la normativa comunitaria (D/92/85/CEE y 96/34/CEE), «*superando los niveles mínimos de protección previstos en ella*». Como ha puesto la doctrina de manifiesto de forma reiterada, ese objetivo no se consiguió. Tras la adopción de la ley quedaron un importante número de materias en

que la transposición de dichas normas no fue completa, y de este incumplimiento parcial era perfectamente consciente el Gobierno y el Legislativo, ya que en parte fueron puestos de manifiesto en el dictamen que presentó el CES al respecto.

En segundo lugar, la ley ni tan siquiera se propuso impulsar el reparto de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres; expresamente reconoce que tiene por objetivo «*facilitar que los hombres puedan ser copartícipes del cuidado de los hijos y de los restantes miembros de la familia necesitados de dichos cuidados, sobre todo mayores, enfermos y minusválidos*». En otros términos, la ley tiende a *facilitar* un más equitativo reparto de los roles sociales en materia de responsabilidades familiares, pero no lo impulsa ni lo incentiva. El objetivo asumido por la ley es insuficiente para garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo; es incluso probable que haya producido indeseables efectos boomerang en este aspecto, ya que si, como se ha señalado, el rechazo a la contratación de mujeres viene justificada por los mayores costes, tanto económicos como organizativos, que supone el reconocimiento por la normativa hasta el momento vigente de derechos de protección específicos y de conciliación teóricamente de asignación neutra pero prácticamente ejercitados sólo o mayoritariamente por las mujeres, la asignación de una mayor cantidad de derechos, teóricamente ejercitables indistintamente por hombres y mujeres pero de los que se puede suponer que en gran parte seguirán siendo ejercitados exclusiva o mayoritariamente por estas últimas, viene a producir un efecto psicológico en el empresariado contrario a la igualdad de oportunidades de acceso al empleo. Tales efectos boomerang habrían sido evitados si el incremento de los derechos relacionados con la conciliación se hubiera reconocido a los hombres sin «*trasferibilidad*» como sugiere la D/96/34/CEE y la Resolución del Consejo de Ministros de la UE de 29-junio-2000<sup>7</sup>. Las repercusiones favorables en materia de igualdad de oportunidades de este tipo de medidas, por ejemplo, las *licencias por paternidad*, han sido comprobadas en otros países europeos.

De otro lado, un informe realizado para la Comisión Europea por la Red de Expertos de la UE y dirigido por Francesca Bettio y Sacha Prechal, denominado «*Cuidado en Europa*»<sup>8</sup>, pone de manifiesto que España constituye uno de los países europeos donde se mantiene un mayor porcentaje de atención informal de las personas dependientes en el seno de la familia, es el país donde menos servicios sociales existen para la atención institucional y/o domiciliaria de esas personas, y cuyo sistema de protección social es menos sensible a la protección de la familia. Esta situación ha sido reconocida de forma expresa por el Consejo Económico y Social, que señala que la política familiar en España se ha

<sup>7</sup> 29-julio-2000 (2000/C 218/02).

<sup>8</sup> Ibidem.

venido caracterizando especialmente por su inexistencia<sup>9</sup>, y ello produce efectos indudables sobre el índice de natalidad español, que como se ha puesto reiteradamente de manifiesto sigue siendo uno de los más bajos del mundo y, de forma notable, sobre la situación de discriminación de la mujer en el mercado de trabajo.

En definitiva, los objetivos perseguidos por la Ley 39/99 resultaron insuficientes para conseguir una real igualdad de oportunidades en el empleo sin discriminación por razón de género y, como pone de manifiesto la doctrina, lo peor es que este análisis no era nuevo, se actuaba sobre terreno explorado y se tenía conciencia de los resultados obtenidos, por lo que se podía presumir cuáles eran las expectativas reales en cuanto a efectos en el futuro de la ley, ya que no se trataba de una ley que irrumpiera de forma aislada en este ámbito de normación, sino que significaba la continuidad de una labor legislativa de varios años que comenzó con la adopción de la Ley 3/89, continuó con la Ley 42/94, el art. 26 de la 31/95 y la 4/95, cuyas carencias y desajustes fueron puestos de manifiesto reiteradamente por la doctrina.

La eliminación de estas carencias y la transposición completa de las directivas comunitarias relevantes en la materia (D/92/85/CE y D/96/34/CE) constituyen, entre otros, objetivos para el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres presentado el pasado mes de marzo de 2006.

La ley se refiere a la generalidad de las políticas públicas en España, tanto estatales como autonómicas, y lo hace al amparo de la atribución constitucional al Estado de la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, aunque contiene una regulación más detallada en aquellos ámbitos de competencia, básica o legislativa plena, del Estado. Nace con la vocación de erigirse en la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres, por ello se trata de una ley muy amplia que consta de 70 artículos, 26 disposiciones adicionales y 9 disposiciones transitorias, cuyo objetivo es la modificación de diversas normas de nuestro ordenamiento jurídico; entre ellas, y por lo que hace al orden social, el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Procedimiento Laboral, la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y la Ley General de Seguridad Social.

Los objetivos esenciales de la norma son, de un lado, la modificación del aparato conceptual referente a la discriminación por razón de género, mediante la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de conceptos esenciales para la tutela antidiscriminatoria y

<sup>9</sup> CES. «Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 1998» Madrid, 1999, págs. 566

al derecho a la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres como los de *discriminación indirecta, acción positiva, acoso sexual y acoso moral por razón de género*, de cuya definición normativa carecía nuestro ordenamiento jurídico, y de otro, persigue la adecuación y mejora de los procedimientos de tutela antidiscriminatoria y el reforzamiento de los mecanismos de control de los incumplimientos en materia de no discriminación, acercándose a las exigencias comunitarias en materia sancionatoria, garantizando que las sanciones sean adecuadas, eficaces, proporcionales y disuasorias.

Resultan especialmente relevantes algunos de los preceptos incluidos en el Título I, cuyo objetivo es fijar los principios de actuación de los poderes públicos, y entre éstos, el principio de *transversalidad de género* que constituye uno de los principios básicos de actuación de la política comunitaria según establece el art. 3.2 del Tratado de Ámsterdam y el art. 1.1bis de la D/2002/73/CEE. La ley señala en su art. 14: *«El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos. Las Administraciones Públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición de las políticas públicas y en el desarrollo del conjunto de sus actividades»*. Añade en el art.15: *«La igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas»*.

La ley reconoce que la causa última de la discriminación de las mujeres no es el sexo sino el género, en su art. 3: *«El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil»*.

En este contexto, que es el adecuado, de tutela antidiscriminatoria en general, la Ley ubica las modificaciones que pretende introducir en materia de conciliación. En esta materia señala en su exposición de motivos: *«Especial atención presta la ley a la corrección de la desigualdad en el ámbito específico de las relaciones laborales. Mediante una serie de previsiones, se reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y se fomenta una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de obligaciones familiares, criterios inspiradores de toda la norma que encuentran aquí su concreción más significativa»*.

El objetivo de la norma no es, como en la L 39/99, facilitar la conciliación de la vida profesional a las mujeres, sino fomentar la corresponsabilidad de hombres y mujeres en las tareas de cuidado, incentivar la integración de los hombres en el mundo de la reproducción, al tiempo que se intenta conseguir una integración igualitaria y equitativa de las mujeres en el mundo de la producción.

En este sentido, entre los criterios generales de actuación de los poderes públicos se encuentra, según establece el art.13 de la ley, «7. *La protección de la maternidad, con especial atención a la asunción por la sociedad de los efectos derivados del embarazo, parto y lactancia*» y «8. *El establecimiento de medidas que aseguren la conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar de las mujeres y los hombres, así como el fomento de la corresponsabilidad en las labores domésticas y en la atención a la familia*».

Estos principios se concretan en su Capítulo II «*Igualdad y conciliación*». En el art. 39, denominado *Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral*, se señala:

«1. *Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio.*

2. *El permiso y la prestación por maternidad se concederán en los términos previstos en la normativa laboral y de Seguridad Social.*

3. *Para contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares, se reconoce a los padres el derecho a un permiso y una prestación por paternidad, en los términos previstos en la normativa laboral y de Seguridad Social*».

Dada la amplitud del tratamiento normativo de la conciliación en el proyecto de ley, resulta imposible tratar todos los temas relacionados con ella en estas páginas que la revista *Gaceta Sindical* me ha asignado; por ello, voy a hacer referencia específica a la maternidad, ámbito en el que la ley pretende realizar algunas de sus modificaciones más importantes.

La propia exposición de motivos de la ley reconoce que, dado el objetivo esencial en materia de conciliación, la incentivación de un reparto equitativo de las responsabilidades familiares y de cuidado, la medida más innovadora que introduce es el *permiso de paternidad* de ocho días de duración, ampliable en caso de parto múltiple en dos días más por cada hijo a partir del segundo y que se pueden sumar a los dos anteriormente reconocidos en el art. 37.3.b) del ET «*por nacimiento de hijo*». Se trata de un derecho individual y exclusivo del padre, que se reconoce tanto en los supuestos de paternidad biológica como en los de adopción y acogimiento. Las modificaciones en materia laboral comportan la introducción de algunas novedades en materia de Seguridad Social, recogidas en las disposiciones adicionales de la ley, entre las que deben destacarse especialmente la flexibilización de los requisitos de cotización previa para el acceso a la prestación contributiva de maternidad, el reconocimiento de un nuevo subsidio no contributivo por la misma causa o la creación de una nueva prestación, la prestación económica por paternidad.

Tras este resumen de las medidas más importantes que el anteproyecto de ley plantea en materia de protección de la maternidad, deberemos analizar en qué medida vienen a



resolver los problemas más importantes que la regulación vigente plantea y que, como se ha señalado, han sido reiteradamente puestos de manifiesto por la doctrina.

### **La protección de la maternidad. Perspectivas de futuro: la suspensión por paternidad**

La doctrina laboralista ha puesto reiteradamente de manifiesto las numerosas incoherencias e incluso la dudosa constitucionalidad de algunas de las previsiones establecidas en la normativa vigente en esta materia. Es preciso tener en consideración que la norma comunitaria de referencia para determinar la corrección de la regulación española es la D/92/85/CEE.

A pesar de las mejoras introducidas por la Ley 39/99, el régimen jurídico de la protección por maternidad seguía presentando una serie de carencias y problemas aplicativos en parte solucionados por la jurisprudencia de nuestros tribunales de forma en absoluto compatibles con la norma y la jurisprudencia comunitarias.

El primero de ellos era el que planteaba la titularidad del derecho a suspensión y a su duración en caso de fallecimiento de la madre. La Ley 39/99 reconoció el derecho del padre a disfrutar de todo el periodo de suspensión restante y no sólo el periodo restante de las seis semanas obligatorias tras el parto, regulación que resultaba altamente incomprensible ya que si, como era evidente, el objetivo del periodo de suspensión, a partir de la sexta y hasta la decimosexta semana, era el cuidado de la criatura nacida, dicha finalidad se frustraba con esa regulación. A tener en cuenta además la contradicción que planteaba el régimen jurídico, ya que si el padre era adoptivo, estaba facultado para disfrutar del periodo completo. De todas formas, la regulación seguía siendo incompleta pues se echaba en falta el tratamiento de situaciones más frecuentes en la actualidad que el fallecimiento de la madre, como el fallecimiento del hijo en el parto o inmediatamente después, ya que, aunque las tasas de mortalidad infantil han disminuido de forma notable, se mantiene en tasas superiores a las de fallecimiento de la madre como consecuencia del incremento de partos prematuros y de embarazos múltiples provocados por las técnicas de reproducción asistida. Esta laguna fue colmada mediante el RD 1251/2001, de 16 de noviembre, en el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social por maternidad y riesgo durante el embarazo, cuyo art. 7.2.2º establece que: *«En el supuesto de fallecimiento del hijo, la beneficiaria tendrá derecho a la prestación económica durante los días que falten para completar el periodo de descanso obligatorio para la madre de seis semanas posteriores al parto si*

*éstas no se hubieran agotado... Lo dispuesto en el párrafo anterior será de aplicación aun cuando el feto no reúna las condiciones establecidas en el art. 30 del Código Civil para adquirir la personalidad siempre que hubiera permanecido en el seno materno durante al menos ciento ochenta días...».*

Así pues, en el supuesto de fallecimiento de la criatura nacida, el derecho de suspensión se limitaba a las seis semanas obligatorias posteriores al parto.

En segundo lugar, la norma permitió una mayor flexibilidad en el disfrute del periodo de suspensión del que, no se olvide, siguió siendo exclusiva titular la madre. Pasó a permitir que diez de las dieciséis semanas fuesen distribuidas entre la madre y el padre con total flexibilidad; es decir, que se compartiesen de forma simultánea o sucesiva, a tiempo completo o a tiempo parcial, siempre por decisión de la madre, o incluso que la madre trasfiriere las diez semanas en su totalidad al padre. Como ya hemos señalado, facilitar el disfrute por el padre no es igual a incentivar o promover el reparto de responsabilidades del cuidado de los hijos; por ello, el alcance real de la reforma no parece que haya sido precisamente espectacular, ya que son escasas las madres que hacen uso de esta posibilidad de opción, cediendo parte de su derecho a suspensión al padre. La intervención normativa parecía más bien tratar de corregir efectos indeseables de la normativa anterior que, sin embargo, produjo importantes problemas aplicativos e insuficiencias normativas.

En primer lugar, siguió vigente la exigencia de que la opción de la madre en favor del padre fuera realizada al iniciarse el periodo de descanso y su efectividad sigue condicionada al hecho de que la incorporación de la madre al trabajo no supusiera un riesgo para su salud. La rigidez del primero de estos requisitos no parecía justificada, sobre todo cuando la efectividad de la opción viene determinada por el segundo, desconocido a priori. La del segundo tampoco tenía mucha explicación; si entendemos que el objetivo de las últimas diez semanas del periodo de suspensión es proveer el cuidado del hijo, y ese objetivo no puede cumplirlo una madre enferma, parecería más razonable que, en sentido contrario al de la solución normativa, en caso de enfermedad de la madre el padre pasara a situación de suspensión por paternidad y la madre a la de incapacidad temporal por enfermedad.

La posibilidad de disfrute simultáneo del derecho de suspensión por el mismo sujeto causante no solucionó totalmente el grave problema que se plantea cuando el estado de salud de la madre le impide hacerse cargo del cuidado del hijo, y la solución alternativa de que en este caso sería posible la concurrencia de la situación de suspensión materna con la de excedencia paterna tampoco resulta suficiente, ya que la excedencia no es remunerada y su disfrute supondría una disminución notable de los ingresos de la familia en un momento en que los gastos se incrementan.

La posibilidad del disfrute de la suspensión a tiempo parcial tiene, sin duda, un carácter positivo tanto desde la óptica de la profesionalidad de la madre como del reparto de responsabilidades familiares, pero se condiciona al acuerdo con el empresario, lo que no sucede –al menos formalmente– con otros derechos de conciliación reconocidos en la ley. La Disposición Adicional Primera del RD 1251/2001, de 16 de noviembre, que realizó el desarrollo reglamentario de esta materia, flexibiliza la posibilidad de conseguir el acuerdo empresarial, ya que, tras insistir en la necesidad de concurrencia del mismo, señala que el acuerdo podrá celebrarse tanto al inicio del descanso correspondiente como en momento posterior; podrá extenderse a todo el periodo o a parte del mismo; podrá ser ejercido tanto por el padre como por la madre y ello tanto en supuesto de disfrute simultáneo como sucesivo del periodo de descanso, y el periodo durante el que se disfrute el permiso se ampliará proporcionalmente en función de la jornada de trabajo que se realice (si la jornada es la mitad, el periodo de 10 semanas se ampliará al doble). Los límites, de otro lado bastante lógicos y comprensibles, son que en caso de parto la madre no podrá hacer uso de esta modalidad de permiso durante las seis semanas inmediatamente posteriores al mismo, que serán de descanso obligatorio a tiempo completo; bastante lógico ya que están pensadas para la recuperación de la salud de la madre. Una vez elegida la forma de disfrute deberá realizarse de forma ininterrumpida, una vez acordado sólo podrá modificarse el régimen pactado mediante nuevo acuerdo con el empresario y el trabajador afectado, por iniciativa de éste y por causas relacionadas con su salud o la del menor; y finalmente que durante el periodo de disfrute del permiso por maternidad a tiempo parcial, los trabajadores no podrán realizar horas extraordinarias, salvo las necesarias para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes.

Finalmente, si bien la Ley 39/99 acercó notablemente la regulación de la maternidad/paternidad biológica y la legal, la asimilación no había sido absoluta y ello, estimó la doctrina mayoritaria, constituía una carencia a la que debía ponerse solución.

La Ley de Igualdad viene a solucionar al menos parcialmente algunos de los problemas derivados de esta regulación, mediante la modificación introducida en el art. 48 ET por su Disposición Adicional 10ª.10, que da una nueva redacción a los apartados 4 y 5 precepto en los siguientes términos: «4. *En el supuesto de parto, la suspensión tendrá una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo. El periodo de suspensión se distribuirá a opción de la interesada siempre que seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto. En caso de fallecimiento de la madre, con independencia de que ésta realizara o no algún trabajo, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste del periodo de suspensión, computado desde la fecha del parto, y sin que se descuenta del mismo la parte que la madre hubiera*

*podido disfrutar con anterioridad al parto. En el supuesto de fallecimiento del hijo, el período de suspensión no se verá reducido, salvo que, una vez finalizadas las seis semanas de descanso obligatorio, la madre solicitara reincorporarse a su puesto de trabajo.*

*No obstante lo anterior, y sin perjuicio de las seis semanas inmediatamente posteriores al parto de descanso obligatorio para la madre, en el caso de que el padre y la madre trabajen, ésta, al iniciarse el período de descanso por maternidad, podrá optar por que el padre disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del período de descanso posterior al parto bien de forma simultánea o sucesiva con el de la madre. El padre podrá seguir haciendo uso del período de suspensión por maternidad inicialmente cedido, aunque en el momento previsto para la reincorporación de la madre al trabajo ésta se encuentre en situación de incapacidad temporal».*

El precepto viene a solucionar los problemas que planteaba la enfermedad de la madre declarando compatible el pase de ésta a situación de incapacidad temporal y, por ello, a percibir la prestación correspondiente extinguiéndose o en su caso suspendiéndose la de maternidad, que pasará a ser percibida por el padre para que éste pueda ocuparse del cuidado de la criatura. También parece solucionar de una forma favorable los planteados en el supuesto de fallecimiento de la criatura, caso en el que no se reduce el período de suspensión pero la madre decidirá si quiere o no reincorporarse una vez trascurridas las primeras seis semanas.

Continúa el precepto señalando: «*En los supuestos de adopción y de acogimiento, tanto pre-adoptivo como permanente, aunque éstos sean provisionales, de menores de hasta seis años, la suspensión tendrá una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliable en el supuesto de adopción o acogimiento múltiples en dos semanas por cada menor a partir del segundo. Dicha suspensión producirá sus efectos, a elección del trabajador, bien a partir de la resolución judicial por la que se constituye la adopción, bien a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento, provisional o definitivo, sin que en ningún caso un mismo menor pueda dar derecho a varios períodos de suspensión. La suspensión tendrá la misma duración en los supuestos de adopción o acogimiento de menores de edad que sean mayores de seis años cuando se trate de menores discapacitados o que por sus circunstancias y experiencias personales o que por provenir del extranjero tengan especiales dificultades de inserción social y familiar debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes. En caso de que la madre y el padre trabajen, el período de suspensión se distribuirá a opción de los interesados, que podrán disfrutarlo de forma simultánea o sucesiva, siempre con períodos ininterrumpidos y con los límites señalados.*

*En el supuesto de discapacidad del hijo o del menor adoptado o acogido, la suspensión del contrato a que se refiere este apartado tendrá una duración adicional de dos semanas. En caso de que la madre y el padre trabajen, este período adicional se distribuirá a opción de los interesados, que podrán disfrutarlo de forma simultánea o sucesiva y siempre de forma ininterrumpida».*

Este apartado viene a mejorar el régimen jurídico de la suspensión por adopción o acogimiento en un triple sentido: se reconoce el derecho a suspensión incluso en los supuestos de adopción o acogimiento provisional; se amplía la edad del menor que da derecho a su disfrute que podrá ser superior a los seis años cuando se trate de menores discapacitados, o que por sus circunstancias y experiencias personales o que por provenir del extranjero tengan especiales dificultades de inserción social y familiar debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes, supuesto en el que la duración del plazo de suspensión será de dos semanas más que podrán ser disfrutados de forma simultánea o sucesiva.

El principal problema que sigue planteándose es el de que la titularidad del derecho a suspensión por maternidad sigue siendo en exclusiva de la madre que podrá disponer de él en el sentido que crea conveniente, que probablemente no será muy diferente de lo que ha venido sucediendo hasta ahora; sin embargo, como se ha señalado, la ley crea un derecho individual e intransferible a favor del padre.

La misma Disposición Adicional 10ª en su número 11 incluye un nuevo art. 48 bis, con la siguiente redacción: *«El padre tendrá derecho a la suspensión del contrato durante ocho días ininterrumpidos en los supuestos de nacimiento de hijo, adopción o acogimiento, tanto pre-adoptivo como permanente, aunque éstos sean provisionales, de menores de hasta seis años, o de menores de edad que sean mayores de seis años cuando se trate de menores discapacitados o que por sus circunstancias y experiencias personales o por provenir del extranjero tengan especiales dificultades de inserción social y familiar debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes. Este período se ampliará en el supuesto de parto, adopción o acogimiento múltiples en dos días más por cada hijo a partir del segundo.»*

*La suspensión por paternidad, que corresponde en exclusiva al padre, es independiente del disfrute compartido de los periodos de descanso por maternidad regulados en el artículo 48.4.*

*El padre podrá ejercer el derecho durante el período comprendido desde la finalización del permiso por nacimiento de hijo, previsto legal o convencionalmente, o la resolución judicial por la que se constituye la adopción o a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento, hasta que finalice la suspensión del contrato regulada en el artículo 48.4 o inmediatamente después de la finalización de dicha suspensión.*

*La suspensión del contrato a que se refiere este artículo podrá disfrutarse en régimen de jornada completa o en régimen de jornada parcial de un mínimo del 50 por 100, previo acuerdo entre el empresario y el trabajador, y conforme se determine reglamentariamente.*

*El trabajador deberá comunicar al empresario, con la debida antelación, el ejercicio de este derecho en los términos establecidos, en su caso, en los convenios colectivos».*

Como se puede observar, el régimen jurídico del permiso de paternidad es paralelo al de maternidad salvo en dos extremos: aunque se puede disfrutar en régimen de jornada parcial, ésta debe ser como mínimo del 50% y se exige un preaviso al empleador de la intención de disfrutar el derecho de un plazo a determinar en los convenios colectivos. El problema se planteará cuando el convenio colectivo de aplicación, si hay alguno, no regule esta materia, lo que no parece vaya a ser infrecuente, caso en el que habría que determinar cuál sería un plazo de preaviso razonable. La ley viene a solucionar además un problema que había sido puesto de manifiesto de forma reiterada por la doctrina y que no había sido contemplado siquiera en la Ley 39/99: el de la coincidencia del periodo de suspensión y las vacaciones que, como es sabido, ha dado lugar a jurisprudencia contradictoria por parte del Tribunal Supremo, y finalmente a S. TJCEE 18-3-2004 A. Merino Gómez, en la que el Tribunal señalaba la exigencia del Derecho Comunitario de garantizar la posibilidad de disfrute de ambos derechos, al ser ambos absolutos e inalienables, entendiendo esta obligación derivada del art.11 de la Directiva 92/85/CE y a su jurisprudencia interpretativa que exige de los Estados miembros que a las trabajadoras en situación de embarazo, maternidad o lactancia les sean garantizados todos los derechos *inherentes* al contrato de trabajo. Atendiendo a este requerimiento, la misma Disposición Adicional 10ª nº 5 añade un párrafo segundo al apartado 3 del art. 38 ET, en los siguientes términos: *«Cuando el periodo de vacaciones fijado en el calendario laboral de la empresa coincida en el tiempo con una incapacidad temporal derivada del embarazo, el parto o la lactancia natural o con el periodo de suspensión del contrato de trabajo previsto en el artículo 48.4 de esta ley, se tendrá derecho a disfrutar las vacaciones en fecha distinta a la de la incapacidad temporal o a la del disfrute del permiso que por aplicación de dicho precepto le correspondiera, al finalizar el periodo de suspensión, aunque haya terminado el año natural a que correspondan»*.

En este mismo orden cosas, la Disposición Adicional 10ª nº 9 introduce un nuevo segundo párrafo en el apartado 1 del art. 48 ET del siguiente tenor: *«Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, en los supuestos a que se refiere el párrafo d) del apartado 1 del artículo 45, el trabajador se beneficiará de cualquier mejora en las condiciones de trabajo a la que hubiera podido tener derecho durante la suspensión»*<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Precepto que también resulta modificado por la ley y que pasa a señalar que el contrato de trabajo podrá suspenderse por: «Maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural de un menor de nueve meses y adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, aunque éstos sean provisionales, de menores de seis años o de menores de edad que sean mayores de seis años cuando se trate de menores discapacitados o que, por sus circunstancias y experiencias personales o por provenir del extranjero, tengan especiales dificultades de inserción social y familiar debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes».

Todas estas modificaciones en el Estatuto de los Trabajadores exigen modificaciones paralelas en el ámbito del sistema de protección social, en particular de la Ley General de Seguridad Social, que se recogen en la Disposición adicional 17<sup>a</sup>. Entre ellas deben destacarse como especialmente referentes al aspecto de la conciliación que nos ocupa, la flexibilización de los requisitos de cotización previa para el acceso a la prestación contributiva de maternidad y el reconocimiento de un nuevo subsidio no contributivo por la misma causa, cuyo objetivo es mitigar los efectos que produce la excesiva atipicidad del trabajo femenino respecto de la protección social por maternidad, ya que constituye un dato estadísticamente comprobable que la protección de la maternidad no funciona de manera efectiva para un buen número de mujeres, debido a la dificultad de acumular los periodos de carencia necesarios para tener derecho a la prestación, situación puesta de manifiesto tanto por la doctrina como por los sindicatos y que en ocasiones obliga a las madres trabajadoras a disfrutar de las seis semanas de descanso obligatorio tras el parto, sin percibir retribución alguna y les impide disfrutar de las diez restantes, situación además contraria tanto a lo exigido por el Derecho Internacional (Convenio n° 103 OIT) como por el Comunitario (D/92/85/CE).

Con este objetivo, en primer lugar, se modifica el art. 133 ter de la LGSS, que establece quiénes serán beneficiarios de la prestación de maternidad, en el sentido de exigir a éstos un periodo de cotización de ciento ochenta días dentro de los siete años inmediatamente anteriores al momento de inicio del descanso, en lugar de los cinco actualmente previstos, o, alternativamente, de trescientos sesenta y cinco días a lo largo de su vida laboral con anterioridad a la mencionada fecha.

En segundo lugar, se introduce un nuevo art. 133 sexies que crea una nueva prestación no contributiva por maternidad, del que serán beneficiarias las trabajadoras por cuenta ajena que, en caso de parto, reúnan todos los requisitos establecidos para acceder a la prestación por maternidad, salvo el período mínimo de cotización establecido en el artículo 133 ter. En este supuesto, según establece el art. 133 septies, la cuantía de la prestación económica será la establecida para el subsidio por desempleo en el artículo 217.2, en función de las responsabilidades familiares apreciadas conforme al artículo 215.2 (80% del IPREM cuando no hay familiar al cargo o sólo uno, 107% cuando hay dos familiares a cargo, 133% del IPREM cuando tenga tres o más familiares), salvo que la base reguladora calculada conforme al artículo 133 quater o a la disposición adicional séptima fuese de cuantía inferior, en cuyo caso se estará a ésta. La duración de la prestación, que tendrá la consideración de no contributiva a los efectos de financiación, será de 42 días naturales; es decir, las seis semanas de descanso obligatorio tras el parto a contar desde el parto.

Finalmente, se introduce un nuevo art. 133 octies que regula la prestación por paternidad. Se consideran situaciones protegidas el nacimiento de hijo, la adopción y el acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, aunque éstos sean provisionales, durante el período de suspensión que, por tales situaciones, se disfrute de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 bis del ET. El art. 133 nonies señala que serán beneficiarios del subsidio por paternidad los trabajadores por cuenta ajena que disfruten de la suspensión referida en el artículo anterior, siempre que encontrándose en situación de alta acrediten un período mínimo de cotización de ciento ochenta días, dentro de los siete años inmediatamente anteriores a la fecha de inicio de dicha suspensión, o, alternativamente, trescientos sesenta y cinco días a lo largo de su vida laboral, y reúnan las demás condiciones que reglamentariamente se determinen. La prestación económica consistirá en un subsidio que se determinará en la forma establecida por el artículo 133 quater para el subsidio por maternidad, es decir, el 100% de la base reguladora, y podrá ser denegada, anulada o suspendida por las mismas causas establecidas para esta última. La duración es de ocho días a añadir a los dos que, como señalamos, reconoce el art. 37.3 b) del Estatuto de los Trabajadores y que serán retribuidos por el empleador.

## Conclusiones

En definitiva, nos encontramos ante un proyecto de reforma de la protección de la maternidad adecuado en lo que respecta a sus objetivos, integrado en un marco general que persigue la eliminación de la discriminación por razón de género y la consecución de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos sociales. Aunque es obvio que en unos casos las modificaciones introducidas venían obligadas por la normativa comunitaria, en otros significan una mejora respecto de las exigencias mínimas que ésta plantea. Sin embargo, como ya se señaló, la norma constituye un instrumento necesario pero no suficiente para conseguir el objetivo constitucionalmente establecido de conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres. Es necesaria una voluntad política real de asumirlo por parte de todos los implicados, incluidos los interlocutores sociales y especialmente los sindicatos. Estos últimos deben tomar conciencia real de que la conciliación de responsabilidades familiares y profesionales es cosa de todos/as, deben asumir que en esta materia la función de la negociación colectiva resulta esencial, que no basta con repetir en los convenios la regulación normativa y, si lo hacen, desde luego debe recogerse la que se encuentre vigente, ya que en los estudios realizados sobre negociación colectiva en



óptica de género se pone de manifiesto que en demasiadas ocasiones los convenios recogen o bien normativa derogada por haber sido modificada, y ello a veces tras años de que la modificación haya sido realizada, o bien normativa contradictoria; es decir, en una parte del convenio se recoge la norma vigente pero en otra se recoge la derogada, con lo cual el objetivo de dotar de seguridad jurídica e informar a los/las destinatarios/as de sus derechos en la materia se frustra o bien se aprecian ausencias o lagunas en la regulación convencional. Por ejemplo, son muchos los convenios que no hacen referencia a los permisos retribuidos para exámenes prenatales, recogen de forma insuficiente los debidos a enfermedad grave u hospitalización de familiares, no recogen bien las excedencias y reducciones para el cuidado de los mismos, etc. Además, los sindicatos deberían tener en cuenta que si la finalidad del convenio es la mejora de los derechos reconocidos en las normas (por ejemplo en materias de retribución y jornada) también pueden y deben jugar este papel en materia de conciliación; hay muchos aspectos mejorables respecto de la norma legal, y otros precisados de concreción y desarrollo, incluso muchos en que los interlocutores sociales son expresamente llamados para ello y no es frecuente que los interlocutores sociales tengan esto en consideración.

En definitiva, y aunque la ley mejorará bastante el régimen jurídico de la conciliación, los interlocutores sociales, pero sobre todo los sindicatos, seguirán teniendo una importante función que cumplir tanto en esta materia como en todas las demás relacionadas con la eliminación de la discriminación por razón de género y la consecución de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres a través de la negociación colectiva, teniendo en cuenta que, aunque es de señalar una evolución favorable, hasta el momento han venido cumpliendo esta función de forma manifiestamente mejorable.

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ

**Inmigrantes y mercado de trabajo en  
España en la última década (1996-2006)**



---

*En términos de mercado de trabajo, la inmigración tiene en España un comportamiento que se traduce en una extraordinaria aportación a la economía y al bienestar del conjunto de la sociedad. Sin embargo, el trato que reciben dista mucho de la «igualdad de trato» que proclaman las normas jurídicas, y la opinión pública que se va construyendo sobre ellas no refleja esta extraordinaria aportación. (...)*

*Algunos trabajos ponen de relieve que el impacto de la llegada de los inmigrantes sobre el crecimiento potencial de la economía española es positivo. Tan sólo la llegada de este colectivo y su incorporación al mercado de trabajo, junto con las medidas complementarias de incremento de la tasa de empleo de la población nativa, permitirán mantener el crecimiento de la economía española .*

Abordar el análisis de la inmigración desde su relación con el mercado de trabajo de los países de acogida implica varias limitaciones que hay que poner de relieve. Una limitación *analítica*, puesto que, por una parte, no tomamos en consideración más que el punto de llegada y no las características de la sociedad y del mercado laboral de partida y, por otra, olvida que no todos los movimientos migratorios derivan de consideraciones laborales, sino que otros componentes (reagrupaciones familiares o refugiados) tienen una importancia notable y una incidencia sobre los mercados de trabajo. Pero, además, hay aspectos no laborales que tienen una gran influencia en el funcionamiento del mercado de trabajo, como es el sistema educativo o el mercado de la vivienda. Una limitación *teórica*, ya que esta manera de estudiar las migraciones parte de la consideración de factores de atracción y de rechazo (*push/pull*) como elementos explicativos de los procesos migratorios y, sin embargo, su capacidad para comprender estos fenómenos es limitada. Sería necesario enmarcar dichos factores en una teoría de las migraciones más general (en la línea sintética que plantean, por ejemplo, Massey, Arango y otros, 1998). Incluso su estudio desde las teorías de la segmentación de los mercados de trabajo, aunque sea un enfoque con gran capacidad heurística, tiene importantes limitaciones. Y también hay una limitación *política*, porque pone el acento en el carácter instrumental de la inmigración (y de los inmigrantes) y olvida lo que señalaba Max Frisch: «Queríamos mano de obra y llegaron personas». Un debate sobre la inmigración debería abarcar la dimensión política y los derechos humanos para superar la «herida original de las políticas de inmigración» (Lucas, 2002). Ese debate puede comenzar por el estudio de la inmigración y mercado de trabajo, pero no puede cerrarse ahí. Debería abordar, en definitiva, todos los aspectos ligados a la integración de los inmigrantes en lo que es su nueva sociedad (Cachón, 2006).

Piore (1983), sintetizando investigaciones sobre las migraciones laborales, ha señalado que «las sociedades industriales parecen generar sistemáticamente una variedad de puestos de trabajo que los trabajadores a jornada completa del país rechazan directamente, o aceptan solamente cuando los tiempos son especialmente difíciles. (...) (Son puestos de trabajo que) ofrecen poca seguridad, pocas posibilidades de promoción y poco prestigio. Muchas veces se consideran degradantes. Encontrar gente para cubrirlos plantea un continuo problema a cualquier sistema industrial». Y añade: «El verdadero determinante de los flujos de emigración es el proceso de desarrollo económico de la región industrial, especialmente el número y las características de los puestos disponibles». Este planteamiento es útil para comprender la constitución de la «España inmigrante» y la posición que ocupan los inmigrantes en el mercado de trabajo.

Las tensiones en los mercados de trabajo europeos que reflejan recientes investigaciones (OCDE, 2002) y que están en la base de la necesidad (y la demanda) de mano de obra inmigrante son de dos tipos: los que derivan de un *desajuste (mismatch)* entre oferta y demanda (desajuste que se produce no sólo en las cualificaciones, sino entre las expectativas de la oferta y las características de la demanda) y los que nacen de una *escasez* (absoluta o relativa) de mano de obra en determinados sectores, ocupaciones y/o comarcas. Se puede considerar como un reflejo de esa situación el hecho de que los empleadores señalen que experimentan dificultades para cubrir determinados puestos de trabajo y soliciten mayores contingentes de inmigrantes o el «Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura» que se aprueba trimestralmente desde la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Extranjería aprobado, con un amplio consenso social, en el Real Decreto 2393/2004<sup>1</sup>. Pero que no hay que identificar esas dificultades señaladas para contratar trabajadores con los problemas de escasez en el mercado. Y otra cuestión, que no podemos analizar aquí, precisamente porque exigiría un análisis muy detallado, son las políticas empresariales que pueden utilizar a unos colectivos para desplazar a otros que han consolidado y fortalecido su situación en el mercado.

El mercado de trabajo español ocupa un lugar central en la explicación de la inmigración en España al menos en tres sentidos; los dos primeros en el campo analítico y el tercero en un terreno político: porque de los desajustes y las características del mercado de trabajo proviene el auténtico «efecto llamada» que ha convertido España (como otros países del Sur de Europa) en un país de inmigración, porque el análisis de las posiciones que ocupan los inmigrantes en el mismo nos ofrece una cara y una cruz: la primera ligada sobre todo a sus mayores tasas de actividad y la segunda a las peores condiciones de empleo que tienen respecto a los autóctonos, y porque, y esto entra ya en el campo de la política, las necesidades del mercado de trabajo deben ser el punto de arranque de las políticas de gestión ordenada de los flujos hacia España. En este texto nos ocupamos de algunos aspectos de las dos primeras problemáticas y una coda final nos permitirá anunciar/enunciar, aunque sea brevemente, también la tercera.

<sup>1</sup> Este catálogo está previsto en el artículo 50.a) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, y contiene las ocupaciones en las que los Servicios Públicos de Empleo han encontrado dificultades para gestionar las ofertas de empleo que los empleadores les presentan cuando quieren cubrir puestos de trabajo vacantes (puede verse en [www.inem.es](http://www.inem.es)).

## La constitución de la «España inmigrante» y el mercado de trabajo

España pasó a mediados de los ochenta de ser un país de emigración a tener un saldo positivo en el flujo migratorio, aunque no en términos de stocks (lo que sólo ha ocurrido a lo largo de 2001). Pero hay algo más importante que esa simple inflexión de los datos de los flujos: son los cambios en España que comienzan a «institucionalizar» la inmigración como un «hecho social» desde el año 2000. Hasta llegar ahí se ha producido un largo proceso en un corto período en el cual el mercado de trabajo (y las transformaciones sociales en España) ha jugado un papel clave.

Desde esa perspectiva se pueden distinguir tres grandes etapas en la constitución de la «España inmigrante»: hasta 1985; desde 1986 a 1999, y desde este año en adelante. Estas etapas son marcadamente diferentes en el volumen de inmigrantes, pero no pueden fundamentarse los cambios de etapas en una variable continua porque eso sería atribuir a los números un poder heurístico que no les es propio. Son cambios cualitativos de carácter estructural los que permiten señalar el paso de una etapa a otra y así (re)construir esta historia social de la inmigración reciente en España (Cachón, 2002 y 2003b).

La *primera etapa* transcurre hasta 1985. La incipiente España inmigrante es sobre todo europea (un 65% de los extranjeros residentes en 1981), latinoamericana (un 18%) o de América del Norte (7%). Menos de un 10% provenían de África o Asia. Más de 180.000 de los 200.000 extranjeros residentes en España en 1981 o provenían de países de *nuestra* cultura europea o de *nuestra* cultura e idioma en Latinoamérica. Aquéllos provenían de países en general más desarrollados que el nuestro y éstos llegaban a España en muchos casos por razones políticas huyendo de las dictaduras latinoamericanas. En esta fase de la inmigración los factores determinantes de la inmigración de los europeos son la incipiente residencia en las costas españolas de jubilados y los desplazamientos de trabajadores ligados a empresas de sus países de origen y en el caso de los no europeos son la expulsión (en muchos casos por motivos políticos) de sus países de origen.

La *segunda etapa* se puede situar entre 1986 y 1999. España pasó a mediados de los ochenta, de un modo relativamente inesperado (véase Izquierdo, 1996), de ser un país de emigración a tener un saldo positivo en el flujo migratorio, aunque no en términos de stocks (lo que sólo ha ocurrido a lo largo del 2001). Pero hay algo más importante que esa simple inflexión de los datos de los flujos migratorios. Algo cambia en España a mediados de los ochenta que comienza a transformar a la inmigración en un «hecho social» y que hace aparecer una «nueva inmigración»: *nueva* por sus zonas de origen y el nivel de desarrollo de estas zonas (empezando por África –y especialmente Marruecos– y en la década de los

noventa el Este de Europa y países asiáticos); *nueva* por sus culturas y sus religiones no cristianas (como, por ejemplo, el Islam); *nueva* por sus rasgos fenotípicos (árabes, negros y asiáticos) que los hacen fácilmente identificables entre la población; *nueva* por las motivaciones económicas de la inmigración y por la existencia de un efecto llamada desde el mercado de trabajo español (que afectará a colectivos marroquíes y latinoamericanos, pero en este caso con características diferentes a los que llegan en la primera etapa); y *nueva* por ser (inicialmente) individual (de varones o de mujeres). Esta «nueva inmigración», que se añade a los extranjeros de la primera etapa diversificando la composición de la inmigración, producirá efectos importantes en la estructura social y en las actitudes de los españoles que van a descubrir el (nuevo) fenómeno. En esta etapa comienza también un proceso importante de reagrupación familiar de los «nuevos inmigrantes» y la aparición de cierta inmigración infantil y de una incipiente segunda generación.

Para explicar lo acontecido en España a mediados de los ochenta, podemos decir con Massey, Arango y otros (1998) que «la migración internacional tiene su origen en procesos de desarrollo económico y de transformación política en el contexto de una economía de mercado en proceso de globalización (teoría del sistema mundial)» y que «en las naciones centrales, el desarrollo postindustrial lleva a una bifurcación del mercado de trabajo, creando un sector secundario de empleos mal pagados, en condiciones inestables y con escasas oportunidades de progreso (teoría del mercado dual de trabajo). Esta bifurcación es particularmente aguda en las ciudades globales, donde la concentración de pericia empresarial, administrativa y técnica conduce a una concentración de rentas y a una fuerte demanda auxiliar de servicios con salarios bajos (teoría del sistema mundial). Puesto que los nativos rehuyen los empleos del sector secundario, los empleadores se valen de trabajadores inmigrantes y a veces, mediante la captación, desencadenan directamente los flujos migratorios (teoría del mercado dual de trabajo)». A esto habría que añadir un elemento planteado, entre otros, por Portes y Böröcz (1998): «La emergencia de flujos (...) requiere una penetración previa de las instituciones de la nación estado más fuerte sobre aquellas de las naciones emisoras más débiles».

El factor desencadenante de esta segunda etapa es el «factor atracción» que produce un «efecto llamada» desde la lógica de la reestructuración del mercado de trabajo que se produce en España en esos años, de un cambio notable en el nivel de deseabilidad de los trabajadores autóctonos y de un proceso acelerado de transformación social: el *desajuste* (creciente) entre una fuerza de trabajo autóctona que ha ido aumentando paulatinamente su «nivel de aceptabilidad» y la demanda de trabajadores para ciertas ramas de actividad de un mercado de trabajo secundario que los autóctonos estaban cada vez menos dispuestos a

aceptar, porque las condiciones de trabajo no estaban a la altura de lo que consideraban aceptable.

Ese incremento del nivel de aceptabilidad está relacionado con la entrada de España en las Comunidades Europeas (en 1986), con el crecimiento económico que se experimenta en el sexenio 1986-1992, con el desarrollo del Estado de Bienestar en esos años, con el aumento del nivel educativo de la población activa, con el mantenimiento de las redes familiares y con el rápido aumento de las expectativas sociales (Cachón, 2002). Está relacionado también con una progresiva dualización social característica de las «ciudades globales» donde una creciente concentración de rentas produce una fuerte demanda de servicios auxiliares de salarios bajos.

El *desajuste* se verá agudizado desde 1992 con la llegada al mercado laboral de las cohortes de nacidos desde 1976 que comienzan a ser considerablemente menores (pues se pasa de los casi 700.000 nacidos cada año entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta a los 363.000 nacidos en 1996, que comenzarán a llegar al mercado laboral en 2012). Y este hecho es importante porque los sectores en los que los jóvenes tienen una mayor presencia relativa son precisamente los sectores donde se está produciendo en mayor medida la contratación de trabajadores inmigrantes. No en vano ambos colectivos, jóvenes e inmigrantes, forman parte de esa franja de fuerza de trabajo que consideramos sujetos (más) frágiles.

Que esta sea la lógica dominante no quiere decir que no tengan importancia los elementos de expulsión de sus países de origen, porque ambos tipos de factores (de expulsión y de atracción) juegan su papel sólo en un marco existente de relaciones estructurales (que ellos contribuyen a transformar) en el marco de un (moderno) «sistema mundial». Con este proceso, en esta segunda etapa, España comienza a aparecer en el mapa migratorio mundial y en el imaginario de los (posibles) emigrantes de algunas zonas (especialmente de América Latina, Marruecos y algunos países del África Negra y de Europa del Este) como un posible país de destino. La situación social de esos países no sería suficiente, por sí misma, para explicar que España sea elegida como país de destino y no sólo como lugar de paso por la mayor parte de los inmigrantes que llegan a nuestras fronteras.

En el año 2000 se puede situar el arranque de una *tercera etapa*. Hablamos de una nueva etapa no porque la evolución de las cifras de extranjeros haya sufrido una notable aceleración desde los últimos años noventa, aunque éste sea un fenómeno de gran importancia como muestra el Gráfico 1. De medio millón de extranjeros residentes (es decir, en situación legal) en 1996 se ha pasado a 2,8 millones a finales de junio de 2006: es decir, se ha multiplicado por seis en la última década. Y éste es, sin duda, un rasgo muy importante de



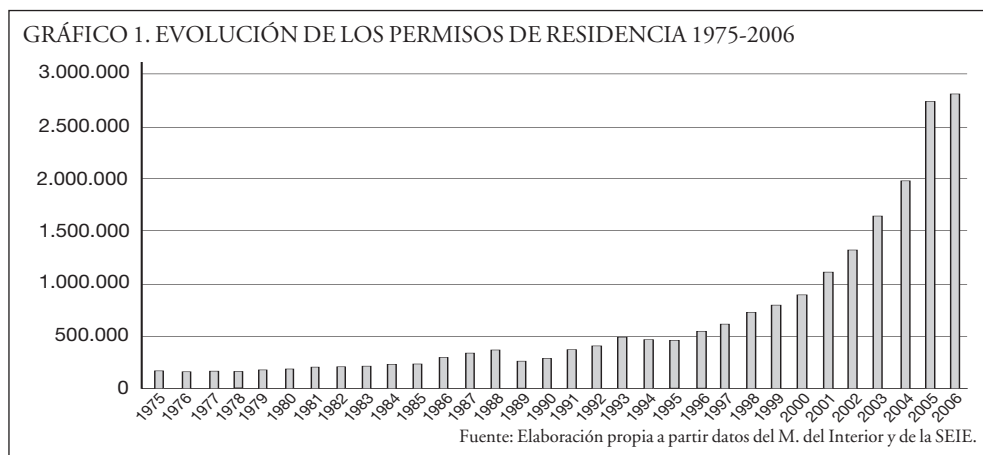
la inmigración en España: la extraordinaria rapidez con la que se ha producido la conversión de España en país de inmigrantes.

Lo fundamental es, sin embargo, el cambio cualitativo por el que podemos hablar de una nueva etapa a partir del año 2000: en torno a ese año se produce la «institucionalización» de la inmigración en España como un «hecho social» o como un «problema social», en el sentido que Lenoir (1993) da a esta expresión. Según este autor, en la formación de un «problema social» se pueden distinguir tres series de factores: en primer lugar, transformaciones que afectan a la vida cotidiana de los individuos como consecuencia de los cambios del entorno. Son los producidos, sobre todo, en el mercado laboral y tienen lugar en España particularmente desde mediados de los años ochenta. Pero estas transformaciones no dan lugar a la aparición de un «problema social» porque es preciso que se produzca un proceso de «formulación pública». De ahí que, en segundo lugar, haya que tomar en cuenta los procesos de «evocación» (a través de la aparición de la inmigración, desde distintos planteamientos, en los medios de comunicación), de «imposición» (en los debates públicos, donde las agencias intermedias que trabajan con los inmigrantes han jugado un papel fundamental) y de «legitimación» (con su reconocimiento por las instancias oficiales). Este proceso ha de culminar en la «institucionalización» del «problema social», del «hecho social» de la inmigración que en España se ha ido produciendo, por ejemplo, con la creación de foros de inmigrantes en diferentes niveles administrativos, con la aprobación de «planes para la integración de los inmigrantes» que ocho comunidades autónomas ponen en marcha en torno a 2000, con la creación de instancias administrativas especializadas para ocuparse del colectivo que se identifica con el «problema social» o con la proliferación de estudios sobre la inmigración. La culminación del proceso y el inicio de una «reproducción ampliada» de esta constitución de la inmigración como un «problema social» ha tenido lugar en los últimos meses de 1999 y en 2000: la discusión de dos leyes de extranjería (la 4/2000 y la 8/2000), el proceso extraordinario de regularización de los primeros meses de 2000 y el especial por motivos de arraigo en 2001, la movilización de los españoles a favor de unos trabajadores ecuatorianos que iban a ser expulsados en el municipio de Totana (Murcia) en agosto de 1998, los sucesos racistas de El Ejido (Almería) en febrero de 2000 y otros lugares, el accidente de una furgoneta (auténtica institución de intermediación laboral en el mercado agrícola murciano) en Lorca en el que murieron 12 ecuatorianos en enero de 2001 y que dio origen a un proceso que permitió la regularización extraordinaria de unos 25.000 ecuatorianos, las (numerosas) declaraciones de diferentes «responsables» políticos, sindicales y sociales, las reiteradas reclamaciones de mayores contingentes de trabajadores extranjeros por parte de sectores cada vez más diversos y numerosos

de organizaciones empresariales, la discusión en los medios sobre la «aportación» de los inmigrantes al Estado de Bienestar y su relación con los cambios demográficos, las noticias sobre las llegadas o los naufragios de pateras, etc., han hecho dar un salto definitivo al «problema social» de la inmigración en España. Y el círculo se reproduce ahora ampliamente reconstituyendo lo que a la entrada del año 2000 ya se ha constituido: la «institucionalización» del desafío de la ciudadanía y la multiculturalidad desde la cuestión inmigratoria.

En esta etapa comienzan a aparecer procesos relevantes de conflictos y luchas reivindicativas por la mejora de las condiciones de trabajo y de vida y—sobre todo, previamente— por la obtención de «papeles», por el reconocimiento de una situación legal que les «habilite» para reclamar derechos ciudadanos. Y conflictos de los inmigrantes con las Administraciones (como los encierros en iglesias a la entrada en vigor de la Ley 8/2000 en diciembre de 2000), conflictos entre autóctonos e inmigrantes (como los violentos acontecimientos de El Ejido de febrero de 2000) y conflictos de competencia en el mercado laboral entre colectivos de inmigrantes (como los de marroquíes y ecuatorianos en la Región de Murcia o los de los campos freseros en Huelva entre varones marroquíes y mujeres polacas o rumanas). Y reivindicaciones, no sólo de derechos civiles, culturales, sociales y económicos, sino también de derechos políticos, como la campaña para que los residentes estables en la UE tuvieran la ciudadanía europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa o campañas por el derecho de voto de los inmigrantes en las elecciones municipales.

Y en esta etapa comienza a plantearse (debería comenzar a plantearse) «la inmigración como cuestión política, incluso como una de las cuestiones políticas clave» (Lucas, 2003), más allá de la visión instrumental de la inmigración o de la perspectiva paternalista/solidaria. Es en esta etapa cuando las reflexiones de Zapata (2002) cobran todo su sentido: cuando la inmigración nos tiene sumidos en «dilemas de los que es difícil escapar (...) en una confusión teórica y en una desorientación práctica. (Porque) desde los tiempos de las *Grandes Decisiones* en la construcción de nuestros Estados no habíamos tenido un fenómeno práctico de tal trascendencia y potencialidad conflictiva». Como otros procesos históricos de formación de la ciudadanía, «el reconocimiento de que la inmigración es un problema político sólo puede producirse (se está produciendo —señala Zapata) como consecuencia de las presiones sociales que mantienen los colectivos implicados en el tema». «Todo indica que estamos en un momento histórico donde se está asumiendo la necesidad de variar nuestras estructuras políticas tradicionales, con el fin de acomodar a los nuevos inmigrantes residentes (...) la inmigración se percibe cada vez con más convicción como problema social, económico y cultural. Se acepta cada vez más que el fenómeno debe abordarse como lo que es, un *problema estructural*».



Esta «institucionalización» de la inmigración en España desde 2000 es un proceso, y como tal va evolucionando. No podemos detallar aquí el (intenso) desarrollo del mismo, pero hay que poner de relieve el cambio en la política de inmigración que se produce con el Gobierno socialista en 2004 (que traslada las competencias de inmigración al Ministerio de Trabajo) que, tras el informe sobre «Inmigración y mercado de trabajo» de 2004 del Consejo Económico y Social, aprueba el nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería (RD 2393/2004) y pone en marcha el proceso extraordinario de normalización de 2005. A ello habrá que añadir la pieza fundamental que supone el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (de y con los inmigrantes) que ha de aprobarse a finales de 2006 para un cuatrienio.

Hay un rasgo del mercado de trabajo (y de la economía) en España que debe ser puesto de relieve en esta primera parte del artículo: es la importancia de la economía sumergida. Y se debe hacer para resaltar algo evidente: que ya existía antes de la llegada de los inmigrantes y no sólo no es producida por su presencia sino que ésta, sobre todo cuando es irregular, es el resultado de aquélla. Hay colectivos frágiles o desaventajados en el mercado de trabajo (Cachón, 2004c) que son más proclives a tener que estar ligados a la economía sumergida. Entre ellos las mujeres ocupan un lugar especialmente importante, y junto a ellas los jóvenes, los parados con o sin prestaciones por desempleo, los mayores de 55 años o los que tienen bajos estudios y otros colectivos en situaciones desfavorecidas en el mercado de trabajo. Pero, como señalan Castells y Portes (1990), la economía sumergida «evoluciona en las fronteras de las luchas sociales incorporando a los que son demasiado débiles para defenderse, rechazando a los que provocan conflictos y propulsando a quienes tienen la vitalidad y los recursos para convertirse en empresarios». Un colectivo «nuevo» en la economía sumergida en España (y en la del resto del sur de Europa) son los inmigrantes.

Pero no hay que ver a los inmigrantes como la causa del trabajo no declarado. La presencia de un contingente importante de inmigrantes, sobre todo indocumentados, responde a la demanda del sistema productivo, al fuerte peso que en el mismo tiene la economía sumergida y al comienzo del agotamiento de sus fuentes tradicionales de mano de obra como eran, y en parte siguen siendo en España y otros países del sur de Europa, las mujeres y los jóvenes. La gran capacidad de atracción que la economía sumergida tiene para los inmigrantes sin papeles ha sido reiteradamente puesta de relieve por la literatura más sólida en este campo: Reyneri (2003) señala que «los trabajadores inmigrantes que entraron en Grecia, Italia, Portugal y España encontraron una economía sumergida enorme, profundamente arraigada y floreciente, que les ofrecía una amplia variedad de puestos de trabajo sin exigirles documentos ni para trabajar ni para quedarse (...), la inmigración ilegal se debe principalmente a la arraigada economía sumergida existente en los países receptores, no a que los controles fronterizos son demasiado débiles (...), la fácil solución del endurecimiento de los controles fronterizos está abocada al fracaso». Y Tapinos (2000) ha puesto de relieve que «la existencia de una economía sumergida que es tolerada en general por la sociedad en su conjunto aumenta las probabilidades de que se recluten inmigrantes ilegales, especialmente cuando las redes de inmigrantes hacen que resulte más fácil contratar trabajadores indocumentados en el sector». Pero, aunque la economía sumergida no es «una consecuencia del exceso de oferta de trabajo inmigrante (...) (y) es incuestionable que si su oferta laboral no creó la economía sumergida (...) los inmigrantes sí tienen buena predisposición para aceptar trabajos no registrados, contribuyendo a su continuación» (Baganha y Reyneri, 2001-2005). Porque también por el lado de la oferta (de la fuerza de trabajo) podemos encontrar elementos que contribuyen a alimentarla. Los inmigrantes en situación irregular en España, por ejemplo, no tienen más remedio que aceptar trabajos sumergidos aunque no sean (todos) «gente desesperada sin medios de supervivencia». Su presencia en España y otros países del sur de Europa responde a la imagen que estos países transmiten a las cadenas migratorias. No importa (ahora) si esa imagen se corresponde con la realidad, lo que importa es que esa imagen circula de norte a sur y produce una migración (indocumentada) de sur a norte: es la imagen de «países donde es fácil vivir y hacer dinero, incluso sin permiso de residencia, y que hacen que merezca la pena las dificultades, los gastos y el riesgo de ser cogidos en los controles de la frontera» (*ibid*, 206-207). Es la demanda la que crea la oferta a través de esta transmisión de imágenes (aunque sean distorsionadas) y esa oferta (de mano de obra inmigrante indocumentada) una vez en los países del sur de Europa retroalimenta la economía sumergida.

## ¿Suecas o ecuatorianas?: «inmigración excelente» e inmigrantes discriminados

Con la inmigración y los inmigrantes en España actualmente se está produciendo el «gran contraste» entre sus características demográficas que nos permite recoger la expresión de Sayad de «inmigración excelente» y el trato que, en gran medida, reciben los inmigrantes de la sociedad de acogida que nos obliga a hablar de diversos procesos de discriminación que sufren los inmigrantes. Porque, por ejemplo, en términos de mercado de trabajo, la inmigración tiene en España un comportamiento que se traduce en una extraordinaria aportación a la economía y al bienestar del conjunto de la sociedad y, sin embargo, el trato que reciben dista mucho de la «igualdad de trato» que proclaman las normas jurídicas y la opinión pública que se va construyendo sobre ellas y ellos no refleja esta extraordinaria aportación. Extraordinaria desde el punto de vista comparativo (porque la inmigración en España no tiene las mismas características actualmente en la mayor parte de los países de nuestro entorno, excepto en los otros tres países del sur de la Europa-15, es decir, Italia, Grecia y Portugal), y extraordinaria como desde el punto de vista histórico (porque difícilmente se repetirán las condiciones en que se produce ahora en España: más aún, es seguro que irán cambiando en los próximos años para parecerse más a la situación en otros países no del sur de Europa).

Esta es la cara y la cruz de la inmigración en el mercado de trabajo en España (y los otros países del sur de Europa): la cara (en general) por sus características y la cruz por el comportamiento del mercado (y de algunos agentes del mismo) respecto a ellos.

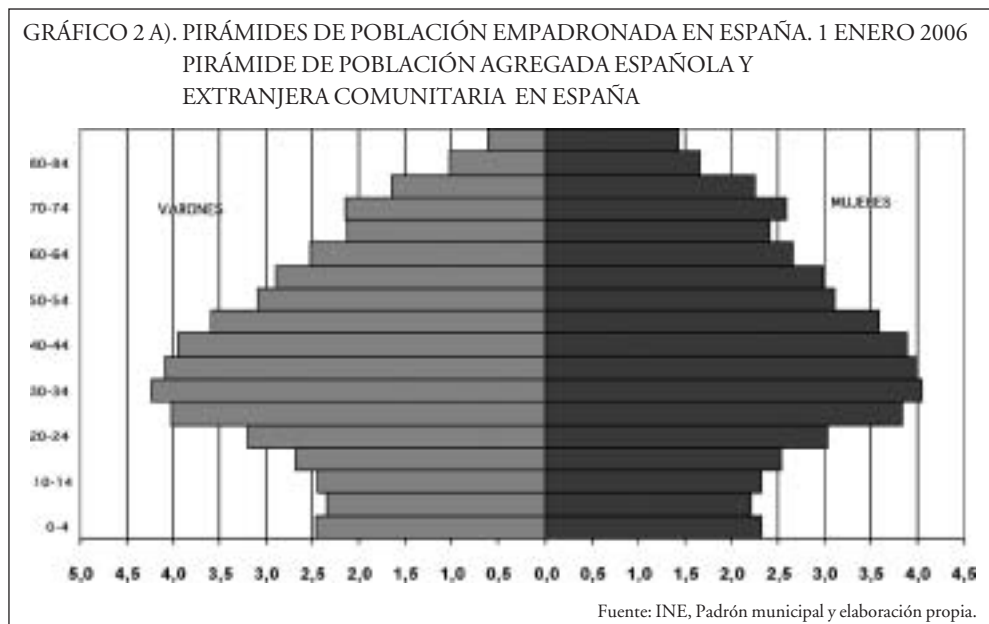
Se pueden sintetizar en siete notas los rasgos más relevantes de la inmigración y de los inmigrantes en el mercado de trabajo en España.

### *a) Estructura de edad de la población: una población muy joven*

El rasgo personal más relevante que ofrece la inmigración no comunitaria en España es su edad, tanto para varones como para mujeres. Y lo es tanto por la diferencia respecto a la población española y comunitaria como por las consecuencias y desafíos que esto plantea. La edad media de la población que reside en España (2002) es de 39,6 años, la de los españoles es de 39,9 y la de los extranjeros de 33,7. Pero la gran diferencia se produce entre los extranjeros comunitarios y los ciudadanos de otros países: mientras que en aquéllos la edad media es de 44,8 años, en éstos es de sólo 30,1 años. Esta diferencia de 15 años se aprecia bien si se comparan las edades medias de las cuatro nacionalidades de extranjeros más numerosos en España: mientras que los marroquíes, ecuatorianos y colombianos rondan

los 28 años de edad media, los británicos tienen casi 49 años. Esta notable juventud media de los extranjeros no comunitarios, que se repite tanto para varones como para mujeres, es un hecho de gran relevancia. Sobre todo porque es el resultado de una pirámide de población muy centrada en los grupos de edad más activos (desde el punto de vista económico) y más reproductivos (desde la perspectiva demográfica), como puede verse en las pirámides de comunitarios y no comunitarios correspondientes al 1 de enero de 2006 recogidas en el Gráfico 2.

No hay que esperar que la pirámide de los no comunitarios (que representa en 2006 en torno al 9% de la población total en España) compense los enormes desafíos demográficos que se apuntan en la pirámide de los comunitarios ligados al inevitable proceso de envejecimiento (véase Fernández Cordon, 2003). Pero sí que pueden alargar en el tiempo el proceso de crecimiento de la tasa de dependencia y hacer, como ya está ocurriendo, una aportación importante a la recuperación de la natalidad en España.



*b) Activos y tasas de actividad: «hechos diferenciales» de la inmigración en España*

En la última década se ha producido un cambio fundamental en el mercado de trabajo en España por el lado de la oferta: el incremento considerable del número de activos inmi-

grantes (no comunitarios). Este hecho ha venido a añadirse a las dos grandes transformaciones que habían comenzado a mediados de los ochenta: el aumento del nivel educativo de la población activa y la creciente incorporación de mujeres a la vida activa laboral. Si estos dos cambios han marcado las décadas de los ochenta y noventa, el incremento de los activos inmigrantes es la marca del último sexenio. De los 200.000 activos que detecta la Encuesta de Población Activa (EPA)<sup>2</sup> para (el primer trimestre de) 1999 hemos pasado a más de 2.321.000 en 2006; es decir, se ha multiplicado por once el número de extranjeros no comunitarios activos en España en siete años. Y esa multiplicación ha sido mayor en las mujeres que en los varones inmigrantes. Este aumento ha hecho que los inmigrantes pasen de ser el 1,2% de los activos en España en 1999 al 10,9 en 2006. Se trata de un cambio cuantitativo con consecuencias cualitativas porque está modificando profundamente las características de la oferta en el mercado laboral (véase Cuadro 1).

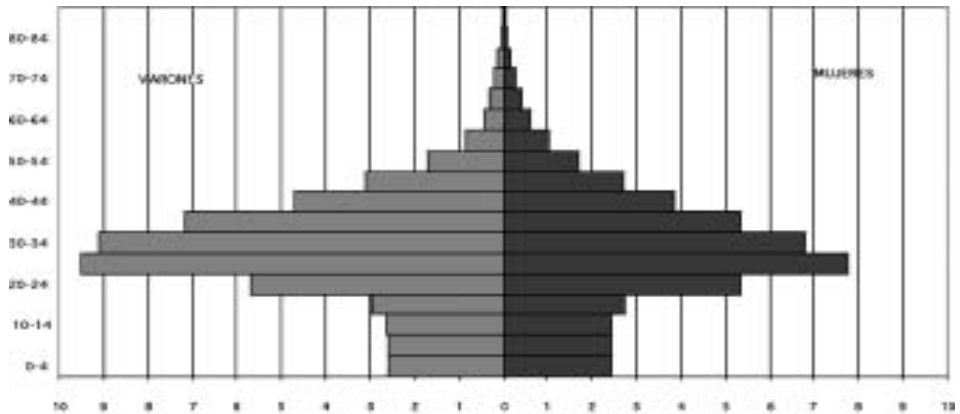
Este incremento de la población activa inmigrante no es sólo el resultado del aumento del volumen de extranjeros no comunitarios en España, aunque éste sea un factor clave. Hay que tener en cuenta también que los inmigrantes tienen en España, a diferencia de lo que ocurre en los países del norte y centro de Europa, unas tasas de actividad notablemente superiores a las de los españoles. Y, si el volumen de la llegada de inmigrantes y la edad de los mismos son ya dos elementos claves, éste es un fenómeno diferencial fundamental: los inmigrantes tienen (en 2006) una tasa de actividad global del 80%; es decir, 24 puntos superior a la de los españoles (que es del 56%), y esta diferencia en la incorporación al mer-

<sup>2</sup> La *Encuesta de Población Activa* que elabora trimestralmente el Instituto Nacional de Estadística (INE) es el mejor instrumento estadístico para el estudio del mercado laboral en España. Los graves problemas que tenía en la medición del volumen absoluto de la población extranjera han sido resueltos con las modificaciones introducidas desde el primer trimestre de 2005 y la revisión de las series de la EPA que el INE ha publicado para el período 1996-2004, que son las que se utilizan en este trabajo. Sobre los cambios introducidos en la EPA en 2005 (que no se refieren exclusivamente a la actualización de la base de población utilizada, sino que introducen otras modificaciones en variables y método de recogida de la información) puede verse el *Boletín Cifras INE* n° 1/2005 ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

La EPA no distingue la situación regular o irregular en que están los inmigrantes. Dado que la base de población se efectúa a partir de proyecciones basadas en el Censo de 2001, teniendo en cuenta los datos del Padrón municipal, hay que señalar que los datos recogen tanto extranjeros en situación regular como irregular. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2005, la EPA señalaba que había 1.896.100 extranjeros ocupados en España; sin embargo, la media de extranjeros afiliados en situación de alta en la Seguridad Social de enero-marzo de 2005 era de 1.124.394. Aunque habría que refinar la comparación de estos datos, la diferencia de 770.000 ocupados que no estaban en la Seguridad Social muestra un volumen (grande y aproximado) de situaciones irregulares respecto a la Seguridad Social derivadas en gran medida de irregularidades en materia de extranjería. A mediados de ese trimestre (el 7 de febrero) comenzó el proceso de «normalización» de trabajadores extranjeros en el que se presentaron 690.679 solicitudes. Aunque hay que huir de comparaciones simplistas entre estas cifras, ambas apuntan a magnitudes comparables que pueden servir como aproximación al fenómeno de la irregularidad de inmigrantes en el mercado de trabajo en España a principios de 2005.

cado de trabajo se produce tanto en los varones (con una tasas de actividad del 90%, frente al 67% de los españoles: 23 puntos superior) como en las mujeres (con un 71% de activas frente al 45% de las españolas: 26 puntos superior).

GRÁFICO 2 B). PIRÁMIDES DE POBLACIÓN EMPADRONADA EN ESPAÑA. 1 ENERO 2006  
PIRÁMIDE DE POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA



Fuente: INE, Padrón municipal y elaboración propia.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA EXTRANJERA NO COMUNITARIA EN ESPAÑA Y SU PESO SOBRE EL TOTAL DE ACTIVOS (1996-2006)

	Población activa no comunitaria			Proporción activos no comunitarios sobre total activos en España		
	ambos sexos	varones	mujeres	ambos sexos	varones	mujeres
1996	115.500	71.100	44.400	0,7	0,7	0,7
1997	124.000	82.000	41.900	0,7	0,8	0,7
1998	157.600	104.100	53.600	0,9	1,0	0,8
1999	213.300	131.800	81.600	1,2	1,3	1,2
2000	315.800	172.800	143.000	1,8	1,6	2,0
2001	518.100	313.800	204.400	2,9	2,9	2,9
2002	772.000	428.700	343.500	4,2	3,8	4,7
2003	1.167.200	648.500	518.600	6,1	5,6	6,7
2004	1.530.600	899.300	631.400	7,7	7,6	7,8
2005	1.904.900	1.078.600	826.300	9,3	8,9	9,7
2006	2.321.800	1.281.300	1.040.500	10,9	10,3	11,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primeros trimestres).



CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD DE LOS NO COMUNITARIOS Y DE LOS ESPAÑOLES (1996-2005)

	No comunitarios			Españoles			Diferencial no UE- Españoles		
	ambos sexos	varones	mujeres	ambos sexos	varones	mujeres	ambos sexos	varones	mujeres
1996	65,3	81,4	49,6	51,0	65,0	37,8	14,2	16,4	11,7
1997	64,3	83,6	44,2	51,3	64,8	38,5	13,0	18,8	5,7
1998	68,3	87,1	48,2	51,5	65,0	38,8	16,8	22,1	9,3
1999	70,5	89,2	52,6	51,9	65,2	39,2	18,6	24,0	13,4
2000	73,6	88,0	61,4	52,8	65,7	40,7	20,7	22,3	20,7
2001	75,4	90,7	60,0	52,0	65,1	39,7	23,4	25,5	20,4
2002	76,1	87,8	65,3	53,0	65,9	40,7	23,1	21,9	24,6
2003	78,7	90,3	67,8	53,8	66,2	42,1	24,9	24,0	25,8
2004	78,5	91,0	65,6	54,5	66,2	43,3	24,0	24,8	22,3
2005	78,9	89,0	68,6	55,2	66,8	44,1	23,7	22,2	24,5
2006	80,2	89,6	71,0	56,0	67,1	45,3	24,2	22,5	25,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primeros trimestres).

Estas diferencias de actividad de los inmigrantes con los españoles no se producen de modo esporádico en 2006, sino que son persistentes (aunque variables) en el tiempo. Toda la serie de la EPA 1996-2006 muestra no sólo la persistencia de este diferencial, sino una cierta tendencia a incrementarse hasta los años 2003-2004. En 2003, la tasa de actividad de los inmigrantes superaba en 25 puntos a la de los españoles (26 en el caso de las mujeres) (véase Cuadro 2). Esta evolución responde a los cambios en las corrientes migratorias y a la composición de la inmigración. La explicación de ese incremento de la tasa de actividad a lo largo de la última década (partiendo, además, de que era muy elevada al inicio del período) es consecuencia del aumento de inmigrantes de Latinoamérica y de Europa del Este, que son más activos que los de otras zonas geográficas, porque las mujeres de estas regiones del planeta son notablemente más activas en España que las españolas y que las del «resto del mundo» (es decir, africanas y asiáticas) (véase Cuadro 3).

La EPA nos permite comparar las tasas de actividad por género y grupos de edad según las zonas de origen de los extranjeros. Lo primero que hay que señalar es que existen diferencias notables dentro de los extranjeros: los comunitarios en España tienen una tasa del 62% (en 2005) y los no comunitarios del 79%; dentro de éstos las mayores tasas de actividad las tienen los latinoamericanos (83%), seguidos de los de la Europa no comunitaria

(81%) y el «resto del mundo» (69%). Estas diferencias entre las tres grandes zonas de origen de los no comunitarios que distingue la EPA se deben al comportamiento de las mujeres de esas zonas en el mercado laboral, ya que los varones de las tres tienen tasas similares que oscilan entre el 89-90%. Y es entre las mujeres donde se producen las mayores diferencias: las latinoamericanas (con una tasa del 77%) y las del «resto de Europa» (con el 72%) están muy por encima de las españolas (44%); sin embargo, las del «resto del mundo» tienen una tasa de actividad global muy próxima a las españolas (43%). Son estas muy notables tasas de actividad de las mujeres inmigrantes en España, especialmente de las latinoamericanas y de las europeas del Este, las que nos hacen hablar de ellas como «suecas», ya que tienen tasas de actividad femenina típicas de los países nórdicos.

Si se examinan los datos por género y grupo de edad (véase Cuadro 3), puede apreciarse cómo estas tasas de actividad global tan elevadas no son sólo resultado de la concentración de la población activa en grupos de edad con tasas más altas, sino que responden también a una mayor tasa de actividad en cada grupo de edad, tanto en varones como en mujeres, con la excepción de las mujeres del «resto del mundo».

CUADRO 3. TASAS DE ACTIVIDAD DE LOS EXTRANJEROS (Y ESPAÑOLES) EN ESPAÑA POR ZONAS DE ORIGEN, SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 2005

	Total	Española	Extranjera	UE	No UE	Resto de Europa	América Latina	Resto del mundo
<b>Ambos sexos</b>								
Total	56,9	55,2	76,1	62,4	78,9	81,1	82,5	69,3
De 16 a 24 años	50,6	49,1	62,9	63,1	62,9	67,8	66,2	51,6
De 25 a 34 años	84,8	84,9	84,3	78,3	85,0	86,5	88,4	76,9
De 35 a 44 años	81,8	81,3	86,6	82,9	87,2	90,0	90,5	77,7
De 45 a 54 años	73,5	72,9	81,3	76,4	82,9	81,8	88,2	71,9
De 55 y más años	18,9	18,6	29,2	21,1	39,0	34,1	45,8	25,9
<b>Varones</b>								
Total	68,4	66,8	85,9	70,0	89,0	89,9	88,5	89,2
De 16 a 24 años	56,3	54,3	72,8	82,4	72,3	74,0	68,2	79,4
De 25 a 34 años	92,1	91,7	94,5	93,5	94,6	94,4	96,0	92,5
De 35 a 44 años	94,5	94,4	94,9	88,9	96,0	99,2	96,3	93,5
De 45 a 54 años	89,5	89,4	89,8	78,6	93,8	89,4	96,7	93,0
De 55 y más años	28,2	27,9	36,7	24,8	54,5	31,9	61,4	45,3
<b>Mujeres</b>								
Total	45,9	44,1	66,3	54,6	68,6	71,6	77,4	42,8
De 16 a 24 años	44,7	43,6	53,3	48,3	53,7	62,2	64,0	25,8
De 25 a 34 años	77,0	77,6	73,6	61,9	75,0	77,1	82,0	55,7
De 35 a 44 años	68,9	67,9	77,5	76,4	77,7	79,8	85,6	47,1
De 45 a 54 años	57,7	56,5	73,2	74,3	72,9	71,8	82,6	42,8
De 55 y más años	11,3	11,0	22,6	17,3	28,0	34,9	32,5	14,3

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primeros trimestres).

Hay un grupo de edad en el que las diferencias son mucho más notables que en el resto: es entre los jóvenes de 16-24 años. En otro lugar (Cachón 2005) hemos puesto de relieve este compartimento «obrero» que se traduce en una incorporación más temprana al mercado de trabajo en el caso de los inmigrantes (y se acentúa todavía más si se utilizara una «tasa de actividad restringida» que excluya las situaciones intermedias entre actividad y estudios como hemos hecho en el capítulo «Inmigrantes jóvenes en España» en *Juventud en España 2004*, con datos de la Encuesta de Juventud).

c) *Importantes diferencias activos inmigrantes por comunidades autónomas*

La presencia de activos inmigrantes por comunidades autónomas es muy diferente y presenta una faceta del mosaico de la inmigración en España (Cachón, 2003b). Aunque sean las comunidades con mayor población las que concentran mayor número de inmigrantes acti-

CUADRO 4. POBLACIÓN ACTIVA Y TASAS DE ACTIVIDAD DE LOS EXTRANJEROS NO UE POR CCAA (ORDENADAS POR EL PESO DE LA POBLACIÓN ACTIVA NO UE SOBRE EL TOTAL DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA)

	Población Activa no comunitaria			Tasa de Actividad		
	Nº (en miles)	%	Extranjeros No UE/Total Pop. Activa	Españoles	Extranjeros No UE	Diferencia Extranjeros No UE/ Españoles
<b>Total nacional</b>	<b>1.904,9</b>	<b>100,0</b>	<b>9,3</b>	<b>55,2</b>	<b>78,9</b>	<b>23,6</b>
Murcia (Región de)	94,9	5,0	15,7	54,3	79,5	25,1
Madrid (Comunidad de)	461,0	24,2	15,2	59,1	83,8	24,6
Baleares (Illes)	70,0	3,7	14,6	58,2	80,1	21,9
Comunidad Valenciana	308,4	16,2	13,8	56,2	81,5	25,3
Rioja (La)	17,2	0,9	11,8	56,2	74,6	18,3
Cataluña	396,5	20,8	11,4	59,1	75,0	15,9
Navarra	27,7	1,5	9,6	56,9	86,1	29,1
Canarias	89,2	4,7	9,5	57,8	76,7	18,9
Aragón	52,8	2,8	8,9	54,4	79,8	25,4
Castilla - La Mancha	61,7	3,2	7,6	51,2	76,6	25,4
Andalucía	177,5	9,3	5,3	53,0	78,2	25,2
Castilla y León	47,9	2,5	4,3	50,9	77,9	27,0
País Vasco	35,4	1,9	3,4	56,0	76,1	20,1
Cantabria	8,7	0,5	3,4	53,2	78,0	24,8
Galicia	31,7	1,7	2,5	52,5	66,9	14,4
Asturias (Principado de)	10,7	0,6	2,4	47,4	62,6	15,2
Extremadura	10,3	0,5	2,3	51,2	75,0	23,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primer trimestre).

vos (Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía), son otras las que tienen una mayor presencia relativa de activos extranjeros no comunitarios. El Cuadro 4 presenta ordenadas las comunidades autónomas según ese peso de los activos no UE sobre el total de activos de la comunidad. Las que tienen un peso por encima de la media son Murcia, Madrid, Baleares y Comunidad Valenciana (entre 14-16% de sus activos son ciudadanos no UE), seguidas de La Rioja, Cataluña, Navarra y Canarias (entre 10-12 de activos no UE). El resto de comunidades autónomas se sitúa por debajo de la media en España (que es del 9,3%). Las que tienen menos activos no UE (por debajo del 3%) son Galicia, Asturias y Extremadura.

Otro hecho relevante es la diferente estructura de las tasas de actividad de los distintos colectivos por comunidades autónomas. Si, como hemos señalado, los no comunitarios tienen una tasa de actividad de 24 puntos superior a la de los españoles, por comunidades autónomas se presentan realidades muy distintas: 10 comunidades tienen un diferencial mayor que la media comenzando por Navarra (donde los no comunitarios tienen una tasa de actividad 29 puntos superior a los españoles). De estas 10 comunidades, en siete la tasa de actividad de los españoles es inferior a la media (55%), lo que sólo ocurre en una de las restantes autonomías (véase Cuadro 4).

*d) Tasas de empleo: los inmigrantes trabajan más que los españoles*

Con las tasas de actividad tan elevadas que tienen los inmigrantes no comunitarios en España, no es de extrañar que, aunque su tasa de paro sea también mayor, la proporción de ocupados sobre la población total y sobre la población en edad de trabajar sea notablemente mayor que entre los españoles. En 2006, el 43% del total de los españoles tiene un empleo y, por tanto, contribuye en términos de mercado a su mantenimiento, y el 57% no trabaja, sea porque no tienen edad de trabajar, se ha jubilado o, estando en edad de trabajar, no es activo por diversas razones (estudios, sus labores, etc.). En el caso de los extranjeros no comunitarios las cifras se invierten, puesto que el 63% del total está trabajando frente al 37% que no lo hace.

De la población potencialmente activa (16 y más años), el 51% de los españoles está trabajando, el 63% de los varones y el 40% de las mujeres, mientras que lo hace el 70% de los extranjeros no comunitarios, el 80% de los varones y el 60% de las mujeres; es decir, respectivamente, 19, 17 y 20 puntos más que entre los españoles (véase Cuadro 5). Esta situación es muy diferente de lo que ocurre en los Estados miembros de la UE del centro y norte de Europa, lo que hace de esta singularidad un rasgo relevante y positivo de la actual inmigración en España y los otros países del sur de Europa (Italia, Grecia y Portugal).

CUADRO 5. PROPORCIÓN DE OCUPADOS SOBRE POBLACIÓN Y POBLACIÓN DE 16 Y MÁS AÑOS POR ZONAS DE ORIGEN. 2006

	Total en España	Española	Extranjera Total	UE	No Comunitarios
<b>Población ocupada/Población total</b>					
Ambos sexos	44,5	42,9	60,9	48,5	63,0
Varones	53,8	52,3	69,9	56,6	72,3
Mujeres	35,4	33,8	52,0	40,5	54,0
<b>Población ocupada/Población 16 y más años</b>					
Ambos sexos	52,7	51,2	66,9	50,9	69,9
Varones	64,2	62,8	77,0	60,1	80,1
Mujeres	41,7	40,0	57,0	41,9	59,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, EPA (primer trimestre).

A finales de agosto de 2006, España tiene 1.848.494 trabajadores extranjeros en situación de alta y cotizando a la Seguridad Social, lo que supone el 9,9% del total de afiliados al sistema. A estas cifras se ha llegado tras un rápido crecimiento desde los 334.000 afiliados que había a finales de 1999. En 2005, el número de extranjeros afiliados creció notablemente como consecuencia, sobre todo, del proceso de normalización que tuvo lugar entre febrero y mayo de dicho año y cuyos efectos en términos de altas a la Seguridad Social comenzaron a notarse en los meses siguientes (véase Cuadro 6).

CUADRO 6. TRABAJADORES EXTRANJEROS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SITUACIÓN DE ALTA POR RÉGIMENES (1999-2006)

Años	Total (1)	Régimen General	R.E. Agrario	R. Emp. del Hogar	R. Autónomos	R.E. Trab. del Mar
1999 (2)	334.976	185.088	43.006	44.841	60.606	1.435
2000 (3)	402.711	239.862	48.447	45.650	66.732	2.020
2001 (3)	557.074	356.743	68.243	51.611	77.908	2.570
2002 (3)	766.470	508.965	94.018	72.519	88.047	2.920
2003 (3)	924.805	626.004	116.631	79.182	99.748	3.239
2004 (3)	1.048.230	738.485	116.724	73.893	115.627	3.501
2005 (3)	1.461.140	1.002.067	143.058	175.051	136.977	3.987
2006 (agosto)	1.848.494	1.321.742	143.240	218.244	160.556	4.712
<b>Cálculos agosto 2006</b>						
Distribución %	100,0	71,5	7,7	11,8	8,9	0,3
Peso sobre total	9,9	9,3	14,7	66,1	5,3	6,4

(1) Incluye los no clasificables según régimen.

(2) Datos de diciembre de 1999.

(3) Media anual.

Fuente: MTAS y elaboración propia.

Aunque la mayor parte de los extranjeros está en el Régimen General (que concentra el 72% de todos los extranjeros afiliados), los afiliados extranjeros no se distribuyen por regímenes de la Seguridad Social como los españoles. Si suponen el 9,9% del total de afiliados, su peso es mucho mayor en el Régimen de Empleados de Hogar, donde concentran el 66% de todos los afiliados (en su inmensa mayoría mujeres) y es mayor también en el Régimen Especial Agrario, donde suponen el 15% de los afiliados (en su inmensa mayoría varones) (véase Cuadro 6).

El 60% de los extranjeros afiliados en agosto de 2006 son varones (1.113.781) y el 40% son mujeres (734.701). Los primeros suponen el 10,1% del total de varones afiliados y las segundas el 9,7% del total de mujeres. Por grupos de edad, la mayor parte de los afiliados, de ambos sexos, se concentra entre los 25-54 años, pero es en el grupo de 20-24 años donde los extranjeros tienen una mayor sobrerrepresentación, pues suponen el 12,7% del total de afiliados a la Seguridad Social de este colectivo (véase Cuadro 7).

Los trabajos sobre la aportación actual de los inmigrantes al Estado de Bienestar en España muestran siempre la importancia y lo «extraordinario» de la misma (Aparicio y Tornos, 2002; Aparicio y Giménez, 2003). Dos factores (ligados entre sí) le confieren ese carácter «extraordinario»: lo reciente del fenómeno de la inmigración en España (en comparación con los países comunitarios del centro y norte de la UE) y el peso de las edades de los adultos jóvenes (que con el tiempo tenderá a aproximarse a la estructura de los españoles).

La población extranjera ha supuesto el 70% de los 4,7 millones de personas en que ha crecido la población residente en España entre el 1 de enero de 1996 y la misma fecha de 2006 y la cuarta parte del incremento de los 6 millones de cotizantes a la Seguridad Social entre 1999 y agosto de 2006.

Conviene recordar que hace unos años se consideró que el crecimiento económico de los EEUU en los años noventa estaba ligado al desarrollo de las nuevas tecnologías. Hoy diversos estudios han puesto de relieve la importancia que la inmigración (legal e ilegal) tuvo en aquella expansión económica. La Comisión Europea [COM (2003) 336] los sintetiza así: «Se reconoce ahora que la inmigración en los EEUU es una de las explicaciones de la prolongada expansión económica de los años 90, en la que se registró un crecimiento anual medio del empleo del 1,5% y un crecimiento económico global superior al 3%. Asimismo, parece que las importantes oleadas de inmigración legal e ilegal que registra EEUU desde finales de los años 80 son la principal explicación de que la evolución del envejecimiento de este país haya mejorado sensiblemente en comparación con Europa y ahora difiera sustancialmente de ella».

CUADRO 7. TRABAJADORES EXTRANJEROS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL POR GÉNERO Y GRUPOS DE EDAD (2000 Y 2006)

	Nº de afiliados		Distribución por edad en cada sexo		Peso extranjeros sobre total afiliados
	2000 (media anual)	2006 (agosto)	2000 (media anual)	2006 (agosto)	2006 (agosto)
Ambos sexos					
<b>Total</b>	<b>402.711</b>	<b>1.848.494</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>10,0</b>
16-19	7.740	33.041	1,9	1,8	8,2
20-24	44.496	191.662	11,0	10,4	12,7
25-54	331.422	1.554.647	82,3	84,1	10,7
55 y más	18.837	68.897	4,7	3,7	3,2
Varones					
<b>Total</b>	<b>262.833</b>	<b>1.113.781</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>10,1</b>
16-19	5.126	20324	2,0	1,8	7,9
20-24	28.089	109.139	10,7	9,8	12,9
25-54	216.554	942.941	82,4	84,7	10,5
55 y más	12.921	41.206	4,9	3,7	3,0
Mujeres					
<b>Total</b>	<b>139.730</b>	<b>734.701</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>9,7</b>
16-19	2.613	12.717	1,9	1,7	8,7
20-24	16.407	82.521	11,7	11,2	12,4
25-54	114.767	611.701	82,1	83,3	10,1
55 y más	5.882	27.690	4,2	3,8	3,7

Fuente: MTAS y elaboración propia.

En España no se habían efectuado estimaciones sólidas del impacto de la inmigración sobre el crecimiento económico del último quinquenio. Algunos recientes trabajos lo ponen de relieve y, sin duda, ha sido muy importante y debería ser añadido a las reflexiones sobre las características específicas de nuestro incremento del PIB, junto con la construcción de viviendas nuevas y con los recursos financieros que nos proporciona la UE. Y no sólo como «consumidores» (con una alta propensión marginal al consumo) sino también como «productores». Melguizo y Sebastián (2004) han señalado que «el impacto de la llegada de los inmigrantes sobre el crecimiento potencial de la economía española es positivo. Tan sólo la llegada de este colectivo y su incorporación al mercado de trabajo, junto con las medidas complementarias de incremento de la tasa de empleo de la población nativa, permitirán mantener el crecimiento de la economía española en el entorno del 2,5-3% actual». En la misma dirección apunta Balch (2005).

Un reciente estudio del Servicio de Estudios de Caixa Catalunya (2006) pone de manifiesto la importante aportación que la inmigración hace a la economía española y europea y ha estimado especialmente su impacto demográfico y en el crecimiento del PIB per cápita. Sobre la demografía y crecimiento del PIB per cápita en España y la Unión Europea, este estudio se puede sintetizar en cinco aspectos relevantes:

- Con apenas el 10% de la población de la UE-15 en 1995, España ha aportado cerca del 30% del crecimiento de la población entre 1995 y 2005.
- En los grandes países de la UE el avance de población en la década fue mucho más débil que en España: 1,2% Alemania, 2,2% Italia, 3,6% Reino Unido y 4,9% Francia.
- Más del 140% del crecimiento del PIB per cápita español entre 1995 y 2005 se debe al aumento de población, frente al 48% de la UE-15 (sin España).
- En España, Irlanda, Holanda y Grecia, la demografía añadió más de 2 puntos porcentuales de crecimiento anual del PIB per cápita entre 1995 y 2005.
- Sin considerar el cambio demográfico, el PIB español podría haber caído a un ritmo superior al 1% anual, mientras que la UE sin España crecería a una tasa del 1,3% anual.

Respecto al crecimiento económico, demografía y aportación de la inmigración en la UE-15 1995- 2005, el estudio ha puesto de relieve los cuatro aspectos siguientes:

- En los últimos diez años, la inmigración ha contribuido con cerca de tres cuartas partes al aumento total de la población del área del euro.
- En Alemania e Italia la población habría descendido de no contar con la aportación de la inmigración, mientras que en España aportaron el 79,4% del avance de la población.
- La inmigración contribuye a explicar el mayor ritmo de avance de la población activa sobre la población, explicando a su vez, el mayor crecimiento.
- En ausencia de inmigración, en España el PIB *per cápita* se habría reducido en un 0,6% anual.

#### *f) Estructura social del mercado de trabajo*

La incorporación más temprana de los inmigrantes no comunitarios al mercado de trabajo ya ha sido señalada como un comportamiento laboral típicamente «obrero». Sin necesidad de entrar en teorizaciones sobre la posición social que se les reserva a los inmigrantes en la estructura social (cuestión, sin embargo, fundamental para explicar los procesos de movilidad que se dan en nuestras sociedades), algunos datos disponibles nos permiten mostrar la muy diferente posición que ocupan los inmigrantes en la estructura jerárquica del mercado de trabajo. Se podría abordar este análisis con distintos datos que muestran la



estructura ocupacional o las categorías socioeconómicas, pero aquí lo haremos con los grupos de cotización del Régimen General de la Seguridad Social.

Una tercera parte de los extranjeros afiliados a la Seguridad Social lo hace en el grupo más bajo de cotización (no se toma en cuenta el de menores de 18 años) que es el de peones, en el que cotizan el 16% del conjunto de afiliados; es decir, en el grupo más bajo se concentran el doble de extranjeros que de españoles. Los tres grupos de cotización más bajos (oficiales de 1ª, 2ª y 3ª y especialistas y peones) concentran el 77% de los extranjeros frente al 43% del conjunto de los afiliados. Estos datos muestran cómo los inmigrantes en el mercado de trabajo (que están afiliados al Régimen General de la Seguridad Social) tienen una sobrerrepresentación en los grupos laborales más bajos. Lo muestra también el peso que tienen los extranjeros dentro de esos grupos: son los tres únicos grupos de cotización donde superan el peso medio que tienen sobre el total de afiliados del Régimen General (9,3%): son el 14,8 de los oficiales de 1ª y 2ª, el 15,3 de los oficiales de 3ª y especialistas, y el 19,2 de los peones.

Además, conviene recordar que tienen mucho mayor peso en Regímenes Especiales como el Agrario y el de Empleados del Hogar y que ambos ocupan, especialmente el segundo, las posiciones sociales más bajas.

Los datos laborales muestran que la mayor parte de los inmigrantes se concentra en los grupos sociales más bajos en la jerarquía laboral. Pero conviene recordar que no todos: si se examinaran los datos por nacionalidades, se podría observar una gran diferencia entre los comunitarios y de otros países desarrollados con los que vienen de países menos desarrollados.

CUADRO 8. TRABAJADORES EXTRANJEROS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL POR GRUPOS DE COTIZACIÓN (2000 Y 2006)

	Nº de afiliados		Distribución por edad en cada sexo		Distribución total afiliados	Peso extranjeros sobre afiliados
	2000 (media)	2006 (agosto)	2000 (media)	2006 (agosto)	2006 (agosto)	
<b>Total</b>	<b>239.447</b>	<b>1.321.073</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>9,3</b>
Ingenieros y licenciados	15.790	35.917	6,6	2,7	7,3	3,5
Ingenieros técnicos.	7.639	12.135	3,2	0,9	5,9	1,4
Jefes administrativos	8.588	19.565	3,6	1,5	4,2	3,3
Ayudantes no titulados	5.062	19.505	2,1	1,5	3,3	4,1
Oficiales administrativos	19.854	63.718	8,3	4,8	12,0	3,7
Subalternos	6.159	38.512	2,6	2,9	4,5	6,0
Auxiliares administrativos	23.459	115.700	9,8	8,8	13,7	6,0
Oficiales de 1ª y de 2ª	44.669	313.780	18,7	23,8	14,9	14,8
Oficiales de 3ª y especialistas	40.933	267.185	17,1	20,2	12,3	15,3
Peones	66.412	433.069	27,7	32,8	15,9	19,2
Trabajadores menores 18 años	744	1987	0,3	0,2	0,4	3,8

Fuente: MTAS y elaboración propia.

g) *Diversos procesos de discriminación en el mercado de trabajo*

Pero la descripción de la situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo no puede terminar, ni siquiera en este breve examen, con el estudio de la actividad y del empleo y de algunos de los rasgos de ambos. Ni siquiera con la consideración de su diferente posición social. Porque esa situación no se entendería sin el análisis de los procesos discriminatorios a que son sometidos los inmigrantes. Los inmigrantes sufren tres tipos de discriminación en el mercado de trabajo (y en otros campos de la vida social): en primer lugar, la *discriminación institucional*; es decir, aquella que se plantea desde las normas públicas vigentes y desde las prácticas administrativas restrictivas en la interpretación o aplicación de esas normas; en segundo lugar, la *discriminación estructural*, que se produce desde los dispositivos generales del mercado de trabajo, que ofrece pistas indirectas de discriminación a través de (cuasi)evidencias estadísticas; en tercer lugar, la *discriminación en la empresa* y que se puede manifestar de distintas formas. Si las dos primeras formas de discriminación podrían ser consideradas como «discriminación sin actores», con frecuencia no declarada y sin aparecer (necesariamente) como intencionada, la tercera es una discriminación individual (con frecuencia abierta) con actores que pueden ser diversos: empresarios, intermediarios laborales, formadores, trabajadores, clientes, etc. (véase Cachón, 2003a).

No entraremos aquí en la discriminación institucional ni tampoco en las necesarias políticas comunitarias y su aplicación en los Estados miembros<sup>3</sup>. Sólo repasaremos brevemente algunos indicadores de la discriminación estructural y de la discriminación en la empresa. Y entre los primeros conviene recordar las tasas de paro, de temporalidad y de siniestralidad.

Las tasas de paro son un primer indicador (aproximativo) de la discriminación estructural que sufren los inmigrantes. La mayor proporción de ocupados en relación a las personas en edad de trabajar que hay entre los extranjeros no comunitarios, no debe hacer olvidar que sufren mayores tasas de paro (en relación a la población activa). Y así pasamos de su comportamiento «sueco» al trato que reciben como «ecuatorianos».

Las tasas de paro de los españoles en el segundo trimestre de 2006 eran del 8% para ambos sexos, del 5,9% para los varones y del 11,1% para las mujeres. Esta mayor (doble) tasa de paro femenina se repite también en todos los grupos de extranjeros en España. Si el conjunto de los extranjeros tiene una tasa de paro que supera en 4 puntos la tasa de

<sup>3</sup> Hemos expuesto esta línea argumental en distintos trabajos (véase Cachón, 2003b y 2004a).

los españoles es algo mayor entre los extranjeros no comunitarios (entre los que alcanza el 12,2%). Y dentro de éstos, las mayores diferencias; es decir, las mayores tasas de paro, las tienen los originarios del «resto del mundo» (con una tasa del 15,6%, el doble que la de los españoles), seguidos de los europeos no comunitarios (con una tasa de paro del 11,4%) y de los latinoamericanos (con una tasa del 10,6%). Las tasas de paro de los marroquíes son muy superiores, tanto en varones como en mujeres (estas últimas superan el 30%) (véase Cachón, 2004b).

Los inmigrantes no sólo tienen una mayor tasa de paro; sus tasas de temporalidad (proporción de temporales sobre asalariados) son el doble que la de los españoles y sus tasas de accidentabilidad son también mayores.

La concentración sectorial de los inmigrantes es otro indicador de segregación importante. Tres cuartas partes de los inmigrantes no comunitarios se concentran en cuatro ramas de actividad: construcción, agricultura, hostelería y servicio doméstico (véase Cuadro 9). Si se examinan las condiciones de trabajo de esas ramas se comprueba que, en general, son notablemente peores que la media de los sectores y están, en consecuencia, entre las ramas de actividad menos «deseables» para los trabajadores. Con esto no hemos descrito las condiciones de trabajo concretas de los inmigrantes, sino las condiciones generales de estas ramas de actividad que siguen ocupadas mayoritariamente por autóctonos que forman parte de los estratos más bajos de la clase obrera.

Otro aspecto de algunos de estos sectores, especialmente de la construcción, es su gran sensibilidad al ciclo económico y la fragilidad coyuntural de su empleo. Por eso se puede apuntar que una posible crisis económica tendrá consecuencias especialmente negativas en el empleo de los inmigrantes, sobre todo en construcción y servicios personales.

Si analizamos las características concretas de los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes (como se ha hecho en algunos trabajos de investigación llevados a cabo en España: véase, por ejemplo, Colectivo Ioé 1998, 1999 y 2001, respectivamente, para construcción, hostelería y mujeres inmigrantes en diferentes sectores), se comprende que hayan sido definidos en inglés como «las tres D»: *dirty, dangerous, demanding*, en japonés las tres K (*kitanai, kiken, kitsui*) y que en castellano podamos hablar de las tres P: los más *penosos*, los más *peligrosos* y los más *precarios*.

**CUADRO 9. TOTAL AFILIADOS Y TRABAJADORES EXTRANJEROS EN ALTA EN LA SEGURIDAD SOCIAL POR SECTORES Y RAMAS DE ACTIVIDAD CON MÁS DE UN 3% DE EXTRANJEROS (2005)**

	Nº Total afiliados (en miles) (media 2005)	Total extranjeros afiliados (dic. 2005)	Proporción de extranjeros sobre total
<b>Total</b>	<b>17.835,4</b>	<b>1.688.598</b>	<b>9,5</b>
<b>SECTORES DE ACTIVIDAD</b>			
Agrario	1.239,6	182.365	14,7
No agrario	16.589,9	1.506.054	9,1
– Industria	2.641,5	128.969	4,9
– Construcción	2.187,0	318.240	14,6
– Servicios	11.761,4	1.058.845	9,0
<b>RAMAS DE ACTIVIDAD (ordenadas según el peso de los extranjeros que trabajan en ellas)</b>			
Hogares que emplean personal doméstico	320,8	255.784	79,7
Hostelería	1.171,9	220.301	18,8
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1.189,0	179.665	15,1
Construcción	2.187,0	318.240	14,6
Extrac. de petróleo, gas, uranio y torio	1,5	204	13,3
Inmobiliarias. Alquiler de bienes muebles	301,9	35.379	11,7
Otras actividades empresariales	1.682,2	142.235	8,5
Industria de alimentos, bebidas y tabaco	375,2	28.358	7,6
Comercio por mayor. Interm. del comercio	993,7	71.552	7,2
Activ. diversas de servicios personales	276,1	19.794	7,2
Activ. anexas transportes. Comunicaciones	326,4	22.946	7,0
Activ. asociativas, recreativas y culturales	469,4	30.395	6,5
Comercio por menor. Reparac. domésticas	1.905,7	121.049	6,4
Industria textil y de la confección	186,3	11.596	6,2
Industria de la madera y corcho. Cestería	112,9	6.788	6,0
Fabric. productos minerales no metálicos	182,8	10.859	5,9
Fabric. produc. metálicos excep. maquin.	348,0	19.802	5,7
Transporte terrestre y por tubería	600,2	34.292	5,7
Extracción y aglomeración de carbón	10,4	570	5,5
Extracción de minerales no energéticos	34,3	1.888	5,5
Fabric. muebles. Otras manufac. Reciclaje	171,8	9.378	5,5
Pesca y acuicultura	50,6	2.700	5,3
Actividades de saneamiento público	76,5	3.821	5,0
Educación	542,5	26.559	4,9
Fabric. productos caucho y mat. plásticas	109,7	5.262	4,8
Venta y reparac. vehículos.	385,6	18.542	4,8
Activ. Info. Investigac. y desarrollo	186,0	8.986	4,8
Fabricación de otro material de transporte	52,3	2.216	4,2
Industria del papel. Artes gráficas. Edición	201,0	8.014	4,0
Transporte aéreo y espacial	40,9	1.641	4,0
Industria del cuero y del calzado	48,8	1.892	3,9
Transporte marítimo y fluvial	12,1	464	3,8
Fabric. instr. médicos, precisión y similares	34,9	1.289	3,7
Construcción maq. y equipo mecánico	156,6	5.569	3,6
Fabric. de maquinaria y material eléctrico	107,8	3.726	3,5
Activ. sanitarias y veterin. Servic. sociales	954,8	30.099	3,2

Nota: hay que tener en cuenta que se está comparando la media anual de afiliación a la Seguridad Social con los extranjeros a finales de diciembre, lo cual sobrevalora la proporción de extranjeros.

Fuente: MTAS y elaboración propia.

No es de extrañar que en muchos casos sus salarios sean más bajos, sus jornadas más largas y sus condiciones concretas de trabajo peores que las de los españoles en su misma profesión. Tampoco que, en algunos casos, no sean dados de alta en la Seguridad Social o que se les presione para deducirles de su salario la cuota patronal. Son distintos aspectos de las discriminaciones que sufren en algunas empresas.

De esta manera los inmigrantes aparecen y son contruidos como colectivos más frágiles, no por sus características personales (formación, competencias, experiencia), sino como consecuencia de su condición de «extranjeros de países (más) pobres» y de las circunstancias de su situación de inmigrantes pobres: la familia en origen depende de ellos, tienen necesidad de pagar los préstamos que han tomado para hacer el desplazamiento inicial o de conseguir recursos para otros desplazamientos de familiares o de amigos.

Esta fragilidad puede llegar a hacer de ellos un «subproletariado» que compite/comparte empleos, escuelas, viviendas, servicios sociales y espacios de ocio con las capas más bajas de los autóctonos. Es decir, servicios que son tradicionalmente escasos en España y esta escasez se produce, sobre todo, en aquellos servicios de los que debería beneficiarse esa parte de la sociedad más desfavorecida en España.

### **Coda (breve) sobre (las bases de las) políticas de inmigración**

Señalábamos al inicio del artículo que el mercado de trabajo (y sus necesidades) deben ser el punto de arranque de las políticas de gestión ordenada de los flujos hacia España. Dicho de otra manera, la base para la planificación, ordenación y canalización de los flujos migratorios hacia España (y hacia el conjunto de la UE, cuando se construya una política de inmigración común, como pide el Tratado de Ámsterdam desde 1999) deben ser las necesidades del mercado de trabajo.

Este planteamiento ya fue señalado por el Consejo Económico y Social en su informe sobre *Inmigración y mercado de trabajo* en 2004 y es la lógica que inspiró el Reglamento de la Ley de Extranjería aprobado en diciembre de 2004 con un amplio consenso y los instrumentos que en él se han puesto en marcha.

Hay que partir de reconocer y asumir el hecho de que los mercados de trabajo de los países más desarrollados necesitamos inmigrantes. Por tanto, hay que olvidar viejas y contra-productivas consignas como la «inmigración cero». La pregunta es ¿cómo debemos gestionar la mano de obra que necesitamos? Hay dos dimensiones de las políticas de inmigración que hay que potenciar con urgencia (en España y en la UE).

En primer lugar, el establecimiento de una «gestión cooperativa de los flujos migratorios», que implica gestionar las necesidades de «nuestro» mercado de trabajo, pero hacerlo en cooperación con los países de origen. No podemos seguir robando a los países menos desarrollados a sus trabajadores más cualificados porque «nosotros» los necesitemos: ellos también los necesitan. Esta «gestión cooperativa» debería potenciar medidas de codesarrollo en formación y gestión del empleo que puedan beneficiar a los países de origen a la vez que nos permiten gestionar, con ellos, nuestras necesidades de mano de obra.

La segunda dimensión puede parecer de menor importancia cuando se habla de «políticas de inmigración», pero es crucial: hay que mejorar la gestión de todo el proceso inmigratorio: en la gestión de permisos en España, en los servicios de empleo (y el catálogo), en el exterior (consulados, consejerías laborales y servicios de apoyo al empleo y la formación en los países de origen). Hay algo peor que tener una mala política de inmigración (como la que hubo en España entre 2000-2004, auténtico cuatrienio negro de la gestión de la inmigración en España), es que una buena política de inmigración fracase por una gestión administrativa ineficiente. Porque la tentación será volver a malas políticas de inmigración.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, R. y Giménez, C. (dir.) (2003): *Migración Colombiana en España. Ginebra*. Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y Naciones Unidas, Ginebra.
- Aparicio, R. y Tornos, A. (2002): *El Estado de Bienestar y la inmigración en España*, Madrid, IMSERSO.
- Balch, A. (2005): «Spain», en J. Niessen and Y. Schibel (eds.), *Immigration as a labour market strategy. European and North American Perspectives*, Brussels, Migration Policy Group, pp. 161-192.
- Baganha, M. y Reyneri, E. (2001): «La inmigración en los países del sur de Europa y su inserción en la economía informal», en C. Solé (coord.), *El impacto de la inmigración en la economía y la sociedad receptora*, Barcelona, Anthropos, pp. 53-211.
- Cachón, L. (2002): «La formación de la ‘España inmigrante’: mercado y ciudadanía», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 97, enero-marzo, pp. 95-126.
- Cachón, L. (2003a): «Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación», en AA.VV., *La discriminación racial*, Barcelona, Icaria, pp. 39-101.
- Cachón, L. (2003b): «La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad», *Migraciones*, nº 14, diciembre, pp. 219-304.
- Cachón, L. (2004a): «España y la Directiva 2000/43: de la ‘ocasión perdida’ a una legislación general sobre la igualdad de trato», *Tiempo de Paz*, nº 73, verano, pp. 13-22.
- Cachón, L. (2004b): «Marroquíes en el mercado de trabajo en España», en B. López y M. Berriane (dtrs), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid, TEIM (UAM), pp. 399-402.
- Cachón, L. (2004c): *Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas de empleo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Cachón, L. (2005): «Inmigrantes jóvenes en España», *Juventud en España Informe 2004*, Madrid, INJUVE, pp. 695-799.
- Cachón, L. (2006): «Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)», en E. Aja y J. Arango (eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, Barcelona, CIDOB, pp. 175-201.
- Caixa Catalunya Servicio Estudios (2006): «Razones demográficas del crecimiento del PIB per cápita en España y en la UE-15», en *Economía española y contexto internacional. Informe semestral I/2006*, Barcelona, Caixa Catalunya: 107-120.
- Colectivo Ioé (1998): *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*, Madrid, IMSERSO.
- Colectivo Ioé (1999): *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*, Madrid, IMSERSO.
- Colectivo Ioé (2001): *Mujer, inmigración y trabajo*, Madrid, IMSERSO.
- Fernández Cordón, J. A. (2003): «El futuro demográfico de España», *Sistema*, nº 175-176, septiembre, pp. 243-262.
- Izquierdo, A. (1996): *La inmigración inesperada*, Madrid, Trotta.
- Lenoir, R. (1993): «Objeto sociológico y problema social», en AA.VV. *Iniciación a la práctica sociológica*, Madrid, Siglo XXI, pp. 57-102.
- Lucas, J. (2003): «Los inmigrantes como ciudadanos», *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, nº 3, junio, pp. 37-55.

- Massey, D. S.; Arango, J. y otros (1998): «Una evaluación de la teoría de la migración internacional: el caso de América del Norte», en G. Malgesini (comp.), *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*, Barcelona, Icaria, pp. 189-264.
- Melguizo, A. y Sebastián, M. (2004): «Inmigración y economía: un enfoque global», *Economía Exterior*, nº 28, Primavera, pp. 27-34.
- OCDE (2002): *Trends in International Migration*, París, OCDE.
- Piore, M. (1983): «Los trabajadores extranjeros», en *Paro e inflación*, Madrid, Alianza, pp. 273-289.
- Portes, A. y Böröcz, J. (1998): «Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación», en G. Malgesini (comp.), *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*, Barcelona, Icaria, pp. 43-73.
- Reyneri, E. (2003): «Immigration and the Underground Economy in New Receiving South European Countries: Mainfold Negative Effects, Mainfold Deep-rooted Causes», *International Review of Sociology*, vol. 13, n. 1.
- Tapinos, G. (2000): «Irregular migration: economics and political issues», en OCDE, *Combating the illegal employment of foreign workers*, París, OCDE, pp. 13-44.
- Zapata, R. (2002): *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*, Madrid, IMSERSO.



JULIO RUIZ RUIZ

# Reflexiones sobre inmigración



Kasimir Malévich, *Campesinos*, 1930.

---

*La actual Unión Europea perderá de aquí al 2030 veinticinco millones de personas en edad de trabajar. En nuestro país, a partir del 2010 comenzarán a jubilarse las primeras generaciones del «baby boom», lo que reducirá de manera importante la población activa, dada la baja tasa de natalidad. Ello supone que para mantener el crecimiento económico y los actuales niveles de bienestar se necesitará a los inmigrantes.*

*Nadie con sentido común puede poner en duda la aportación que la inmigración está realizando para mantener un crecimiento económico por encima del 3% en nuestro país.*

*La inmigración que llega a nuestro país es fundamentalmente laboral. Los trabajadores y trabajadoras de origen extranjero son ya parte consustancial del mercado de trabajo, y todo indica que en el futuro ganarán aún más relevancia.*

*Los inmigrantes vienen a trabajar y a establecerse, y deben ser acogidos con todos los derechos y obligaciones.*

El mayor cambio social de principios del siglo XXI, «el reto de este siglo», «la raza se llama migración»... Calificativos con los que algunos analistas definen los momentos que el fenómeno migratorio está viviendo. Parecería que la migración fuera nueva; sin embargo, este fenómeno es tan antiguo como la humanidad. Países enteros y parte de continentes se han conformado a base de oleadas migratorias. Muchos países han pasado por las etapas de emisor, tránsito y receptor de inmigrantes. La celeridad, la intensidad y lo imprevisto del fenómeno en nuestro país son la gran diferencia y lo que marca el momento actual con respecto a otros países hoy miembros de la Unión Europea.

La migración es una oportunidad, oportunidad para los que llegan y para los que están. Difícilmente se puede poner en duda la contribución de la migración al desarrollo de los países que necesitaron de ella. Este es el caso español hoy, también el de Europa.

La actual Unión Europea perderá de aquí al 2030 veinticinco millones de personas en edad de trabajar. En nuestro país, a partir del 2010 comenzarán a jubilarse las primeras generaciones del «*baby boom*», lo que reducirá de manera importante la población activa, dada la baja tasa de natalidad. Ello supone que para mantener el crecimiento económico y los actuales niveles de bienestar se necesitará a los inmigrantes.

Nadie con sentido común puede poner en duda la aportación que la inmigración está realizando para mantener un crecimiento económico por encima del 3% en nuestro país. No es casual que el fuerte crecimiento económico y de generación de empleo, muy por encima de los países de la Unión Europea, coincida con ese espectacular crecimiento de la inmigración.

Efectivamente, estos indicadores señalan claramente que la inmigración, también aquí y ahora, es una oportunidad compartida por quienes estamos y quienes llegan. ¿Por qué entonces la mayoría de las gentes la percibe como problema?

Existen diversas razones para que esta visión negativa se extienda. Una, el momento y la coyuntura actual con la llegada de cayucos y pateras procedentes de África; dos, la influencia de los medios de comunicación —en especial de las televisiones— que en su deber de informar proyectan imágenes no vinculadas necesariamente, pero que el telespectador inevitablemente asocia; por ejemplo, la llegada de cayucos a Canarias y las imágenes de puertos pesqueros africanos llenos de cayucos amarrados. Una tercera razón, la presencia de inmigrantes en los centros públicos de salud, educativos y servicios sociales, que debido a la falta de previsión e inversión de los gobiernos genera sensación de saturación, y cuarta, el discurso político e irresponsable que realiza el Partido Popular en su batalla de oposición contra el Gobierno.

Estos cuatro factores ayudan a generar una sensación de invasión que no se corresponde con la realidad. La entrada de inmigrantes por estos medios escasamente alcanza el 4% de los que entran por otras vías.

La inmigración que llega a nuestro país, y la que pretende llegar por cualquier medio, es fundamentalmente laboral. Los trabajadores y trabajadoras de origen extranjero son ya parte consustancial del mercado de trabajo, y todo indica que en el futuro ganará aún más relevancia. Los inmigrantes vienen a trabajar y a establecerse, y deben ser acogidos con todos los derechos y obligaciones.

## **Flujos migratorios y mercado de trabajo**

La política de inmigración basada en la regulación, ordenación y gestión de los flujos debe estar determinada según la capacidad de absorción del mercado de trabajo y con la contratación en origen de aquellos trabajadores y trabajadoras extranjeros para ocupar los empleos que realmente necesite el mercado de trabajo y no sean cubiertos por la población residente, teniendo en cuenta las vías de entrada y estancia y los instrumentos laborales establecidos en la ley y su reglamento. Esta es la mejor garantía de derechos y la mejor seguridad de no provocar desequilibrios insostenibles en el mercado de trabajo.

Pero la política de inmigración tiene varios instrumentos que conforman el sistema. Y para que el conjunto del sistema funcione adecuadamente como canal de regulación de entrada deben tenerse en cuenta todos los instrumentos y no sólo los laborales, precisamente, para hacer posible que los cauces establecidos para la contratación en origen sean la fórmula utilizada y evitar que se queden a trabajar quienes entran como falsos turistas o guiados por las mafias en viajes dramáticos.

Por eso, es fundamental que se corrijan las carencias actuales en el control de fronteras, las oficinas de extranjería, la política de visados, la Inspección de Trabajo, etc. La falta de medios técnicos y humanos en estos instrumentos está haciendo que falle el conjunto del sistema.

Las consecuencias son que siguen entrando en el país más trabajadores extranjeros por vías irregulares que a través de las vías legales, lo que hace ineficaz cualquier política de regulación y ordenación de los flujos. El desorden en la entrada de población inmigrante sólo conduce a la generación de bolsas de personas en situación irregular, y ésta es la peor de todas las situaciones posibles.

La inmigración irregular supone, además de la explotación laboral, más economía sumergida, la competencia desleal entre empresas, el recorte de la recaudación para las arcas públicas, que la necesitan para seguir mejorando los servicios públicos y el trabajo que realizan sus profesionales, adaptándolos a las nuevas necesidades derivadas de la inmigración. Un cambio en el ciclo económico, con aumento del desempleo, puede originar problemas de com-

petencia en el mercado de trabajo y afectar a la convivencia social. Porque una entrada que no responda a las necesidades laborales previsibles terminará dificultando a todo proceso de integración y no sólo a lo laboral.

Evitar las bolsas de economía irregular con la población inmigrante es evitar la degradación general de las condiciones de trabajo, que lejos de ser un elemento de «disciplina» de las reivindicaciones laborales –como se piensa en algunos círculos económicos–, son una transferencia ineficiente de recursos públicos hacia el sector privado menos productivo de la economía.

La capacidad de acogida de este país no es ilimitada, por lo que debe ser planificada. La mejor manera de hacerlo sería estableciendo un cupo anual de entradas considerando todas las vías (contingente, Régimen General, visados búsqueda de empleo, etc.). Cupo que se debería determinar, fundamentalmente, teniendo en cuenta la situación nacional del empleo, es decir, mediante la capacidad de asimilación del mercado de trabajo –demandas concretas y estimaciones rigurosas sobre la base del crecimiento económico, la creación de empleo y la evolución demográfica–.

Cupo que iría consumiéndose a lo largo del año con las ofertas de empleo estable que realicen las empresas para cubrir ocupaciones donde la escasez de residentes quede acreditada a través de su gestión por los Servicios Públicos de Empleo, por su inclusión en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura o por la Comisión Laboral Tripartita.

La contratación en origen debe ser el instrumento básico para ajustar la oferta y la demanda de empleo. Toda persona que quiera trabajar en nuestro país debe contar con un contrato de trabajo y conocer las condiciones de su relación laboral antes de abandonar su país de origen. Las empresas deben tener acceso al mecanismo de la contratación en origen con fluidez. Las Administraciones Públicas deben establecer los recursos necesarios para agilizar los trámites y sufragar los gastos de promoción de ofertas y selección de candidatos en el extranjero, especialmente para las PYME, a través del Servicio Público de Empleo, conectado con las correspondientes instancias en los países de origen. Se trata de construir un sistema de contratación y de selección en los países donde se residencia la mayor oferta de trabajadores y trabajadoras.

La ordenación de los flujos de entrada a través del visado es la mejor manera de lograr que la contratación se realice en el país de origen y que el reagrupamiento familiar sea un derecho efectivo, que se concede cumpliendo con los requisitos establecidos por la ley; por lo que se debería establecer el visado de estancia para todos aquellos países extracomunitarios de los que se reciben flujos significativos de inmigración irregular –teniendo en cuenta también el saldo migratorio español con algunos de dichos países–.

El Gobierno debe trabajar para lograr acuerdos con los países emisores de la inmigración irregular que faciliten la contratación en origen de esos flujos, cubriendo parte del cupo establecido. También convenios de repatriación, ágiles, operativos y eficaces, garantizándose siempre el respeto a los derechos humanos y el trato digno.

### **El «efecto huida» de la miseria y el hambre**

La inmigración de hoy es económica y tiene su principal razón en la desigualdad y en la injusta distribución de la riqueza que se genera en el mundo; el 80% de esta riqueza va a satisfacer la demanda del 20% de la población mundial, lo que significa que en torno al 80% de esta población tiene que distribuirse el 20% de esa riqueza. Por esto, más que el efecto llamada lo que empuja es el efecto huida de la miseria, el hambre, la desesperanza, cuando no de la persecución por razones políticas, étnicas o religiosas o de los conflictos bélicos.

Ciertamente existe el efecto llamada; las parabólicas, la revolución de las comunicaciones y el transporte. En España el crecimiento económico, la extraordinaria creación de empleo, el nivel de formación de los jóvenes, que dejan libres empleos que se cubren con los y las inmigrantes, aunque aquéllos sean de mala calidad y en sectores de baja cualificación, baja productividad y bajos salarios, pero infinitamente mejor que en sus países de origen. También la economía sumergida, con el empleo de personas en situación irregular, es un gran efecto llamada.

España debe especializar su modelo productivo, apostando por la inversión en innovación, tecnología y formación, para asegurar el crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competencia futura de las empresas. Basar el crecimiento de la economía y del empleo en las actividades más intensivas en mano de obra, en los bajos costes laborales y en el empleo irregular de la mano de obra inmigrante limita las posibilidades de crecer, genera desigualdad social y confronta una oferta de empleo de baja cualificación con una población que invierte cada vez más en formación, con el consiguiente desajuste entre oferta y demanda de empleo.

Una política de inmigración rigurosa debe planificar las nuevas necesidades que se generan en los servicios públicos como la sanidad, la educación o los servicios sociales, e invertir recursos para redimensionarlos adecuadamente, asegurando la calidad del servicio y de sus profesionales. Pero, para ello, es imprescindible una gestión ordenada de la inmigración, porque un flujo de entrada ingobernado será incompatible con el acceso universal a los servicios públicos, quebrándose la igualdad y la cohesión social.

## **Acción internacional para la cooperación**

El fenómeno de la migración necesita de la acción internacional concertada en ayuda a la cooperación e inversión al desarrollo en esos países que padecen la desigualdad más lacerante, especialmente ese continente olvidado por la globalización que es África. Pero también una política de comercio más justa y mejor reparto internacional de las posibilidades de generar renta. Esto pasa porque desde la Unión Europea se impulse y apoye el desarrollo de aparatos productivos en estos países especializados en el sector primario con ayudas a la cooperación y la exportación de soluciones tecnológicas, abriendo el mercado a sus productos y eliminando aranceles y subvenciones. Mientras cerremos las puertas a sus productos será difícil parar a las personas.

La Unión Europea debe dedicar más recursos en la ayuda a los países periféricos, tanto de dentro como de fuera de la Unión Europea, en la idea de afrontar con mayores garantías de solución, y desde el más escrupuloso respeto a los derechos humanos, los problemas que el fenómeno migratorio viene ocasionando a estos países.

La Unión Europea no puede continuar con la actual política de migración dispersada por entre sus miembros. Las necesidades de Europa de los y las inmigrantes de estos próximos años, la voluntad de emigrar hacia la Unión de muchos ciudadanos y ciudadanas de los países terceros, aconseja una política común, con criterios comunes, que establezca una regulación ordenada para que la migración siga siendo una oportunidad y no un problema. La acción política, diplomática y la apuesta decidida en cooperación y desarrollo con una voluntad seria en regular los flujos deben hacer que esos países terceros sean parte de la solución y no el problema.

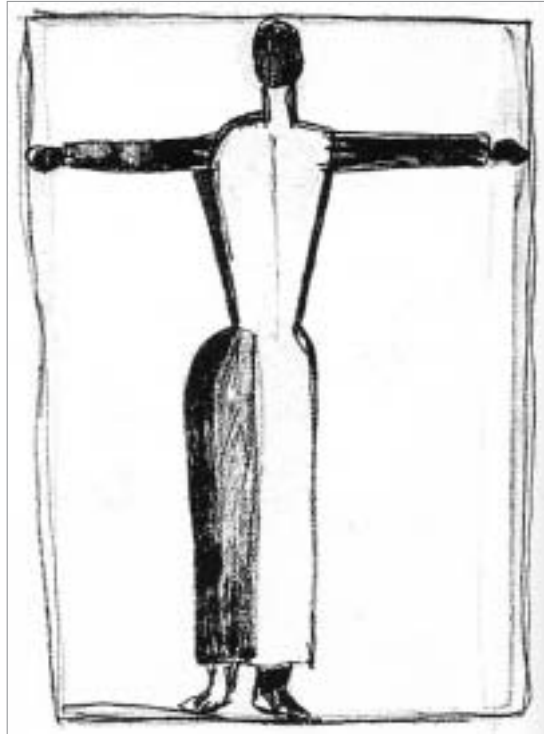
Por último, las políticas de integración son primordiales para asegurar un futuro de progreso. El Gobierno debe impulsar e invertir en programas dirigidos a las CCAA y corporaciones locales, para que se desarrollen en atención a la población inmigrante y que facilite la integración con la sociedad de acogida. La educación, la vivienda, el asociacionismo, la sanidad, la política —con el derecho ciudadano a votar y ser votado en las elecciones municipales— y el empleo decente son determinantes para lograr ese futuro de todos.

Que las formaciones políticas abandonaran la inmigración como batalla política partidaria y electoralista y pasaran a la colaboración efectiva, sería una buena noticia y probablemente el mejor servicio que podría hacerse a este país.

JOSÉ RAMÓN REPULLO LABRADOR Y LUIS ÁNGEL OTEO OCHOA

**El debate sobre el sistema sanitario  
y el derecho a la salud:  
de la defensa de la sanidad pública al  
nuevo contrato social por un SNS sostenible**





Kasimir Malévich, *Personaje con los brazos en cruz*, 1930.

---

*Hemos defendido desde hace años que el SNS es sostenible, y que podemos y debemos legar a la siguiente generación un sistema público de salud más efectivo y eficiente, con más calidad y con un coste razonable y asumible. Pero para ello hay que hacer cosas, y no sólo cantar las virtudes de la sanidad pública, o meter simplemente más dinero cuando los números rojos nos abrumen.(...)*

*El debate sobre ciudadanía sanitaria debería ocupar un papel importante en este tiempo: completar la universalización, establecer los cauces para una auténtica integración del aseguramiento público de riesgos de salud, definir un marco positivo de derechos y deberes, y establecer unas vías para exigir las garantías de este nuevo estatuto de «ciudadanía sanitaria».*

*Estas son las dimensiones de una tarea compleja, pero factible y necesaria para nuestro SNS.*

## Lo necesario no es suficiente

En los últimos 30 años la sociedad española ha sido capaz de reconducir un sistema público de salud con muchos problemas (y algunas fortalezas), y llevarlo hasta un Sistema Nacional de Salud (SNS) de amplias prestaciones, prácticamente universalizado (aún falta un poquito), y que constituye la columna vertebral del modesto Estado de Bienestar del que disfrutamos los españoles. Este SNS ha dado cauce al compromiso y a la ilusión profesional y científica de toda una generación de sanitarios, a los cuales debemos atribuir el grueso del mérito en el sorprendente balance que el sector ofrece como productor de conocimiento y locomotora del desarrollo económico y social.

Pero la historia no es lineal, antes de la «reforma sanitaria» había «vida inteligente»; hay que reconocer que tenemos una importante deuda moral con la Seguridad Social (INP) y el INSALUD, que fueron capaces de legarnos un sistema integrado y amplio de aseguramiento para la enfermedad, y que además facilitaron la entrada de la modernidad y la excelencia de la medicina hospitalaria a través de las «residencias y ciudades sanitarias del seguro». Y tampoco es lineal en el sentido de que, según avanzamos en las transformaciones, nuevos y viejos problemas se incuban y desarrollan, impugnando la retórica de triunfalismo que tiende a invadir la vida y el lenguaje político en la moda de la posmodernidad.

Por esto, siendo de justicia reconocer los logros de las reformas emprendidas en la estela de la Ley General de Sanidad de 1986, corremos el peligro de instalarnos en una auto-complacencia de efectos muy peligrosos; lo necesario (reconocer logros) no es suficiente, y por ello queremos en este artículo aportar algunas ideas sintéticas que resuman y actualicen el importante debate sobre la sostenibilidad del SNS que se impulsó en las jornadas y foro que organizó el sindicato Comisiones Obreras, en octubre de 2004<sup>1</sup>, y que fue recogido en un libro que los autores de la presente tuvieron el honor de editar (I).

## No hay bienestar sin salud..., ni sin nuestro Sistema Nacional de Salud

España llegó tarde a la creación del Estado de Bienestar; de hecho el gasto social total no acaba de llegar al 25% del PIB, mientras que la media de la UE-15 supera el 30% (la media de la OCDE está por encima del 25%) (II); el componente público del gasto social para 2001 muestra la misma situación (menos del 20% del PIB, frente a casi 24% de UE-

<sup>1</sup> Foro accesible en <http://www.sanidad.ccoo.es/foro> (consultado agosto 2006).

15, y más del 20% de OCDE) (III). Sólo Portugal y Grecia nos ayudan a no quedar al final de la tabla de la UE-15.

Lo curioso del tema es que, sin haber llegado a cometer «excesos» en la redistribución de riqueza a través del gasto social, *la marea thatcheriana* nos llegó desde principios de los años 90 y llevó a ponerse la venda antes que la herida. Esta contención de la solidaridad en los 90 ha impuesto un sobrecoste a los más desfavorecidos, que resulta lacerante cuando se evidencian los lamentables índices de desigualdad de España. Así, el coeficiente GINI, que mide la desigualdad de ingresos entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad), nos deja de nuevo en evidencia con un valor del 0,33 mientras que otros oscilan entre el 0,24 de Suecia, el 0,25 de Alemania y el 0,27 de Francia; aquí sólo Portugal y Estonia nos salvan del deshonor (IV).

Buena parte de esta escasa redistribución y gran desigualdad se ha cobrado un alto precio en forma de sobreesfuerzo para la mujer, que ha debido en los últimos 25 años combinar su función de cuidadora y agente de salud de una sociedad cada vez más envejecida con su propia incorporación al mercado laboral, y con el mantenimiento del grueso de la tarea doméstica ante un lento y escaso cambio cultural y de roles en los varones.

Quizás la única ventaja de la anticipada conciencia de crisis de nuestro modesto Estado de Bienestar haya sido la brillante reconducción del problema de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social a través de los Pactos de Toledo, cuyo mérito hay que atribuirlo a los agentes sociales y también a algunos cuadros sensatos e inteligentes que dentro de la Seguridad Social supieron aprovechar la ventana de oportunidad para emprender reformas estructurales. El ejemplo de esta vía negociada ha quedado como impronta para ensayar otros procesos de cambios estructurales (para «temas de Estado»), aunque lamentablemente este espíritu no se ha traducido en otros ámbitos, por ejemplo en la sanidad, donde también se ha instalado el ruido y la turbulencia política general; este ambiente hace particularmente difícil abordar problemas complejos como los que enfrentamos en la sanidad, y conseguir la holgura e iniciativa necesaria para emprender cambios de cierto alcance y de medio plazo <sup>2</sup>.

En estas condiciones, cuando enjuiciamos el componente de salud del gasto social público, nos encontramos que constituye una excepción favorable claramente al sistema público de salud; aunque seguimos en la banda baja de gasto comparada con Europa, nuestro sistema público de salud tiene una cobertura y una cantidad-calidad de prestaciones y servicios que le sitúan en un alto nivel de efectividad y resultados. De hecho, en la com-

<sup>2</sup> Al escuchar cada mañana el sectarismo dominante en la vida política, y las diatribas y dicterios de los tertulianos, es inevitable recordar esta frase atribuida a Manuel Azaña: «...Si los españoles hablásemos sólo de lo que sabemos, se generaría un inmenso silencio, que podríamos aprovechar para el estudio».

paración de sistemas sanitarios que hizo la Organización Mundial de la Salud en el Informe Mundial 2000 (V), España queda entre los primeros puestos, como resultado de la combinación entre «*inputs*» modestos (a lo que contribuye el bajo precio del recurso humano y la parquedad en el gasto público en servicios odontológicos y sociosanitarios), resultados en salud muy positivos (la conocida buena salud mediterránea a la que sin duda también contribuyen la asistencia, y en particular la atención primaria), así como una cobertura universal y amplia del riesgo de enfermar.

Desde luego que cuando nos asomamos a las percepciones de los usuarios de la sanidad pública las comparaciones con otros países dejan mucho menos espacio para la auto-complacencia; así nos vemos en el puesto 17 de 26 países en un reciente estudio Europeo (Euro-health consumer index 2006)<sup>3</sup>.

Esta reflexión debe llevar a dos argumentos importantes para el sector sanitario: en primer lugar, y tras el contraste con las graves insuficiencias en otros ámbitos de protección o gasto social, debemos tomar conciencia de la situación relativamente favorable de la sanidad pública y asumir que el coste de oportunidad de incrementar el gasto sanitario es dejar de hacer cosas en otros sectores que pueden tener un impacto en bienestar (y salud) muy alto. En segundo lugar, debemos ser capaces de huir del seductor triunfalismo (pues algunos de nuestros éxitos no son del todo atribuibles a nuestras virtudes) y ser capaces de emprender una revisión de lo que no va bien y cómo cambiarlo.

### **La sanidad pública como locomotora del desarrollo económico, tecnológico y social**

El sector de la salud forma parte esencial de la economía productiva y social de los países avanzados, y es generador continuado de riqueza, prosperidad y empleabilidad cualificada. Su alta interdependencia con otros mercados estratégicos y globales, como la industria de los nuevos materiales, el sector de las telecomunicaciones y otras actividades emergentes vinculadas al desarrollo de la microelectrónica y de la nanotecnología, convierten a su cadena de diseño y de valor en un *cluster* de innovación disruptiva de primer orden.

En los últimos 30 años esta industria de la salud ha sido el sector de la economía con más rápido crecimiento en Europa y Estados Unidos, representando hoy un volumen de negocio próximo a los 3 billones de euros, superior en tres veces al PIB español.

<sup>3</sup> Este índice puede consultarse en: <http://www.healthpowerhouse.com/media/EHC12006.pdf>; consultado en agosto de 2006.

El sector sanitario está presente en todas las formas y procesos de globalización, y sus mercados de bienes, manufacturas y servicios, así como sus factores de producción, se han mundializado en las últimas décadas de manera vertiginosa. El conocimiento y la tecnología constituyen las competencias esenciales de esta «industria de la vida», y representan para las corporaciones empresariales la fuente de mayor valor estratégico, tanto por su rendimiento sostenible como por el liderazgo y ventajas competitivas que proporcionan en una economía abierta e interdependiente.

El mercado de la salud es hoy uno de los más dinámicos de la economía mundial, impulsado por el cambio tecnológico y la gran atraktividad que genera para la inversión de capital a largo plazo. El insumo farmacéutico sigue representando en términos relativos más del 50% de los activos que se generan en este sector, y su crecimiento —a pesar de la crisis de innovación— sigue siendo espectacular en volumen de ventas y en márgenes de beneficio.

El proceso de capitalización creciente y la alta rentabilidad comparada de las industrias de la salud sobre otras actividades económicas se deben, fundamentalmente, a una conjunción de factores como son: la consolidación de los activos fijos a largo plazo, las infranqueables barreras de entrada, la consistencia de sus estrategias globales corporativas, el abrumador beneficio operativo sobre ventas y sobre recursos propios e inversión, así como la poderosa capacidad de influencia sobre los agentes sanitarios y su eficiente red tentacular que llega a todos los ámbitos y niveles de actuación en el sector.

Pero la ciencia y la técnica deben ser contempladas desde su perspectiva de oportunidad; en ellas están buena parte de las soluciones, que dependerán de cómo se promueva y gestione la innovación al sistema público de salud.

Así, la aplicación de la ciencia y la tecnología a organismos vivos como desarrollo de los procesos biológicos está representando, desde la década de los 70, una de las fuentes de mayor creación de valor económico, de conocimiento y de experiencia innovadora, creando nuevos mercados competitivos en el sector de la biomedicina. También, los avances en biología molecular e ingeniería genética y sus aplicaciones para incrementar el conocimiento de las bases biológicas de las enfermedades del ser humano constituyen el horizonte más prometedor de la medicina futura, tanto en sus facetas preventivas, en el desarrollo de innovadores sistemas tecnológicos para mejorar los procesos diagnósticos y terapéuticos, así como en la creación de nuevas moléculas, fármacos y productos biológicos para aplicaciones médicas más eficaces, seguras y personalizadas.

El tejido empresarial de base tecnológica en este sector de la biomedicina y de la salud humana es hoy uno de los enfoques más visibles del desarrollo económico y social de las economías modernas. Sin duda, este sector empresarial, con sus modelos de gestión y de

negocio verdaderamente innovadores, precisa de regulación tanto nacional como internacional, de políticas de precios transparentes y socialmente responsables, de garantías públicas para blindar la propiedad industrial y de un sistema de innovación como política de Estado para impulsar las funciones más estratégicas y de valor añadido de esta industria.

Por último, es necesario prestar especial atención a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como instrumentos apropiados para facilitar el acceso y la gestión del conocimiento en el sector sanitario. La telemedicina, las redes tecnológicas digitales, Internet, bases de datos y aplicaciones multimedia, así como otras tecnologías y procesos innovadores, constituyen hoy, en un mundo globalmente interconectado, herramientas imprescindibles para la educación y aprendizaje interactivo, así como para el uso y aplicaciones en la práctica de la medicina contemporánea.

### **El factor humano y la organización ante el cambio científico y tecnológico del sector salud**

La amplitud e intensidad de los procesos de concentración e integración de activos y capital desarrollados en las dos últimas décadas en las principales corporaciones industriales del sector no encuentran parangón en ninguno de los ciclos de la historia económica moderna, y su inexorable fuerza de presión vertical sobre todos los sistemas de provisión social y, en particular, de los servicios sanitarios públicos está cambiando los patrones de comportamiento y las alianzas internas de los agentes claves del sector, desde el ámbito de la política pública hasta el complejo mundo de las profesiones sanitarias.

El dinamismo de la economía y de las organizaciones modernas tiene su origen en la innovación y en el desarrollo de los conocimientos. Este activo fijo, al no estar sometido a rendimientos decrecientes, crea valor productivo sostenible a través de las interacciones de procesos funcionales, tecnológicos y sociales.

En una economía de conocimiento, los productos sanitarios han venido siendo en las últimas décadas los de mayor expansión, y por ello la población activa sanitaria –preferentemente los tecnólogos de la medicina y de la enfermería– ha representado el segmento de la fuerza de trabajo de más rápido crecimiento en el pasado siglo XX. En nuestro país, en torno al 30 % de los trabajadores del conocimiento está directa o indirectamente vinculado a este sector estratégico.

Para que el sector de la salud vigore la economía y el desarrollo social en nuestro país es necesario confiar y otorgar un papel más determinante a los profesionales sanitarios

—*empowerment*—, por ser quienes custodian y gobiernan el conocimiento en las instituciones y servicios asistenciales; evaluar los procesos y tecnologías esenciales, identificando las *best practices*; formalizar con seguridad y eficacia los ciclos de innovación sanitaria socialmente responsable; desarrollar procesos de aprendizaje tecnológico y gobierno del conocimiento en los microsistemas, gestionando con transparencia el interfaz entre el conocimiento interno y externo (mercado) y asegurar la implantación de las mejoras organizativas y gestoras socialmente más eficientes.

Por ello, el escenario sanitario viene marcado por *incertidumbres*, *riesgos*, *desafíos*, *oportunidades...*, así como por otros vectores cambiantes en el espacio y en el tiempo que exigen, desde la responsabilidad de los gobiernos y de las instituciones, respuestas coherentes a las nuevas necesidades y demandas sociales: *incertidumbres* que genera la sostenibilidad de un modelo económico y social basado en difíciles equilibrios agenciales; *riesgos* que acompañan a la propia complejidad de los servicios sanitarios, al cambio tecnológico y a los elementos de irracionalidad que persisten en los procesos organizativos y en las prácticas profesionales; *desafíos* que acontecen en este nuevo milenio vinculados a la innovación, a los procesos de aprendizaje y a la mejora de la productividad de quienes gobiernan y custodian el conocimiento esencial y *oportunidades* que señalan el camino para mejorar la eficiencia, el talento creativo, la cooperación en el trabajo, la excelencia del servicio y la génesis de empleo cualificado. Todas estas dimensiones transformadoras deben ser lideradas y gestionadas desde la política sanitaria, en el marco de los procesos de reformas institucionales, organizativas y sociales.

## Los cinco ejes de la propuesta de contrato social por un SNS sostenible

En la reflexión referida sobre el contrato social para un SNS sostenible, basábamos el análisis en cinco ejes que permitían estructurar los problemas y facilitaban su caracterización; pasemos a revisar y actualizar brevemente dichos cinco ejes.

### a) Suficiencia

Se trata de algo parecido a la virtud doméstica de llegar a fin de mes. Y tras cuatro años y medio de gestión autonómica plena, y una operación de «salvamento» gestionada a través de la Conferencia de Presidentes de 2005, nos aproximamos probablemente a una nueva crisis de financiación sanitaria, que posiblemente emergerá después de las próximas elecciones autonómicas de 2007 (cuando haya que concretar las promesas, sacar las factu-

ras acumuladas en los cajones, y empezar a pagar las inversiones de capital camufladas en forma de concesiones o «iniciativas de financiación privada»).

Ahora estamos ante un escenario un tanto diferente, abierto con el nuevo Estatuto de Cataluña y los que surgirán tras su estela; necesariamente se cambiará la Ley 21/2001-de financiación, en un sentido de mayor capacidad de regulación autonómica sobre los ingresos. Esto deja al Gobierno central con menor margen de maniobra para redistribuir o para encabezar operaciones de saneamiento de deudas. Esperemos que la posible merma en equidad sirva, al menos, para que cada palo aguante su vela (y que el que cometa el «pecado» de gastar más de la cuenta tenga la «penitencia» de pedir un mayor esfuerzo fiscal a sus contribuyentes-votantes regionales). El peor escenario es que siguiera la gestión temeraria de algunos<sup>4</sup> y se mantuviera la esperanza de que el Gobierno central acudiera como el séptimo de caballería. Obviamente, este descontrol crónico lleva a enlazar el problema de suficiencia con el de sostenibilidad del sistema.

### *b) Sostenibilidad*

Hemos defendido desde hace años que el SNS es sostenible y que podemos, y debemos, legar a la siguiente generación un sistema público de salud más efectivo y eficiente, con más calidad, y con un coste razonable y asumible. Pero para ello hay que hacer cosas, y no sólo cantar las virtudes de la sanidad pública, o meter simplemente más dinero cuando los números rojos nos abrumen. Y las cosas que hay que hacer tienen que ver con las relaciones del sistema con suministradores tecnológicos y farmacéuticos (sostenibilidad externa), y con nuestros propios recursos humanos (sostenibilidad interna).

El mayor gasto en farmacia o tecnología no es bueno o malo en sí mismo, pues su adecuación depende de los resultados finales en ganancias de cantidad y calidad de vida que se obtengan. La preocupación de muchos radica precisamente en que el crecimiento exponencial que estamos experimentando desde hace dos décadas se combina con un estancamiento en los resultados en salud (lo que llaman la ley de los rendimientos decrecientes).

---

<sup>4</sup> Las iniciativas de construcción de nuevos hospitales a través de concesiones administrativas o contratos especiales al sector privado (ejemplos en Valencia y Madrid), además de su ineficiencia económica y de su deslealtad a los requisitos de estabilidad macroeconómica, suponen un problema de legitimidad democrática: en efecto, una mayoría parlamentaria (del signo que sea) toma decisiones que afectan a legislaturas futuras, e incluso a generaciones venideras, sin ningún respeto a futuras mayorías o a la propia solidaridad intergeneracional.



En el medicamento cabe hablar de una crisis de innovación; sin embargo, los agentes industriales (y toda la amplia cadena de agentes de distribución y dispensación que van a su rebufo) se han acostumbrado a extraer beneficios extraordinarios y cuentan con algunos mecanismos para seguir vendiendo pseudo-innovación, o incluso se precipitan en la comercialización de moléculas poniendo en riesgo a los pacientes. En la tecnología (especialmente la diagnóstica) no hay crisis de innovación, pero se produce una «fascinación tecnológica» (VI) que lleva a los médicos de nuestro entorno público a un uso excesivo e inapropiado. Esta fascinación está claramente estimulada por el marketing comercial y posibilitada por la ausencia o debilidad de información independiente y de criterios de planificación, difusión y utilización de las tecnologías sanitarias.

No se trata de crear un clima adverso contra la industria; las novedades futuras vendrán en buena medida generadas o comercializadas a través de ella, y el funcionamiento correcto del ciclo de investigación, desarrollo e innovación requiere fluidez en las interacciones; fluidez, pero con transparencia. Esto implica que los poderes públicos deben estimular aquella innovación que aporta efectividad, pero también modular (o incluso inhibir) la incorporación bajo financiación pública de algunos nuevos productos que no aporten suficiente valor añadido sanitario y social.

La enorme capacidad de influencia de la industria y los agentes externos en médicos, responsables institucionales y políticos crean un contexto enormemente preocupante, que obligaría (aunque sólo fuera por salud democrática) a reducir los conflictos de interés en campos esenciales de gestión del conocimiento (financiación pública de la formación continuada, investigación, sociedades y revistas científicas, etc.), a monitorizar los perfiles de práctica clínica (promoviendo estilos más coste-efectivos de asistencia), a evaluar los sistemas y concursos de compra de insumos, y a reconsiderar seriamente los mecanismos de incompatibilidad y conflictos de interés de altos cargos.

Además de la sostenibilidad externa, tenemos otra interna, condicionada por la actitud de todos los que trabajamos en la sanidad pública, tanto en el plano laboral-sindical como el profesional.

Respecto al primero, necesitamos cambiar la perspectiva sindical: trabajar en el SNS no puede ser lo mismo que trabajar en cualquier empresa comercial; los trabajadores históricamente son copropietarios del SNS (su capitalización se hizo con contribuciones a la Seguridad Social de los trabajadores). Pero, además, la sanidad pública es donde vamos los trabajadores cuando enfermamos, donde llevamos a nuestros hijos, a nuestros mayores. Al menos, por un egoísmo inteligente, debemos entender que este no es un sector donde el sindicalismo pueda plantearse en términos de pedir más dinero a cambio de menos

esfuerzo. El reto consiste en superar la abrumadora tendencia homogenizadora y garantista del empleado público y ensayar un pacto por la modernización de las Administraciones y servicios públicos, que haga compatibles (porque lo son) el empleo de calidad con una mayor adaptabilidad, incentivación, protagonismo, autonomía y promoción del factor humano en la sanidad.

Debemos, por tanto, considerar que los sindicatos de progreso en este sector social preferente, más allá de su función representativa de los intereses y de las garantías laborales de los trabajadores sanitarios, deben ser codecisores con responsabilidad en las orientaciones de la política sanitaria y agentes custodios de la conciencia ética en el sector público, tanto por su legitimidad histórica como por el compromiso con los principios fundacionales del SNS.

Por ello, la responsabilidad con el sistema sanitario y la sociedad exige su participación efectiva en el proceso de desarrollo sanitario, articulación territorial y cohesión social, contribuyendo incondicionalmente a consolidar los derechos y libertades de la ciudadanía sanitaria. Este pacto es una parte esencial del nuevo contrato social que propugnamos.

En el mismo sentido necesitamos un pacto por un nuevo profesionalismo sanitario: entre Administraciones sanitarias, colegios profesionales, sociedades científicas y agentes sociales. Un pacto que convoque a lo mejor de las profesiones médica, de enfermería y otras profesiones sanitarias; un pacto que abra un nuevo espacio de autonomía responsable, calidad y eficiencia social; tanto de la organización clínica como de la práctica profesional.

### *c) Solidaridad*

Tenemos lamentablemente que seguir hablando de viejos problemas que no hemos solucionado, y que persisten como anacronismos cada vez más patéticos e injustos. El SNS no está universalizado del todo, pues al no definirse por ciudadanía y residencia algunos (pocos, pero algunos) no tienen derecho de afiliación aunque pagan impuestos; además, el aseguramiento público sigue fraccionado, siendo particularmente escandaloso el que los funcionarios públicos (que deberían dar ejemplo) disfrutan de privilegios especiales y se fugan del SNS hacia el sector privado con el dinero público bajo el brazo; hay subsectores sobre los que se ejerce un escasísimo control público (mutuas de accidentes, seguros de tráfico, etc.); en definitiva, los viejos problemas que están exigiendo un abordaje reformista, que podría venir del nuevo concepto de ciudadanía sanitaria al que luego nos referiremos.

Pero junto a lo anterior, hay otra dimensión de solidaridad que debemos considerar con mayor atención, dadas las transformaciones que se han operado con la generalización de las

trasferencias del INSALUD y los cambios estatutarios y de financiación: hablamos de la solidaridad o cohesión territorial del sistema, que podría simplemente definirse como la probabilidad de que dos ciudadanos con igual necesidad de salud reciban un tratamiento de la misma efectividad y calidad, sea cual sea el lugar (o la comunidad autónoma) donde residan.

Garantizar lo anterior no es nada fácil; depende de que exista un Gobierno central con capacidad económica para movilizar fondos que nivelen las desigualdades regionales de renta y fiscalidad; depende también de la habilitación de fondos específicos (fondo de cohesión sanitaria) para que el Ministerio de Sanidad y Consumo pueda catalizar acciones específicas orientadas a subsanar desigualdades en salud y promover activamente un reequilibrio de oportunidades. Y depende también de la capacidad de entendimiento y cooperación entre Administraciones, dado que en un modelo federal (las competencias de planificación y gestión de recursos de las autonomías son casi plenas) el sistema sólo es viable si sus componentes interaccionan a través de la cooperación.

Pero el problema para que lo anterior ocurra es que el gobierno central no ha adecuado su estructura y funcionamiento a este modelo de competencias y recursos altamente descentralizadas, y, por ello, el problema esencial para garantizar la equidad territorial es la búsqueda de instrumentos de gobernabilidad del SNS.

#### *d) Gobernabilidad*

Habitualmente no somos conscientes del enorme subdesarrollo institucional de esto que llamamos «SNS»: el SNS no tiene personificación jurídica; no tiene realidad organizativa tangible; no tiene nadie que ostente su representación con dicha denominación. Es una bella entequeia sugerida por la Ley General de Sanidad, cuya levedad existencial ha servido hasta la fecha, pero que ahora se manifiesta inútil para sustentar el funcionamiento de un sistema complejo y con crecientes problemas de sostenibilidad.

El Consejo Interterritorial (CI) ha de ser necesariamente el núcleo de gobierno del sistema; pero la evidencia de los conflictos políticos permanentes que desde 2003 aquejan a este órgano indican que se precisan reglas nuevas, y consensos políticos más robustos. Estamos convencidos de que se precisa una arquitectura de gobierno diferente, en la cual, aunque la legitimidad se obtenga del CI, domine la dimensión técnica, la autonomía responsable, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto nos lleva a pensar en un diseño institucional del tipo Banco de España, Consejo Económico y Social, o... incluso RTVE. El SNS es, al menos, tan importante como los entes citados, lo que acreditaría que se

empleara un plus de iniciativa e innovación en el rediseño de su marco corporativo de gobierno.

Pero, además, el gobierno del SNS precisa de otros instrumentos: recursos económicos a través de un fondo de cohesión significativo y bien gestionado; recursos técnicos y organizativos para apoyar funciones horizontales de cooperación, intercambio de información y gestión de otras funciones compartidas, y recursos de conocimiento para enfrentar entre todos los problemas de sostenibilidad y racionalidad. El Ministerio de Sanidad y Consumo debe cambiar mucho para salir de su deriva burocrática y regulatoria, y encontrar el perfil de catalizador inteligente que se precisa. Y no puede decirse que en los últimos años se haya avanzado significativamente en dicha transformación.

#### *e) Racionalidad*

Este es un eje de crisis más complejo y que opera en el largo plazo, aunque subyace y complica los problemas anteriores; nos referimos a la deriva poco racional de la medicina moderna y, también, a la distorsión de las expectativas de la sociedad ante la salud y la enfermedad.

La ciencia y la técnica médicas, aunque han tenido notables avances, tienen límites que no pueden traspasarse; hay un choque entre expectativas desmedidas (alimentadas desde el ámbito comercial y profesional) y resultados modestos. Dichas expectativas llevan a distorsionar la percepción de los pacientes respecto a su problema de salud, creando la fantasía de que la medicina tiene respuestas para todos los problemas (incluido el envejecimiento) con tal de aplicar suficientes recursos y tecnologías. Esta atribución de omnipotencia, aunque halaga la vanidad de los médicos, lleva a la desorientación, al «queme» y desánimo de muchos profesionales en su práctica diaria. Y, por supuesto, lleva a graves problemas de despilfarro de recursos e ineficiencia asignativa del conjunto del sistema.

La medicalización del malestar y el *discomfort* nos amenaza como un nuevo problema de salud, como una neurosis de la salud perfecta, de la estética juvenil y de la prevención irracional e insensata, que viene de la mano de un modelo de «*consumerismo*» médico estéril y alienante (VII). Obviamente, este problema requiere un tratamiento mucho más complejo que incluye muchas claves antropológicas y culturales. Sin embargo, un contrato social debe incluir algunos cambios en clave de limitación de la acción de agentes comerciales (publicidad engañosa), de educación e información sanitaria, de limitación de conflictos de interés de los profesionales, de inversión en formación para los sanitarios, y de fomento de un nuevo profesionalismo.

## **Contrato social y ciudadanía sanitaria: ¿vía muerta?**

La caracterización del sector sanitario, el diagnóstico de los problemas estructurales e incluso algunas líneas de acción sugeridas, que se han expuesto antes de forma breve, son en general bien acogidas y compartidas por un amplio abanico de personas. E incluso, muchos responsables institucionales y políticos manifiestan su interés y un grado notable de consenso con estas ideas y propuestas. Sin embargo, parece que aunque la música guste no hay forma de que empiece el baile.

En efecto, hemos visto cómo nadie ha respondido a una de las iniciativas que podrían haber sido fundamentales para aprovechar esta segunda mitad de la legislatura: la creación de una comisión mixta Congreso-Senado para elaborar un documento sobre sostenibilidad del SNS. Y no será porque no se formuló la propuesta desde entornos sindicales (tema liderado directamente por José María Fidalgo (VIII) y planteado en entrevistas a los presidentes del Congreso, Senado y a los grupos parlamentarios) e incluso desde entornos profesionales como sociedades científicas (IX).

Sin embargo, hay que aceptar que los procesos de cambio no se precipitan cuando se quiere, sino que suelen precisar un factor desencadenante; dicho factor suele ser la aparición de una crisis (¿la siguiente crisis anunciada de suficiencia presupuestaria?), pero también podría ser generado desde la inteligencia y capacidad de anticipación de los gobernantes, que a partir de su propia iniciativa crearían una ventana de oportunidad para hacer avanzar una agenda reformista de los problemas estructurales.

No podemos dejar de pensar que este tema debería estar muy alto en la agenda del Ministerio de Sanidad y Consumo. El mejor momento ha pasado, pues las comunidades autónomas están a punto de entrar (o ya han entrado) en esa recta final preelectoral donde (inevitablemente) la inteligencia deja paso al marketing político; pero creemos que aún existen posibilidades de iniciar una agenda de debate sistémico –aunque quizás en clave más técnica que política– que permitiera situarnos a finales de 2007 con una reflexión articulada sobre las alternativas a la suficiencia, solidaridad, sostenibilidad y gobernabilidad del SNS.

Y, en particular, el debate sobre ciudadanía sanitaria debería ocupar un papel importante en este tiempo: completar la universalización, establecer los cauces para una auténtica integración del aseguramiento público de riesgos de salud, definir un marco positivo de derechos y deberes, y establecer unas vías para exigir las garantías de este nuevo estatuto de «ciudadanía sanitaria». Estas son las dimensiones de una tarea compleja, pero factible y necesaria para nuestro SNS.

En medio de los festejos de celebración del aniversario de la Ley General de Sanidad de 1986 («la del PSOE»), una buena idea sería refundir lo substancial y vigente de dicha ley con los temas de coordinación introducidos por la Ley de Cohesión y Calidad de 2003 («la del PP», pero que no se formuló como alternativa, sino como complemento), actualizando al menos dos dimensiones esenciales: los instrumentos de gobernabilidad del SNS y el nuevo marco de ciudadanía sanitaria. Esta sí sería una nueva Ley General de Sanidad del siglo XXI que la sociedad española precisa y se merece; y además no habría otra iniciativa que mejor rindiera tributo a la ley de 1986.

### **A modo de epílogo: el tema emergente del buen gobierno**

Preocupa la dificultad de avanzar en los problemas del SNS; pero también empieza a crear un gran desasosiego la evidencia de que los instrumentos de gobierno de lo público dan señales de anquilosamiento e incapacidad para abordar los retos y desafíos que tenemos por delante. Por supuesto que esta preocupación desborda el marco de este artículo y, también, trasciende al propio sector sanitario, para enlazar con una reflexión más amplia y profunda sobre el tema del «buen gobierno», tanto de la función política como de la función institucional y profesional.

Y no es un tema teórico, pues tiene consecuencias prácticas devastadoras. Por ejemplo, cuando la mesa del Consejo Interterritorial se toma como un lugar para escenificar roles partidarios; y, también, cuando se ponen y se quitan gerentes de hospital o de primaria por parte de los responsables políticos, sin ninguna necesidad de argumentación o motivación y sin rendir cuentas a ningún órgano de gobierno o participación. Este último debate, sobre la necesidad de crear órganos de gobierno en los centros sanitarios y promover la profesionalización de los directivos públicos, fue objeto de unas jornadas de la Organización Médica Colegial, SEESPAS (Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria) y SEDISA (Sociedad Española de Directivos de la Salud), evidenciándose un alto nivel de acuerdo sobre este tema (X).

Sin embargo, otras noticias que nos llegan resultan desalentadoras; en particular los ceses de este verano a jefes clínicos del Hospital Severo Ochoa por parte de la Consejería de Sanidad de Madrid, no sólo son preocupantes por su propio significado represivo; el argumento de los políticos madrileños es más preocupante: el ser cargos de «libre designación» (¿lo son en realidad?) da derecho universal a cesar y nombrar sin tener que justificarse ni argumentarlo, ni rendir cuentas a nadie. O sea, que esta especie de patente de corso que

nunca debería haber existido para directivos institucionales y gerenciales, parece que ahora amenaza con extenderse al mundo profesional. De mal en peor. Y resulta llamativo el silencio de voces colegiales y de sindicatos profesionales, que parecen anestesiados por las simpatías políticas, cuando deberían darse cuenta de que la arbitrariedad que se está entronizando tiene efectos deletéreos en el profesionalismo clínico y gestor.

Debemos entender que, en los complejos sistemas económicos y sociales que hoy nos toca gestionar, de poco vale la rústica diatriba de los partidos políticos; poco avanzamos cuando unos y otros se echan en cara méritos y culpas con carácter universal e indiscriminado. Así pensemos por un momento en algunos de estos problemas difíciles y testarudos, al hilo de este caluroso verano de 2006: los fuegos forestales, los accidentes ferroviarios, las listas de espera, la violencia de género que no cesa, el peligro de la gripe aviar..., o los cayucos arribando imparables a la costa canaria.

Para abordar, hacer inteligibles y encontrar vías de mejora de distintos problemas sociales complejos, necesitamos salir de la rústica retórica adversarial que hoy conocemos por debate político. Tenemos que poner en juego nuevos instrumentos de gobierno.

Esto nos hace pensar que hay un tema «de Estado» que está emergiendo con fuerza, y que comienza a ser precondition para superar los desafíos de las sociedades modernas: la gobernabilidad, gobernanza o buen gobierno, como atributo que permite un nuevo equilibrio participativo e innovador entre lo político, lo social y el conocimiento experto.

Pensamos que en esta línea, los agentes sociales, y en particular los sindicatos de progreso, pueden tener un importante papel como impulsores de «terceras vías» para hacer frente a problemas estructurales que permitan atenuar la miopía y sectarismo que hacen tan difícil avanzar. La referida experiencia de los Pactos de Toledo para la Seguridad Social acredita a los agentes sociales como un elemento de responsabilidad y creación de valor colectivo, que podría y debería ser aplicado a un nuevo contrato social en la sanidad, que finalmente aporte las señas de identidad de la nueva «ciudadanía sanitaria».

## BIBLIOGRAFÍA

- I Repullo JR y Oteo LA, editores. *Un Nuevo Contrato Social para un Sistema de Salud Sostenible*. Barcelona. Editorial Ariel, SA; 2005.
- II Calero-Martínez J, Costa-Cuberta M. «Análisis y evaluación del gasto social en España». Madrid. Fundación Alternativas, 2003. Laboratorio Alternativas: Documento de trabajo 21/2003. Accesible en: [http://www.falternativas.org/index.php/component/option,com\\_wrapper/Itemid,183](http://www.falternativas.org/index.php/component/option,com_wrapper/Itemid,183)
- III Datos de OCDE sobre gasto social accesibles en: [http://www.oecd.org/document/2/0,2340,en\\_2825\\_497118\\_31612994\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/2/0,2340,en_2825_497118_31612994_1_1_1_1,00.html)  
Consultado en agosto 2006.
- IV Euro-Life. Gini Index. European Foundation for the improvement of working an living conditions. Accesible en: <http://www.eurofound.eu.int/areas/qualityoflife/eurlife/index.php?template=3&radioindic=158&idDomain=3>  
Consultado en agosto de 2006.
- V OMS. World Health Report 2000 - Health Systems: Improving Performance. Accesible en: <http://www.who.int/whr/2000/en>
- VI Peiró S, Bernal E. «¿A qué incentivos responde la utilización hospitalaria en el Sistema Nacional de Salud?» En: Palomo L, Ortún V, García-Benavides F, Márquez-Calderón S. *Informe SESPAS 2006: Los desajustes en la Salud en el mundo desarrollado*. Gaceta Sanitaria, 2006; 20 (suplem. Nº 1): 110-6.
- VII Repullo JR. Presentación del Informe SESPAS 2006. En: Palomo L, Ortún V, García-Benavides F, Márquez-Calderón S. *Informe SESPAS 2006: Los desajustes en la Salud en el mundo desarrollado*. Gaceta Sanitaria, 2006; 20 (suplem. Nº 1): 1. (Editorial)
- VIII Reseña de boletín de noticias del Senado de 8/11/2005 donde el presidente del Senado recibe al secretario general de CC.OO. que le solicita la creación de una comisión mixta para la sanidad. Accesible en: [http://www.congreso.es/cgi-bin/congreso/ora?PROC=fotonotinf.ventana\('0000A522.0004.0006'\)](http://www.congreso.es/cgi-bin/congreso/ora?PROC=fotonotinf.ventana('0000A522.0004.0006'))
- IX Comparecencia de José Repullo, como presidente de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria en el Senado: Consultar intervención de 24 de octubre de 2005, en la Comisión de Sanidad y Consumo del Senado; accesible en: [http://www.senado.es/legis8/publicaciones/html/maestro/index\\_CS0223.html](http://www.senado.es/legis8/publicaciones/html/maestro/index_CS0223.html)
- X El 15 de marzo de 2005 se celebró el III Foro Iain Entralgo en la Organización Médica Colegial donde se presentó un decálogo para el buen gobierno y la profesionalización de la gestión; foro accesible en: [http://www.cgcom.org/notas\\_prensa/pdf/05\\_03\\_16\\_buen\\_gobierno.pdf](http://www.cgcom.org/notas_prensa/pdf/05_03_16_buen_gobierno.pdf)