

ESTADO DE BIENESTAR, DIÁLOGO SOCIAL Y MERCADO DE TRABAJO



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

**ESTADO DE BIENESTAR,
DIÁLOGO SOCIAL Y
MERCADO DE TRABAJO**

Promueve y edita: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias
Plaza de La Paz, 9 - 1º Izda. 33006 Oviedo

Depósito legal: AS. 3.314-2003

Imprime: Gráficas Summa, S.A. (Pol. ind. de Silvota Llanera - Asturias)

ÍNDICE

Presentación	7
Prólogo	11
1. La acción sindical en el marco de la nueva situación económica y social: el valor del diálogo social.....	19
2. Evolución de la legislación laboral	29
3. España y la política social europea.....	47
4. Políticas de bienestar y diálogo social.....	61
5. Empleo, Crecimiento Económico y Protección Social.....	71
6. La protección social en Europa.....	83
7. Evolución reciente del empleo en Asturias: ¿cambio cíclico o tendencial?.....	117
8. Pacto institucional por el empleo: un ejemplo de diálogo social	139
9. El papel de los Consejos Económicos y Sociales en la realidad social española	149

Con este ciclo de conferencias organizado por el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, durante los meses finales del año 2002 y principios del 2003, se pone en marcha el ejercicio de una de tantas funciones que la Ley nos encomienda.

El título genérico de “Diálogo Social, Estado de Bienestar y Mercado de Trabajo” pretende recorrer un amplio abanico de temas sociales que conforman la actualidad sociopolítica y económica, aspectos todos ellos que interesan a todos los ciudadanos en general y a los asturianos en particular.

En este ciclo participaron los máximos representantes, a nivel nacional, de las organizaciones sindicales y empresariales, reputados expertos en áreas económicas, sociales y laborales de la Universidad de Oviedo, responsables del Gobierno regional y el Presidente del CES del Reino de España.

El CES de Asturias, a través de este tipo de actividades, impulsa su presencia en la sociedad asturiana pretendiendo aportar al debate público una visión independiente, plural y rigurosa del análisis de la realidad social, económica y laboral, contribuyendo de este modo a la búsqueda de alternativas y soluciones.

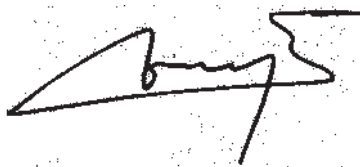
Quiero agradecer, en nombre del CES, la actuación de todos los conferenciantes por sus brillantes exposiciones, así como a quienes

colaboraron en hacer posible este ciclo: al Ayuntamiento de Oviedo, que amablemente y de forma desinteresada nos cedió las salas del Auditorio de nuestra ciudad, así como a la Universidad de Oviedo por la cesión de las vetustas aulas de su edificio histórico, y a la Fundación de la Universidad de Oviedo.

Agradecimiento también a Cajastur, quien además de colaborar en el desarrollo de las conferencias, financió la totalidad de esta publicación que presentamos, así como a su Presidente por la presentación de la obra y al Magnífico Rector de la Universidad de Oviedo por prologar este libro; ambas aportaciones enriquecen la obra que publicamos.

Por último, quiero hacer una mención especial de agradecimiento al que fue Jefe del Área Económica de este Consejo, D. Efrén Viejo de la Guerra, y a D^a Carmen Alcobendas Paco, Secretaria de Presidencia, sin cuyo esfuerzo, entrega y aportaciones, estoy seguro, no se podría haber realizado este ciclo.

El Presidente del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.



Nicolás Álvarez Álvarez

PRESENTACIÓN

EL CES, FORO DE CONFIANZA Y ATALAYA DE FUTURO

Manuel Menéndez
Presidente de Cajastur

El Consejo Económico y Social de Asturias (CES) ha querido, tras su profunda renovación –podría decirse con mayor rigor tras su “renacimiento”– mostrar a la sociedad asturiana su vocación de foro de encuentro y de debate inteligente y fructífero, mediante un ciclo de conferencias en el que desde su título, “Estado de Bienestar, Diálogo Social y Mercado de Trabajo”, hasta sus ponentes, pasando por el contenido de las nueve disertaciones, se refleja la madurez de esta institución y su capacidad para afrontar con perspicacia y serenidad los retos de futuro.

El proceso de traspaso de competencias, la profunda reconversión de la estructura económica regional, los imparable procesos demográficos y de convergencia en el entorno comunitario y, en definitiva, la acelerada reforma y modificación de los usos y hábitos sociales, económicos y laborales en Asturias habían empujado en los últimos años a la obsolescencia a algunas instituciones. El Consejo Económico y Social, que en el Principado de Asturias existe legalmente desde 1988, requería una adaptación a un entorno socioeconómico tan cambiante y cambiado. El CES, concebido inicialmente como ente vinculado a la Administración y al servicio de la misma como órgano consultivo, necesitaba aproximarse a la sociedad y ser parte de ella, para convertirse, como lo está ahora demostrando desde su renacimiento, en un agente social relevante, que no sólo es lugar de encuentro de los agentes económicos, sino, y sobre todo, ámbito de reflexión e impulso de adaptación y modernización.

La remodelación del CES, en la nueva etapa iniciada hace dos años, ha supuesto la transformación de esta institución, de tal forma que se ha convertido en algo más que un aparato burocrático de la Administración. El nuevo CES tiene ahora la vocación, pero también la obligación de ser al mismo tiempo cátedra social (ámbito de estudio y reflexión), lugar de interrelación e interacción de los agentes sociales, vanguardia en el análisis y estudio de los fenómenos socioeconómicos y, en cierto

modo, augur del devenir de la sociedad y de la economía regional en el marco nacional y comunitario.

Estas nuevas misiones del CES se han mostrado con vigor y de forma brillante en el ciclo de conferencias “Estado de Bienestar, Diálogo Social y Mercado de Trabajo”. Por ello, el CES de Asturias ha sido, mas que anfitrión, impulsor en la sociedad asturiana de este nuevo y esencial debate sobre el presente y el futuro y sobre las interrogantes de la denominada sociedad del bienestar y sus complejas y sutiles estructuras y mecanismos de funcionamiento. Una de las principales virtudes de este ciclo ha sido su serena y enriquecedora pluralidad, crisol de variadas posiciones y perspectivas.

Desde esa premisa conciliadora y de diálogo de ideas, y de igual manera que el CES aglutina sindicatos, empresarios, Universidad, representantes de la economía social, Administración municipal (a través de la Federación Asturiana de Concejos) y Administración autonómica, el ciclo de conferencias ha mostrado visiones sindicales, empresariales, políticas y académicas sobre la sociedad, el bienestar y su futuro, la cual, además, ha sido analizada desde variadas y complementarias perspectivas, como la jurídica, la comunitaria, la estadística, la normativa y la política de empleo.

La lectura conjunta de las nueve conferencias permite disponer de una atalaya intelectual privilegiada para otear el horizonte de la situación socioeconómica regional y de los retos a los que deberemos enfrentarnos a corto y medio plazo. El análisis de los mejores en cada uno de los terrenos y enfoques de la sociedad del bienestar (los máximos dirigentes sindicales y empresariales, los estudiosos académicos, el Consejero de Trabajo y el cierre del Presidente del CES Nacional) pone a disposición de la sociedad un profundo y sólido conocimiento del presente regional y nos marca las líneas sobre las que habrá que reflexionar y actuar para preservar el desarrollo económico y social.

En este futuro, el diálogo social, como apuntan todas las conferencias, es un valor esencial. Pese a las diferencias políticas, ideológicas o intelectuales, existe en la sociedad asturiana la consciencia de que la credibilidad del diálogo es un cauce imprescindible para la creación de empleo y de riqueza, un requisito inexcusable para el desarrollo y un cimiento imprescindible de futuro. En una sociedad postindustrial, adecuadamente estructurada y flexible ante las circunstancias cambiantes, el papel del CES es cada día más relevante, porque, además de otras muchas virtudes, ha de tener, esencialmente, la de ser un espacio de confianza entre los interlocutores y, por lo tanto, la mejor puerta de acceso al diálogo social fluido y fructífero.

Para cumplir con esta expectativa, tan importante y al tiempo de tanta exigencia para la institución y para quienes la integran, es preciso, como ha demostrado el ciclo de conferencias: “Estado del Bienestar, Diálogo Social y Mercado de Trabajo”, alcanzar la capacidad para adelantarse a las necesidades normativas y regulatorias de la sociedad asturiana. En esta línea se encuentra la creciente actividad del CES como centro de estudio y análisis de diferentes aspectos sociales, con la elaboración de trabajos sobre las prejubilaciones, la vivienda, la sanidad pública, la gestión medioambiental o los movimientos migratorios. La capacidad de anticipación frente a los problemas, pero también ante las ventajas futuras, es un factor

cada vez más determinante en el éxito de las sociedades. Y el CES es, y debe ser de forma relevante, una pieza esencial, junto a otras instituciones regionales, en ese proceso.

No es posible olvidar que Asturias se enfrenta en estos momentos a un escenario socioeconómico novedoso y rupturista con nuestro pasado reciente. En este contexto, existen grandes interrogantes, pocas respuestas y muchas expectativas en nuestra sociedad, sobre el Estado del Bienestar. Los conferenciantes que desde octubre de 2002 hasta abril de 2003 han participado en el ciclo fueron, como se aprecia en este libro recopilatorio de las ponencias, desgranando los grandes retos a los que Asturias se enfrenta. Al final, cuando el presidente nacional del CES, Jaime Montalvo, cerró el ciclo el 23 de abril de 2003, se pusieron de manifiesto varias realidades: en primer lugar, que el renacido CES de Asturias está logrando su sitio en la sociedad asturiana, siendo parte viva e importante de la misma, lugar de encuentro de los agentes socioeconómicos pero también foro de estudio y de prospectiva; en segundo término, que no hay grandes respuestas a los grandes problemas e incógnitas de futuro, pero que, en cambio, existe en Asturias una importante riqueza humana e intelectual que permite tener plena confianza en el futuro y en la capacidad de la región como sociedad postindustrial.

Junio de 2003

PRÓLOGO

EL VALOR DEL DIÁLOGO SOCIAL

Juan A. Vázquez

Rector de la Universidad de Oviedo

Es indudable que el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias (CES) tiene como uno de sus principales objetivos el de configurarse como un espacio para el diálogo. También para el análisis, la reflexión y el estudio. En la trayectoria del CES asturiano ya hay mucho de todo esto y así lo atestiguan sus actividades y un conjunto de informes y dictámenes como los realizados sobre grandes establecimientos comerciales, sobre la organización y funcionamiento del Consejo de Relaciones Laborales y del Servicio Público de Empleo o sobre los anteproyectos de Ley del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, de Servicios Sociales y del Plan de Acciones para la Inclusión Social, entre otros.

Ambos elementos, los del diálogo, por una parte, y los de la reflexión, el análisis y el estudio, por otro lado, están en el propósito del ciclo de conferencias que, con el título *Mercado de Trabajo, Estado de Bienestar y Diálogo Social*, ha organizado el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Ese ciclo de conferencias, que constituye una prueba elocuente de la sensibilidad y el dinamismo que el CES asturiano está mostrando en los últimos tiempos, se recogen ahora para dar origen a este libro y dejar así testimonio escrito de muy destacadas intervenciones y reflexiones.

Convocados por el CES, se han dado cita, en el ciclo de conferencias, antes, y en este libro que las edita, ahora, muy atractivas participaciones y muy relevantes personalidades. Por un lado, los propios protagonistas del diálogo social y de las relaciones laborales en primera persona, para dar testimonio directo de sus experiencias y conocimientos a través de representantes y líderes tan destacados como los Secretarios Generales de CCOO y UGT, José María Fidalgo y Cándido Méndez, y del Secretario General de la CEOE, Juan Jiménez Aguilar. Por otro lado, observadores de primera línea tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y éste es el caso de Jaime Montalvo, Presidente del Consejo Económico y Social de España y de Graciano Torre, Consejero de Trabajo y de Promoción de Empleo del Gobierno de Asturias. Por último,

reputados expertos y especialistas del ámbito universitario, y más en particular de nuestra Universidad de Oviedo, que han dedicado tiempo, esfuerzo e inteligencia a lo largo de su brillante trayectoria al análisis riguroso, al estudio profundo y a la investigación del mercado de trabajo y las relaciones laborales desde diversas perspectivas y ámbitos, como es el caso de los profesores Joaquín Lorences, Florentino Felgueroso, Rodolfo Gutiérrez, Jesús Arango y Joaquín García Murcia.

Destacados ponentes y relevantes temas de análisis, componen el binomio que ha logrado concitarse en el ciclo de conferencias y en los trabajos recogidos en las páginas de este libro, que cuentan con un hilo conductor básico, con una idea fundamental, con una llamada prioritaria, la del valor del diálogo social –que ha permitido avances y acuerdos sociales de la mayor importancia en la historia reciente de nuestro país– expresado como testimonio, por unos, como constatación, por otros, y como apelación de futuro, por todos, para abordar los múltiples, cambiantes y decisivos escenarios de las relaciones laborales, las políticas de empleo, los cambios del mercado de trabajo y las nuevas formulaciones de la política social y del diseño del bienestar.

El valor del diálogo social desde la perspectiva de la acción sindical, es el objeto central de la contribución que nos ofrece el *Secretario General de CCOO*, José María Fidalgo, y del recorrido –bien podría decirse del testimonio– que efectúa por los diversos acuerdos alcanzados entre organizaciones sindicales y patronal en nuestro país a lo largo de los últimos años. El diálogo, en su opinión, es igualmente el necesario para plantear los problemas de una economía como la española que cuenta todavía con elementos diferenciales negativos en el espacio europeo, cifrados en unos niveles de desempleo más elevados, en una tasa de actividad femenina más reducida, en un mayor peso de la contratación temporal y el empleo precario, en el arraigo de un empleo “frágil” tanto por las propias condiciones de contratación como por su carácter poco productivo y descualificado.

Y ello es así, nos indica Fidalgo, en una economía en la que se marca un agudo contraste entre los recortes de derechos laborales, del lado de los trabajadores, y facilidades fiscales e incentivos a la contratación, del lado empresarial; en que se registran superiores índices de siniestralidad laboral; en que la estrategia de ventaja comparativa se sustenta en unos costes laborales más bajos en vez de en los incrementos de la productividad. En una economía que, mediante el diálogo y la concertación, ha de ser capaz de compatibilizar competitividad con cohesión social, los criterios de crecimiento con los de equidad distributiva, la defensa de los derechos laborales con la construcción de una sociedad eficiente y equitativa, para hacer pervivir el “modelo europeo” de Estado Social.

La defensa de ese modelo social, asentado sobre el empleo, la protección social, la familia y un pacto distributivo, la convicción de que la equidad no solo genera mayor cohesión social sino también mayor eficiencia económica, constituye asimismo la línea argumental central del texto que nos ofrece el *Secretario General de UGT, Cándido Méndez*, en un recorrido por la evolución histórica, por la política social europea, por sus avances y principales logros, por los progresos en la revitalización del diálogo social y el impulso de la negociación colectiva, por ese reto siempre pendiente de la política europea de empleo en el que la realidad y el deseo han ido por caminos divergentes, en que las realizaciones distan todavía sensiblemente de las formulaciones de objetivos como los de la Cumbre de Lisboa y en que es amplia todavía la agenda de tareas pendientes.

Cándido Méndez nos detalla, además, el largo listado de demandas planteadas por el movimiento sindical europeo aun por satisfacer y nos advierte sobre su importancia, sobre la imperiosa necesidad de atenderlas, sobre los riesgos de una posición del gobierno español que se distancia y parece contraria al desarrollo de una verdadera política social europea, al tiempo que incide en las amenazas que suponen el elevado desempleo, los nuevos sistemas de organización del trabajo, la transnacionalización de la actuación de

las empresas y de las decisiones económicas, mientras contempla, en cambio, esperando algunos de los planteamientos que se van abriendo paso en los debates de la Convención sobre el futuro de Europa.

Desde la perspectiva empresarial, al igual que desde la sindical, el valor del diálogo social como herramienta de extraordinaria utilidad en la configuración tanto de las relaciones laborales como de las políticas de protección social —de un diálogo social que no ha sido ajeno a los logros del pasado y no podrá estar ausente en los escenarios de futuro— es resaltado como territorio de coincidencia frente al contrapunto de otras discrepancias. La voz empresarial para ese diálogo, expresada por el *Secretario General de la CEOE, Juan Jiménez Aguilar*, apela a la defensa de mayores dosis de flexibilidad en las relaciones laborales, a activar ese “círculo virtuoso” consistente en aligerar cargas sociales y reducir costes para crear más empleo y allegar, por esa vía, más recursos a un sistema de protección social que ha de hacerse compatible en el futuro con el crecimiento económico y que para su viabilidad requiere elevados niveles de empleo.

La sostenibilidad del sistema de protección social centra una buena parte de las reflexiones que nos ofrece Jiménez Aguilar, que cifra en torno a tres pilares básicos. El primero, la necesidad de una clara y adecuada estructura de financiación del sistema, tomando como regla básica la separación de fuentes de financiación entre prestaciones contributivas o no contributivas, y complementariamente, una reducción de las cotizaciones empresariales para evitar un encarecimiento de los costes laborales que dificulten la competitividad externa de las empresas. Ello sería, en su opinión, especialmente factible en estos momentos por las liquidaciones excedentarias en cotizaciones sociales del sistema de Seguridad Social registradas en los últimos años, que habrían de aplicarse a la dotación del Fondo de Reserva, a la mejora de prestaciones y a esa reducción de las cotizaciones empresariales. El segundo pilar parte de considerar una evolución demográfica en que la baja natalidad y el acelerado proceso de envejecimiento hacen prever el

surgimiento de tensiones en el sistema hacia el futuro y que, sin llegar a considerar el efecto positivo que en este orden está teniendo el fenómeno migratorio, va a requerir de manera imprescindible la consecución de altos niveles de empleo vinculados al crecimiento económico y a un potencial de incorporación de mano de obra femenina que aun se halla constreñido por las carencias que presentan las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral que requieren actuaciones de políticas públicas capaces de proveer infraestructuras y servicios de ese tipo. Y el tercer pilar lo constituye la necesidad de modernización de los sistemas de protección social para su adaptación a los cambios del mercado laboral, para dotarlos de mayor flexibilidad ante los cambios sociales y ante las nuevas situaciones que, cada vez de modo más habitual, se plantean en el mercado de trabajo y se perciben en las propias demandas de protección de nuevos colectivos.

A promover y facilitar un marco de diálogo social institucionalizado y de participación de los agentes sociales, con unos resultados que no cabe dejar de considerar como muy relevantes, ha dedicado también una buena parte de sus esfuerzos y de una trayectoria que ya ha rebasado los diez años en el Consejo Económico y Social de España. La intervención del *Presidente del CES Nacional, Jaime Montalvo*, incide precisamente en ese aspecto, en resaltar el valor del diálogo en si mismo y como expresión de una nueva cultura de cooperación social que se trata de contribuir a fortalecer desde el CES, un organismo que reconoce y articula la representación de intereses económicos y sociales para que puedan ser tenidos en cuenta en la adopción de decisiones políticas y cuyas funciones han ido ampliándose más allá de las estrictamente consultivas hasta constituirse en órgano de debate y deliberación de los agentes sociales en materia socioeconómica y laboral.

A la labor a favor del diálogo, el estudio y la reflexión de los agentes sociales, se ha sumado, en efecto, la función del CES como instrumento de participación en los procesos de formación y adopción de estrategias y decisiones políticas en ese tipo de materias, como se constata en la incidencia del amplio conjunto de dictámenes e

informes elaborados y aprobados sobre muy diversas y relevantes cuestiones a lo largo de toda su historia y que le han llevado a abordar en el momento presente temas de tanta importancia y actualidad como el acceso a la vivienda, la inmigración o el impacto de la nueva ampliación de la Unión Europea. El “entendimiento social”, concluye Montalvo, es la única receta válida para hacer frente a la rapidez de los cambios y a los complejos retos que nos depara el futuro.

No solo como factor de indispensable interlocución entre los agentes sociales y para la búsqueda de acuerdos sino como elemento fundamental para generar confianza entre los actores sociales, es como concibe el valor del diálogo social el *Consejero de Trabajo y de Promoción de Empleo del Principado de Asturias, Graciano Torre*. El Pacto Institucional por el Empleo suscrito por el Gobierno del Principado con los sindicatos UGT y CCOO y con la FADE, es considerado como un ejemplo práctico de diálogo y de concertación social en la intervención del Consejero que se extiende en la descripción de las principales características de ese acuerdo, en sus objetivos básicos de lucha contra el desempleo, de vinculación de las acciones de políticas activas de empleo a las de desarrollo económico, de potenciación del desarrollo sostenible y el asentamiento de población en las zonas rurales, resaltando las nuevas orientaciones del Pacto, que ha pasado de una concepción dedicada en exclusiva a la contratación de desempleados para realizar obras de mantenimiento municipales a unir la política de recursos humanos a la del desarrollo del territorio en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

La necesidad y el valor del diálogo social está presente igualmente en el bloque de trabajos de corte académico que se recogen en este volumen. Desde esa perspectiva académica, a la que une su privilegiada posición como Director del Área de Estudios del CES de España, el *profesor Rodolfo Gutiérrez* aborda el atractivo tema de las “Políticas de bienestar y diálogo social”. Tema y momento resultan cruciales para definir, tanto en España como en los países de nuestro entorno, el papel y la orientación de unas políticas de bienestar que

han de ser rediseñadas. En nuestro país se han cubierto ya déficits históricos de bienestar y diálogo pero se abren ahora nuevos problemas, nuevas necesidades, nuevos objetivos, que suscitan más interrogantes que respuestas, que han de ser abordados con el recurso al diálogo social como elemento fundamental. Con brillantez y rigor, el profesor Gutiérrez Palacios plantea en su trabajo cuestiones centrales en torno al diseño y la eficacia de las políticas de bienestar.

Por un lado, la interacción imprescindible de los ámbitos de la familia, el mercado y el Estado en la definición y desarrollo de esas políticas de bienestar. Por otro lado, aborda el análisis de los elementos del mercado de trabajo, de un mercado de trabajo que registra extraordinarios cambios, que originan desigualdades de muy diverso tipo y plantea la necesidad de que, desde el diálogo social y la negociación colectiva, se afronten mejoras de la gestión y de la eficacia de la formación ocupacional y de la inserción laboral de los jóvenes. Por último, analiza uno de los asuntos centrales de la política de bienestar, el de hacer más compatible trabajo y familia, en el que nuestro país presenta notorias singularidades y, pese a los avances, enfrenta todavía importantes déficits de dispositivos privados y públicos de conciliación. Desde la negociación colectiva se ha de abordar este problema mediante el desarrollo de medidas como la flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo o la provisión de diversos servicios públicos. Pero aun subsiste otro problema, el de las barreras que dificultan la formación y la consolidación de núcleos familiares, que tiene en el acceso a la vivienda una de sus expresiones más palpables y uno de los desafíos sociales más importantes. No hay respuestas únicas para afrontar las mejoras de las políticas de bienestar, pero el trabajo del profesor Gutiérrez Palacios nos sugiere atractivas orientaciones y una recomendación fundamental: la de construir esas políticas de bienestar desde el diálogo social.

La protección social, en este caso en Europa, es también el tema al que se dedica el muy interesante y documentado trabajo que nos ofrece el profesor Jesús Arango. Tras una inicial referencia al

debate sobre los efectos de la intervención del Estado en la economía, los sistemas de protección social en Europa y los modelos de Estado de Bienestar, se adentra en el estudio de unos sistemas de protección social de la Unión Europea (UE) que han permitido durante décadas compaginar la prosperidad económica con un elevado nivel de cohesión social. Esos niveles de protección social en la UE son, como media, superiores a los de otras realidades como la de Estados Unidos o Japón, aunque presentan algunas significativas diferencias internas que relegan a nuestro país a las últimas posiciones y lo sitúan claramente por debajo de la media comunitaria.

El estudio se detiene en la consideración de las principales características y de la evolución de la protección social europea. Por una parte, el gasto en protección social de la UE, tras experimentar significativos avances en los inicios de la década de los noventa ha retrocedido y ha reducido su crecimiento por debajo del correspondiente al PIB en la segunda mitad de ese mismo decenio. Ello se ha traducido en el caso de España en un recorte de casi 4 puntos porcentuales de participación en el PIB entre los años 1993 y 2000 y ha situado nuestro gasto social medio por habitante en los lugares postreros de la UE. Por otra parte, la estructura del gasto de protección social de la UE presenta unas pautas en las que domina claramente el componente destinado a las pensiones, seguido de la atención sanitaria y, ya con menor importancia, otro conjunto de funciones en las que se establecen los principales elementos de diferenciación entre la media comunitaria y la situación española, dominada por los gastos destinados a la protección al desempleo en detrimento de funciones como las de la protección de la familia e infancia, la vivienda y la exclusión social que registran valores muy reducidos.

Desde la óptica de la financiación del gasto en protección social, ésta se compone, en el conjunto de la UE, en casi dos tercios de las cotizaciones sociales y en algo más de un tercio de las aportaciones de las administraciones públicas y la financiación vía impuestos. Este esquema ha ido registrando a lo largo de la pasada década una

tendencia hacia la reducción de la participación de las cotizaciones sociales, como estrategia para reducir impuestos y cargas sobre el trabajo a fin de estimular la creación de empleo. El caso español presenta importantes singularidades en este aspecto, en la medida en que nuestro país figura claramente por encima de la media, y en el primer lugar de los países comunitarios, por la importancia de la participación de las cotizaciones sociales a cargo de las empresas y se sitúa, en cambio, claramente por debajo de esa media en el peso de las cotizaciones a cargo de los trabajadores y, sobre todo, en las aportaciones presupuestarias de las Administraciones Públicas.

El trabajo del profesor Arango concluye con otras dos interesantes aportaciones. Por un lado, expresando la importante contribución de las transferencias sociales en los países de la UE a reducir el porcentaje de población en riesgo de pobreza relativa. Por otro lado, señalando la necesidad de abordar los profundos cambios que se están produciendo en los sistemas de protección social e indicando los desafíos a que se enfrentan, que se relacionan con los procesos de envejecimiento de la población, con las nuevas estructuras familiares, con la intensa innovación tecnológica, con la naturaleza cambiante del trabajo, la transformación de los procesos productivos, las nuevas exigencias de cualificaciones, la globalización económica o la nueva ampliación de la UE.

El análisis del comportamiento del mercado de trabajo asturiano y la evolución del empleo constituye el objeto al que dedican su atención los profesores *Joaquín Lorences* y *Florentino Felgueroso*. Las conclusiones que recoge este interesante trabajo, fruto de una línea de investigación más amplia desarrollada desde hace años en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, son fundamentalmente tres. En primer lugar, tras una larga etapa de destrucción intensa de puestos de trabajo, la economía asturiana ha iniciado desde 1997 un proceso de creación de empleo que ha logrado reponer en el sector servicios cerca de 100.000 de los 140.000 puestos de trabajo destruidos en los sectores agrario e industrial. Esta circunstancia, en opinión de los auto-

res, no responde solo a componentes cíclicas sino también tendenciales, esto es, que terminada la fase más crítica de reconversiones y ajustes parece que se apunta un cambio de tendencia y el inicio de una nueva época de generación de empleos netos en los próximos años. Ello sería el resultado de las transformaciones experimentadas en la tradicional estructura económica regional, con una reasignación de recursos productivos y una redefinición de las bases de la economía asturiana a favor de actividades competitivas y en detrimento de las que se encontraban situadas fuera del mercado y se relacionaría, igualmente, con el reforzado papel de un sector privado que ha venido a reemplazar al sector público en la generación de puestos de trabajo. Así se pone de relieve, en segundo lugar, el cambio operado en las formas de vinculación del empleo regional con la actividad económica, tanto por ese mayor protagonismo del sector privado como por el arrumbamiento progresivo de viejas figuras de vinculación laboral, anteriormente dominantes, a favor de las que son habituales y características de las economías desarrolladas.

Ese crecimiento del empleo asturiano en el último lustro, en tercer lugar, no puede ocultar el camino que aun queda por recorrer, ya que el porcentaje de empleados entre los asturianos en edad de trabajar dista aun de los niveles medios y nuestra región cuenta con una de las menores tasas de ocupación de la UE. El objetivo de convergencia hacia las tasas europeas previstas para finales de la presente década comporta, pues, importantes esfuerzos y la necesidad de un reforzamiento del crecimiento. Para ello resultará clave la colaboración entre los sectores público y privado y el conjunto de los agentes sociales, la superación de algunos problemas que afectan a la empleabilidad de colectivos como las mujeres, los mayores de 55 años y los jóvenes y un conjunto de sugerentes medidas que se recomiendan en este trabajo y que se resumen en propuestas como: la contratación a tiempo parcial para beneficiar al empleo femenino, el aumento del tamaño del sector servicios, la mejora de la eficiencia del funcionamiento del sistema de formación profesional y el diseño de una oferta formativa regional integrada y coordinada en sus

diversos niveles, en particular entre la formación profesional y la enseñanza universitaria, para evitar solapamientos y promover la adecuación entre la oferta de titulados y las necesidades del sistema productivo regional.

El diálogo social ha sido también el medio habitual de concepción y preparación de las normas de la legislación laboral en las que nos adentra el interesante trabajo del *profesor Joaquín García Murcia*, que nos ofrece un recorrido por el proceso de cambio y de conformación del ordenamiento jurídico laboral a lo largo de las pasadas décadas, en una cadena de reformas que se ha mantenido prácticamente de modo ininterrumpido. Los grandes factores de cambio de la legislación laboral española en estas últimas décadas se han relacionado principalmente con cuatro elementos. La inicial tarea de adaptación de la legislación laboral al marco constitucional incorporando sus principios y orientaciones, constituye el primero de esos elementos. El segundo se relaciona con la configuración de un sistema de representación sindical y empresarial asentado en el principio de autonomía y en la facultad de autoorganización. El sistema laboral español ha prestado “apoyo logística” pero ha dejado las decisiones a los interlocutores sociales, ha conseguido un elevado grado de autonomía colectiva y un gran espacio para el juego libre de sindicatos y asociaciones empresariales, señala García Murcia, y ello es constatable en las numerosas ocasiones de participación y la frecuencia del diálogo y de la concertación social.

La adaptación a los diversos y profundos cambios operados en el sistema productivo y a las exigencias del mercado de trabajo, es el tercero de esos elementos, que ofrece un balance de cambios normativos que ha contribuido a ampliar los márgenes empresariales de movilidad y despido económico y de fórmulas de contratación laboral. Y el cuarto elemento está constituido por el proceso de armonización con las normas, direc-

trices y orientaciones del derecho social comunitario, que ha supuesto un cambio de semblante de nuestra legislación laboral y la introducción de reglas prácticamente desconocidas anteriormente así como la apertura a fenómenos transnacionales. Las últimas reformas acometidas recientemente en la legislación laboral se han guiado por la atención prioritaria a los problemas del empleo y del mercado de trabajo. La reforma laboral, concluye García Murcia, ha resultado en bastantes ocasiones de un proceso previo de diálogo o de concertación con los agentes sociales, que aun no siendo una exigencia se ha convertido ya en una práctica habitual.

El valor del diálogo, como se ve, es el hilo conductor, el nexo de unión, el punto compartido por el interesante conjunto de intervenciones recogidas en este libro que reúne un excepcional elenco de autores y de temas. La importancia del libro radica precisamente en ello, en los autores y en los temas, en las informaciones que ofrece y en las reflexiones que suscita, en lo que tiene de testimonio, de testimonio directo de los protagonistas de los liderazgos sociales, y por lo que tiene de descubrimiento, de hallazgo, de reflexión, de resultados de las investigaciones desarrolladas por profesores destacados de la Universidad de Oviedo que, si me permiten esgrimir ese orgullo, reflejan en sus trabajos rigor, madurez, brillantez y revelan los importantes recursos que nuestra Universidad pone al servicio de la sociedad asturiana. Es este libro, igualmente, el resultado de una iniciativa feliz, y por la que debe felicitarse, del *Consejo Económico Social del Principado de Asturias* y una muestra evidente del dinamismo que registra en los últimos tiempos y de su sensibilidad y atención hacia las cuestiones más actuales del mundo laboral y del conjunto de la economía asturiana. Tiene el valor este libro, en fin, de dar testimonio de la importancia del diálogo social y de convertirse, a un tiempo, en una llamada de futuro para no perder nunca de referencia y por encima de toda circunstancia el valor del diálogo.

1

LA ACCIÓN SINDICAL EN EL MARCO DE LA NUEVA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL: EL VALOR DEL DIÁLOGO SOCIAL

D. José María Fidalgo Velilla
Secretario General de CC.OO.

D. Jose María Fidalgo Velilla, nace en 1948. Es médico especialista en Cirugía Ortopédica y Traumatología. Ha trabajado como médico adjunto de Traumatología en la Ciudad Sanitaria de la Paz, de Madrid.

Vinculado al movimiento sindical desde 1974, participa activamente en el movimiento MIR (Médicos Internos y Residentes).

Ingresa en CC.OO. en 1977. Es elegido Secretario General de la Federación de Sanidad en 1981, cargo que ocupa hasta el 4º Congreso de la Federación celebrado en octubre de 1987. En noviembre de ese mismo año es elegido Secretario de Política Institucional, cargo para el que es reelegido en 1991 y en 1996.

Participa, entre otras, en la negociación del Acuerdo para la Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, de octubre de 1996.

En el 7º Congreso Confederal, celebrado en abril de 2000, es elegido Secretario General de CC.OO.

Quiero comenzar esta exposición agradeciendo al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias la invitación a participar en este interesante ciclo de conferencias. Me honra la amistad con su presidente, Nicolás Álvarez, y me honra también abrir el ciclo. Siempre he pensado que los Consejos Económicos y Sociales son muy útiles, que son ámbitos de diálogo de los agentes económicos y sociales que pueden transmitir a la sociedad y a sus administraciones propuestas y análisis equilibrados y de valor.

Por ello, voy a exponer con brevedad mi reflexión. ¿Qué hace y porqué la Confederación Sindical de CC.OO. en esta coyuntura? ¿Qué ofrece y qué quiere para la sociedad española mi sindicato?

Espero que mi intervención les sea comprensible, que no les hastíe y que suscite interés y debate. Por eso no va a ser muy larga, pero debo, para explicar las actuaciones recientes de la Confederación Sindical de CC.OO., asentarlas sobre nuestra manera de ver el devenir de nuestro país y de la Unión Europea (UE).

A diferencia de los sindicatos corporativos, una Confederación Sindical tiene su programa basado en su visión de la realidad. Es una elaboración autónoma, pero no imparcial, ya que defendemos intereses concretos de personas concretas. Es un programa de acción que pretende insertar la promoción de los derechos de las personas que viven del trabajo asalariado dentro de una perspectiva más amplia, de defensa de intereses generales. Por ello promovemos transformaciones reales de las políticas y de las instituciones. Quizás por ello se puede decir que “hacemos política”. Unos lo dicen con agrado y otros lo critican. Pero lo dicen y es cierto.

A pesar del gran salto hacia delante que la sociedad española ha dado en el último cuarto de siglo, todavía se aprecian grandes déficits que afectan a las personas, a los servicios públicos y a nuestro aparato productivo. Fueron la democracia, su institucionalización mediante

la Constitución de 1978, esto es, la libertad, y, tras ella, la apertura a Europa, los dos factores clave que pusieron en marcha el periodo más fecundo de la historia de nuestro país. La apertura política y la económica han tenido como resultado la mejora de la calidad de vida de las personas por la elevación de sus retribuciones salariales, por la puesta en funcionamiento de sistemas como el sanitario y el educativo que, con su calidad, contribuyen a la satisfacción de necesidades subjetivas y objetivas de todas las personas, o por el desarrollo de unos sistemas de previsión social que generan seguridad y cohesión entre generaciones.

La implantación de una fiscalidad suficiente y progresiva –reforma Fernández Ordóñez– fue el cimiento sobre el que se pudo construir un incipiente Estado de Bienestar y comenzar a crear infraestructuras para la economía y para la sociedad que han posibilitado crecimiento y reparto de la riqueza.

La apertura a la UE y la integración española en este ámbito monetario, económico y político ha generado un saldo muy positivo en lo económico y también en lo político.

Durante el periodo de transición de la dictadura a la democracia el espíritu de diálogo entre opciones políticas enfrentadas, herederas de las que se habían enfrentado no sólo en la guerra civil del 36 al 39, sino durante casi dos siglos, sirvió para producir el cambio más radical y beneficioso para todos de la historia de España. Desde entonces, en el plano de la sociedad civil, los agentes económicos y sociales, han contribuido, cuando dialogan en cualquier ámbito de representación, empresa, sector, o confederal, a promover no sólo seguridad y previsibilidad, sino crecimiento y reparto de la riqueza. Esto ha consolidado un positivo y equilibrador espíritu de corresponsabilidad.

Las sociedades que más han progresado, como la europea, con su modelo social, lo han hecho, desde la posguerra, sobre el mismo patrón de entendimiento, explícito o implícito, de las opciones políticas y de los represen-

tantes de empresarios y trabajadores. Tras dos guerras mundiales, que se desarrollaron en gran parte y que nacieron en nuestro continente, la construcción de la UE es no sólo un intento trabajoso, sino un monumento racionalista, ejemplo de cohesión social y libertad. Así nació el Estado Social, hoy referente, para nosotros, del modelo de globalización alternativa, la de los derechos y la justicia social.

Pero, siendo estos hechos indudables, hay otras evidencias que denotan que el camino por recorrer es aún largo y las dificultades a superar parecen graves. Somos el país de la UE con más tasa de desempleo, con una tasa de actividad femenina bajísima, con un mercado laboral en el que el peso del contrato temporal y precario es, a todas luces, excesivo; tenemos el triste récord de ser los primeros en siniestralidad y mortalidad laboral y no tenemos un tejido productivo –de bienes y servicios– muy diligente a la hora de buscar mercados mediante una producción con cada vez más valor añadido y sólo confiado en el mantenimiento de una ventaja comparativa con la UE en costes laborales unitarios, que se irá agotando y que debería ir siendo sustituida, como factor de competitividad, por un incremento de la productividad del empleo, mejorando el valor añadido de bienes y servicios.

La actual coyuntura económica y social evidencia con acontecimientos, discursos y cifras la dificultad existente para buscar sinergias sociales, económicas y políticas que vayan cerrando estos diferenciales con la UE a favor del país que habitamos. Esta situación la viven también otros países del sur europeo como Portugal, Italia o Grecia.

En efecto, de nuevo, y esto es cíclicamente vivido, cuando una economía abierta y dependiente como la española vive en un ciclo mundial y europeo expansivo, crece también y crea empleo. Esto ha ocurrido en los últimos años. De 1996 a 2001 la tasa media interanual de crecimiento del PIB fue del 3,5%. En esos años se crearon tres millones de nuevos empleos. El empleo creado, bajo la influencia del AIEE de

1997 es, en un 80% con contrato indefinido. Ahora, sin embargo, es en gran parte temporal. Es, también, empleo con bajas tasas de productividad y en gran parte dependiente de incentivos económicos legislativos. Cuando cambia el ciclo económico, como ahora, y, a pesar de que nuestro país aún está sosteniendo un crecimiento de la economía de casi el 2% del PIB, bastante por encima de la tasa de crecimiento de la UE, la creación de empleo cesa.

El comportamiento de una parte importante de nuestro tejido empresarial con dos años de caída de la inversión empresarial (en los últimos cinco trimestres la inversión de las empresas ha caído a un ritmo medio del 3% cada trimestre) y elevación suicida de los precios, atenta gravemente contra la competitividad de los productos españoles, dentro y fuera de nuestro país. Nuestra balanza comercial es muy negativa (nuestra balanza por cuenta corriente es -3,3% de nuestro PIB, la más negativa de la UE). Nuestra tasa de inflación dobla a la de la UE, es responsable de efectos sobre otros países del euro (que demandan, como Alemania, que el BCE colabore en la reactivación, moviendo hacia abajo el tipo de interés y que nos inyectan abundantes fondos para nuestro desarrollo nacional). La suma de ambos factores dibuja la siguiente paradoja: se puede presumir del loable saneamiento de las cuentas públicas pero, sin un aparato productivo eficiente, adaptable y no cortoplacista en el logro de beneficios, no hay seguridad para el futuro económico y social de una comunidad. Porque en el modelo del Estado Social la calidad del empleo determina el nivel de cohesión social.

Los vectores más relevantes de la política económica del gobierno del PP han derivado hacia la rebaja de la progresividad y la intensidad de la fiscalidad de las rentas, contribuyendo al crecimiento de la inflación en los momentos en que el consumo no era el problema y generando dificultades graves para el tan anunciado equilibrio presupuestario. Esta caída de la recaudación se ha mal-compensado con un incremento de las tasas y de los impues-

tos al consumo (más regresivos e injustos) de modo que, a pesar de la prédica de “bajada de impuestos para todos”, la presión fiscal ha aumentado y la curva de la progresividad del impuesto ha sido aplanada. La última reforma del IRPF originó una rebaja de 800.000 millones de pts/año de los cuales 400.000 beneficiaron al 10% de las rentas –las más altas– y los otros 400.000 millones repartieron sus beneficios entre el 90% restante, y la anunciada para el próximo ejercicio tiene la misma traza, aunque ya no puede (por el carácter del ciclo) llegar a tan ingente gasto fiscal.

Cuando el ciclo económico internacional ha dejado de tirar de nuestro aparato productivo, el gobierno, abandonando su bandera de “reformas pactadas” hizo dos reformas del mercado laboral no pactadas, una en primavera de 2001 y otra en primavera de 2002. La segunda provocó la Huelga General del 20 de junio y la masiva concentración en Madrid el pasado y reciente 5 de octubre. Esta reforma, tan duramente contestada, y ahora en franca revisión, pretendía abaratar el despido, reforzar la contratación temporal y cercenar el carácter anticíclico de las prestaciones económicas a las personas desempleadas.

Era, junto con la política recaudatoria, la otra pata de la estrategia económica del gobierno: rebajar los costes del trabajo como aporte a la competitividad de un tejido productivo poco eficiente pero muy glotón, como demuestra su inmoderado afán de beneficios, causante de la fortísima inflación y de su particular huelga de inversiones. Ambas cosas son malas para el país, pero también malas para el gobierno, al que le están afeando la imagen y los resultados de su gestión económica.

El incentivo gubernamental a este tejido productivo “vago” es una muestra paradójica del asimétrico comportamiento del equipo económico del Sr. Aznar ante los factores de producción, trabajo y capital. Al más eficiente para la competitividad, el trabajo, que ha contribuido poderosamente, con la moderación salarial, al alargamiento del ciclo y a la creación

de empleo y con el diálogo y la concertación a la estabilidad social, se le retribuye con recortes de derechos. Al más renuente a ceder parte de sus beneficios –cuantiosos– moderando los precios y sosteniendo la inversión y así la cuota de mercado, se le retribuye con rebajas fiscales e incentivos a la contratación.

El gobierno en su “pecado” lleva y llevará la “penitencia”: conflicto social y dificultades para enfrentar un futuro económico incierto si no negro. Porque ahora, en el ciclo bajo, con dificultades para mantener la tasa de ocupación, con caída del consumo de las familias y de la inversión de las empresas (formación bruta de capital), las políticas de equilibrio presupuestario que exige el Pacto de Estabilidad y el sentido común, y el factor anticíclico que podría ser un presupuesto más expansivo (que favoreciera la inversión pública y la protección a las familias para dinamizar el consumo), están vetados por una política recaudatoria pensada para el anterior ciclo expansivo y atan de pies y manos a este gobierno para, mediante el presupuesto, reactivar la economía.

Y, más grave aún, si no se ha aprovechado la bonanza para invertir desde lo público y lo privado en investigación, en tecnología, en innovación empresarial, en cualificación y educación (y ahora no lo permite ni el ciclo ni la política desfiscalizadora) el empleo del presente y del futuro será frágil por poco productivo y descualificado y nuestro país sólo podrá continuar su senda de integración europea con precariedad laboral y sus secuelas y con conflictividad debida a seguros intentos de recortes sociales como vía “única” de sostenimiento de la competitividad.

Cito al profesor Emilio Ontiveros. “Los últimos indicadores de convergencia real que el Banco de España nos ofrece en su página web. son suficientemente explícitos acerca de las necesidades de inversión de nuestra economía. Todavía con una renta por habitante del 83,5% del promedio de la UE, el stock de capital público en relación a la población es del 67,5% del promedio europeo; el del capital

humano, del 71,7%, y el del capital tecnológico del 40,8%; la relación entre I+D y nuestro PIB se sitúa en el 57% de la media de Europa y el gasto público en educación, en el 71%. Cuando este contraste con el promedio de Europa se particulariza en los indicadores más relevantes de tecnologías de la comunicación y telecomunicaciones, fundamento de la transición a la sociedad del conocimiento y del crecimiento de la productividad de las economías más avanzadas los resultados no son menos decepcionantes”.

A los que dicen que estas necesidades evidentes se resolverían renunciando al equilibrio presupuestario (el mal llamado “déficit cero”) les debo responder que España tiene una presión fiscal bastante inferior a la media comunitaria y que al equilibrio presupuestario se puede llegar ingresando 5 para gastar 5 o ingresando 7 para gastar 7.

La UE está en un momento crucial. La Convención debe abordar la constitucionalización de los Tratados. La ampliación a los países del centro y el este está en puertas. Pero la Estrategia de Lisboa, que planteó que al final de la primera década del siglo la UE llegase al pleno empleo mediante un crecimiento económico sostenido del 3% de incremento interanual del PIB, combinando la mejora de la competitividad de las empresas y el sostenimiento del Modelo Social Europeo con las reformas estructurales necesarias y la participación de la sociedad civil en las decisiones (Diálogo Social CES-UNICE), está quebrada.

En efecto, en la UE el crecimiento económico está bordeando el cero. No se está creando empleo. Los gobiernos europeos, mayoritariamente conservadores, con estrategias similares a la española, están provocando conflictividad social en los países más retrasados en cuanto al modelo social (Italia, España, Portugal, etc.) con recortes de derechos laborales. De cara a la Convención se aleja la perspectiva de incluir el modelo social (Protección Social, Relaciones Laborales, Servicios Públicos) como garante de que la Carta de Derechos Fundamentales

de los ciudadanos, de incluirse como núcleo constitucional, no sea más que una bella declaración de ideología.

Los mismos que en Lisboa dijeron que había un camino hacia el pleno empleo en el 2010 que era capaz de compatibilizar competitividad y cohesión social han tomado decisiones de política económica que no resuelven los problemas de competitividad y amenazan con arruinar la cohesión y deslegitimar la construcción política europea. El hecho de que los debates de la Convención no tengan repercusión alguna en la opinión publicada habla del corto aliento político del proyecto.

Lo dicho para nuestro país es predicable para Europa. La encrucijada es: o Europa avanza hacia un modelo productivo y social solvente o avanza hacia un modelo productivo que degrada derechos y condiciones de vida y trabajo. Si, además, no se establecen sendas de coordinación de las políticas económicas (BCE como instrumento no sólo de la estabilidad de precios sino como instrumento monetario de una política económica sinérgica; armonización fiscal; relaciones laborales de ámbito europeo), sendas de afianzamiento de una política exterior y de seguridad común, los riesgos de fracaso de un proyecto de la UE básico para preservar la cohesión de un continente con una historia sangrienta y básico para abrir camino a un modelo de convivencia que puede ser ejemplo de cómo embridar la globalización económica, la crisis está servida.

Si nosotros contestamos tan duramente con una Huelga General el llamado “decretazo” y sostuvimos la resistencia y la tensión con la concentración del 5 de octubre en Madrid, no fue para “combatir al gobierno de la derecha desde la izquierda social”. Fue porque, coherentemente con lo hasta aquí expuesto, queremos otro modelo productivo para mantener la cohesión. Si el gobierno y su grupo parlamentario están produciendo ahora reconsideraciones y enmiendas muy sustanciales en el debate parlamentario es porque han tomado la medida de los riesgos del conflicto social. Ojalá

tomen también la medida de los riesgos —estratégicos y no tácticos— de esta su manera de conducir la política económica incentivando a sectores no comprometidos con otra cosa que no sea el beneficio individual.

Los recortes del “decretazo” (salarios de tramitación, cobertura al desempleo, facilitación de la contratación precaria) no han resuelto ningún problema económico ni social y no han beneficiado políticamente a quienes los promovieron. Solo causan daño a trabajadores y desempleados. Desamparan de una tutela judicial efectiva a los despedidos sin causa objetiva, hacen de la cobertura al desempleo una prestación variable cuando debe ser un derecho subjetivo e introduce un nuevo contrato —el de inserción— que fomentará mayor temporalidad en el país europeo con mayor temporalidad.

En términos de balance presupuestario ¿cómo puede defenderse en simultáneo la desfiscalización de rentas altas abriendo un boquete, de nuevo, en la suficiencia fiscal del Estado, y recortar prestaciones a desempleados de una caja —INEM— con excedente, cuando el 40% de los parados no tienen cobertura?

¿Cómo se puede contribuir a descausalizar el despido de los trabajadores con contrato indefinido cuando se amplía y se descausaliza la contratación temporal?

¿Cómo se atenta contra la suficiencia fiscal del Estado en la coyuntura más difícil —caída de la actividad económica— y en el país con más necesidad de gasto en educación —de la que no se opina en la Ley mal llamada de Calidad de la Enseñanza— en tecnología y en investigación?

¿Cómo recortar la suficiencia fiscal de las Administraciones Públicas relegando posibles acciones que incentiven el bienestar, la autonomía de las personas y la movilidad geográfica de los trabajadores jóvenes o la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, por ejemplo, invirtiendo en parques de viviendas públicas en régimen de alquiler barato y temporal para jóvenes o en una red de guarderías y

escuelas infantiles? ¿No es el desorbitado precio de la vivienda un obstáculo a la movilidad geográfica y a la satisfacción de una necesidad vital? ¿No serían estas inversiones generadoras de mucho empleo en el presente y más incentivadoras para el empleo futuro que los incentivos económicos a la contratación?

¿Cómo se inflinge un golpe tan duro y tan bajo al clima de diálogo y de paz social en el momento en que más se necesita para generar confianza y en el país en que estos factores han sido determinantes para la apertura económica y social, para la modernización y la integración europea?

El llamado “decretazo” se hizo con efectos negativos para mucha gente, y también para sus promotores, y con nuestra acción se está reconsiderando afortunadamente. ¿No hubiera sido mejor, antes de su promulgación, oír nuestras razones que eran éstas mismas?

CC.OO. practica esta estrategia. No sólo la proclama.

Nosotros hemos contribuido con las fuerzas políticas de este país (Pacto de Toledo) y con dos acuerdos sucesivos (1996 y 2001) suscritos con el gobierno y el primero con UGT y el segundo con la CEOE y CEPYME, a consolidar y racionalizar el sistema público de pensiones, mediante la regulación de un mayor esfuerzo contributivo (incremento de la carrera de cotización necesaria para acceder a una pensión digna) con un esfuerzo de solidaridad hacia las pensiones más bajas (mínimas, viudedad y orfandad) garantizando el mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones y creando un fondo de reserva para coyunturas difíciles. Y todo ello programando una clarificación y separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social y proyectando una senda de gasto sostenible de no más del 10% de nuestro PIB presente y futuro en materia de pensiones.

Nosotros hemos suscrito acuerdos (1997) que abaratan el coste de la extinción de contratos indefinidos al tiempo que causalizan la

contratación temporal e incentivan al empresario la contratación indefinida.

Nosotros hemos suscrito varios (no sólo el de diciembre de 2001) acuerdos con las organizaciones empresariales que intercambian moderación de los incrementos salariales a cambio de estabilizar el empleo y participar en la necesaria organización del trabajo en la empresa que permita fomentar la flexibilidad co-gobernada del contrato indefinido (flexibilidad interna) para reducir la flexibilidad externa (incremento de la temporalidad).

Hemos hecho estas cosas por obligación. Nos ha obligado y nos obliga nuestra convicción de que en las sociedades abiertas, a las que no tememos, como creen algunos, es necesaria una implicación de la sociedad civil en grandes objetivos acordados para cimentar la creación de riqueza y un reparto equitativo y eficiente. Nosotros, con nuestra resistencia antifranquista y con nuestro esfuerzo por instaurar la democracia y luego el Estado social hemos contribuido a crear la sociedad abierta. En ella, un reparto más amplio de oportunidades crea movilidad social, un sistema público de protección social da más sensación de seguridad a las personas y, por ello, no nos asustamos de que se desdibujen los perfiles de las clases sociales y las fronteras entre ellas. Por eso nosotros debemos ser excluidos de los “enemigos de la sociedad abierta” como rezaba el título del notable análisis de Karl Popper, si alguien nos incluyó en esa lista.

Nosotros, como consecuentes internacionalistas, no nos arredramos ante los evidentes riesgos de la globalización económica sin globalización democrática porque sabemos que, como dice Ulrich Beck entre “Libertad o capitalismo” hay una antítesis tan irresoluble que mercado y cohesión social o van hermanados o “ni mercado ni cohesión”. Por ello apostamos desde siempre por la UE. Y entendemos la necesidad de la moneda única y que ésta debe basarse en la estabilidad de los precios y en unas finanzas públicas saneadas, pero ya advertimos –y desgraciadamente hemos vuelto a

acertar– de los riesgos de la unión monetaria sin unión económica y para ello política.

Nosotros, que no creemos que el corporativismo y el nacionalismo sean otras cosas que agresivas y nocivas respuestas resistenciales a los cambios que se temen y que no se utilizan para progresar mediante la participación en su gobierno, queremos seguir siendo un sindicato útil y, para ello, combinar la defensa de los derechos laborales con la construcción de una sociedad estable por eficiente y equitativa, un sindicato que impulse la transnacionalización de la política y de los derechos y, por ello, somos partidarios de transformar a la Confederación Europea de Sindicatos (CES) en el sindicato europeo con capacidad de articular marcos de relaciones industriales europeas para el mercado europeo, modelo social europeo para la Europa de la libre circulación, no sólo de mercancías, también de oportunidades y de trabajadores, armonización fiscal no sólo para evitar ineficiencias del mercado sino para evitar “dumping” social mediante “desfiscalización competitiva” que se traduce cinco o diez años después en desmontaje del Estado social y sus pilares (escuela pública, Seguridad Social, sanidad pública, etc...) y en un retroceso no sólo en la cohesión, sino en las oportunidades para el capital humano del futuro, que es el que hace país, porque es el que ancla al territorio al otro capital y lo hace productivo y benefactor no sólo en el presente sino para más generaciones.

Nosotros también defendemos la igualdad y por ello consideramos que la igualdad de derechos entre las personas debe conseguirse haciendo de la igualdad de oportunidades entre géneros una política transversal que enfoque todas las acciones políticas y de la sociedad civil (“main streaming”).

Estas convicciones son las que nos hacen movilizarnos, acordar –y hoy hegemonizar– la representación de los trabajadores españoles y con nuestros compañeros de UGT ser un bastión no sólo de fortaleza resistencial sino de ideas, proyectos y pulsiones de cambios

imprescindibles en las estructuras y en las conciencias.

No hay en mi ánimo ni en el de mi organización, en el contraste con otras opiniones o con comportamientos opuestos a los nuestros, ningún afán de mostrar “posesión de la verdad” ni descalificación o imputación negativa. Hay toda la voluntad de encontrar interlocución y acuerdo. Es lo más útil. Porque lo útil es la conjunción de todas las “verdades”. Esta visión laica y crítica de nuestra propia actuación es la que nos permite transformarnos sin sonrojo (somos un proyecto sin terminar porque –y lo tomo de Günter Grass- nuestras ventanas miran al futuro) y sin abdicar de nuestra ambición de trabajo por la justicia social.

Desde nuestra experiencia, sabemos que la realidad manda y que la realidad la componemos todos. Que la pasividad es resignación y que ese “delito” no se lava ni cuando se acompaña de críticas furibundas. Por ello nos gustaría que nuestras contrapartes, sobre todo las organizaciones empresariales, asumieran el riesgo de

liderar con ideas y proyectos los cambios que demanda la sociedad. Que, por ejemplo, conviniere con nosotros en la necesaria didáctica que modifique conductas individuales, porque hoy la empresa es un hecho social, de fuertes repercusiones en la articulación de la sociedad en un territorio, y que sus dirigentes tienen responsabilidades sociales. Por ello se habla aquí y en Europa de “códigos de buena conducta” (Olivencia, Cadbury, Vienot, Baums, etc.). Nosotros hemos aprendido mucho y cada vez somos más conscientemente responsables, desde la construcción de una ética laica que nos dicta que “hasta en un país de demonios”, como dice Adela Cortina, hace falta organizar la convivencia y proseguir sustentando la civilización para evitar que la falta de libertad de muchas personas deje libres a demonios tan conocidos y temidos por nosotros.

Así entiendo y entiende CC.OO. el papel del sindicato en esta coyuntura y el valor del diálogo social que es tanto como la apuesta más comprometida por la cohesión y la justicia social.

2

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

D. Joaquín García Murcia
Catedrático de Derecho del Trabajo
de la Universidad de Oviedo

Fecha conferencia: 25-11-2002

D. Joaquín García Murcia nace en 1956. Es Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social por la Universidad de Oviedo (1990).

Ha sido letrado del Tribunal Constitucional (1987-1989).

Mediador adscrito al SIMA (Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje).

Miembro de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo.

Es Director de Tesis Doctorales y numerosos trabajos de investigación y Director de numerosos Proyectos de Investigación subvencionados.

Es colaborador habitual de las Revistas y publicaciones periódicas de la especialidad. Autor de numerosos estudios y comentarios jurisprudenciales sobre materias laborales y de seguridad social.

Entre sus publicaciones más relevantes podemos destacar:

“Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud en el trabajo” (Aranzadi, Pamplona, 1998 y 2000).

“Derecho del Trabajo (en colaboración con A. Martín Valverde y F. Rodríguez-Sañudo) Tecnos, Madrid (9ª Ed. 2000)

“Los acuerdos de empresa”, para el CES, Madrid 1998.

INTRODUCCIÓN

En una primera lectura, la expresión “evolución de la legislación laboral” parece remitir a sucesos de reforma laboral cercanos o relativamente próximos; en el contexto actual parece remitir, más concretamente, a las modificaciones que se han introducido en el ordenamiento laboral y social durante el bienio 2001/2002, muy presentes, por diversas razones, en el debate social. Pero la expresión es lo suficientemente amplia como para dar cabida a una reflexión un poco más ambiciosa acerca del Derecho del Trabajo de nuestro país, una reflexión capaz de relativizar la trascendencia de fenómenos más o menos coyunturales y de adentrarse en el proceso de cambio y conformación de ese sector del ordenamiento jurídico durante las últimas décadas. Sólo desde esta otra perspectiva puede tomarse conciencia plena de las vicisitudes experimentadas por ese conjunto normativo; a decir verdad, las últimas modificaciones, pese a su importancia cualitativa, no entrañan más que un pequeño eslabón de una cadena de reformas que prácticamente no ha tenido interrupciones, y que se ha ido construyendo a base de acontecimientos muy variados y mediante operaciones bastante complejas, tanto en sus fines como en sus medios.

Aunque hagamos referencia a ellos al final de este trabajo, la alusión exclusiva a los últimos cambios ofrecería sin duda una visión muy estrecha del devenir de la moderna legislación laboral española, que empezó a evolucionar en profundidad hace ya algunas décadas. Ciertamente, no tiene sentido en estos momentos remontarse a los orígenes de lo que hoy en día conocemos como Derecho del Trabajo (allá por el siglo XIX), ni siquiera es pertinente una referencia a su fase de formación como sector especializado dentro del ordenamiento jurídico (que viene a ocupar, en términos generales, las primeras décadas del siglo XX). Basta, para trazar un semblante aproximado de su fisonomía actual, con tomar como punto de partida la aprobación del texto constitucional en el año 1978, que marca sin duda alguna el inicio de una nueva etapa para

la legislación laboral y social en España, no sólo por las exigencias constitucionales, sino también por el entrecruzamiento de nuevos problemas (el desempleo), nuevos requerimientos del sistema productivo (flexibilización) y un nuevo contexto desde el punto de vista internacional y comparado (incorporación de España a la Comunidad Europea).

Para ese recorrido no tiene mucho sentido, desde luego, detenerse exclusivamente en el relato de acontecimientos normativos más o menos señalados, ni tampoco ofrece mayor utilidad, a estas alturas, una mera cita de fechas o datos. Es más pertinente y provechosa, sin duda alguna, una reflexión sobre las causas, motivaciones o detonantes del ya aludido proceso de reformas; sólo así podrán extraerse los elementos de juicio necesarios para proceder a una valoración sosegada y cabal de la situación y el alcance actual de nuestra normativa laboral. Vale más, por lo tanto, atender a los objetivos y motivaciones de los cambios que a la plasmación formal de los mismos, aunque ésta no deje de tener su interés y su relevancia, como tendremos ocasión de resaltar en adelante. Se trata, en suma, de identificar los grandes factores de cambio de la legislación laboral española de las últimas décadas, esto es, aquellas motivaciones que, actuando por sí mismas o en conjunción con otras, han conducido a la configuración actual de ese bloque normativo.

En verdad, no parece difícil ni muy complicada dicha identificación. El primero de esos factores es sin duda la adaptación del Derecho del Trabajo al texto constitucional y a sus principios, tanto a los que se describen de forma expresa en el mismo como a los que se incorporan a nuestro ordenamiento interno por vía de remisión, al amparo de la cláusula general del Art.10.2 CE. El segundo, en buena parte como manifestación particular del anterior, es la adaptación del sistema legal e institucional a las exigencias del principio de autonomía colectiva, que afecta sobre todo, como es natural, a la ordenación y articulación de las representaciones profesionales y a la determinación de sus actividades. El tercero es la adaptación a

la “crisis económica” o, por decirlo de manera más genérica, y también más correcta, la adaptación a los cambios del sistema económico y productivo, a las nuevas necesidades empresariales y a las vicisitudes del mercado de trabajo. El cuarto y último es, en fin, la adaptación a las directrices del Derecho social comunitario, que, por cierto, va imponiendo cada vez con mayor intensidad sus conocidas exigencias de armonización.

Son estas cuatro motivaciones las que, a fin de cuentas, han puesto en marcha las más modernas líneas de tendencia en la legislación laboral, y a ellas nos vamos a referir preferentemente en los apartados siguientes, sin perjuicio de alguna precisión posterior acerca de la singularidad de los cambios introducidos en los años más recientes. La atención a esas motivaciones conduce preferentemente a una reflexión sobre la estructura y la composición actual de la norma laboral, y, en alguna medida, sobre su contenido y su alcance material. De todas formas, también dará pie para hacer alguna consideración, en el tramo final, sobre los modos o procedimientos seguidos para llevar a cabo tales adaptaciones, apartado éste en el que habrá que hacer referencia, especialmente, al diálogo social como medio habitual de concepción y preparación de las normas, y al decreto-ley, instrumento legal que formalmente está destinado a intervenciones de carácter urgente y extraordinario pero que de hecho se ha convertido en una especie de soporte inicial y provisional de los correspondientes mandatos normativos, en tanto que no se trasladan a ley formal, con la que alcanzan su configuración y redacción definitivas.

EL OBJETIVO DE ADAPTACIÓN AL TEXTO CONSTITUCIONAL

La primera de esas motivaciones ha sido, así pues, la necesaria adaptación de la norma laboral al texto constitucional, que debía ser también, como hemos dicho, adaptación a las exigencias o directrices de Derecho Internacional que del mismo se derivan (singularmente, en

materia de derechos y libertades públicas). Este particular proceso de adaptación ha tenido sobre todo tres grandes manifestaciones: incorporación a las leyes laborales de los principios constitucionales (distintos de los que estuvieron presentes en el Régimen anterior), cumplimiento de los encargos constitucionales en materia laboral, y desarrollo de los derechos o preceptos constitucionales de contenido laboral.

La principal ley de adaptación de la legislación laboral a la CE iba a ser –tenía que ser– el ET, sencillamente por la específica previsión que en tal sentido incluía el art.35.2 CE. La Ley del ET fue aprobada relativamente pronto (en 1980), y la tarea de adaptación a la CE pudo apreciarse en la misma a través de diversas previsiones, especialmente en aquella que incluía una tabla muy completa y actualizada de derechos en el articulado de esa norma básica (art.4) y de aquellas otras que, con el fin de preservarlos o de facilitar su aplicación, se dedicaban específicamente al desarrollo o tutela de los mismos (como el art.17 para la no discriminación, o los arts.18 y 20 para la dignidad e intimidad). También supuso el ET la regulación postconstitucional de alguna de las materias laborales contempladas en la CE, como la negociación colectiva (art.37.1 CE) o la participación en la empresa (art.129.2 CE).

Pero la labor de trasplante de principios constitucionales a las relaciones de trabajo por parte del ET fue bastante limitada, por muchas razones. En primer término, porque el ET no dio cabida a todos los derechos laborales reconocidos en la CE. En parte, porque tenía la condición de ley “ordinaria”, y no podía dar entrada a la regulación de la libertad sindical o de la huelga, que siguieron reguladas por leyes preconstitucionales, algunas de ellas con acusados problemas de ajuste al texto constitucional (como la normativa sobre huelga y conflictos colectivos). Y en parte, porque no fue capaz de trasplantar al terreno laboral el conjunto de derechos reconocidos a los ciudadanos en el texto constitucional, lo que obligó a la jurisprudencia (especialmente a la constitucional) a una

continua labor de incrustación de los derechos fundamentales en la relación de trabajo, con las salvedades pertinentes.

Por otra parte, la regulación de la negociación colectiva y de la participación en la empresa dentro del ET fue bastante continuista. La primera sigue girando, al igual que la legislación franquista, alrededor de un tipo de convenio colectivo que es bastante insólito en el panorama comparado: el convenio de eficacia general, que se sostiene sobre una representación “institucional” o cuasicorporativa de sindicatos y asociaciones empresariales, y que exige un procedimiento de negociación excesivamente pautado, que es excluyente de los sujetos que no alcancen una determinada representatividad, que exige la constitución formal de órganos estáticos de negociación y que probablemente reste dinamismo y capacidad de adaptación o de respuesta a los continuos cambios de la vida laboral. Por su lado, el sistema actual de representaciones unitarias en las empresas y centros de trabajo debe mucho a las fórmulas existentes con anterioridad, y es en buena medida resultado del fracaso inicial en la configuración de las representaciones sindicales como cauce principal de defensa de intereses en ese ámbito (pedido por UGT pero rechazado por CCOO).

Tampoco fue el ET capaz de abordar —en este caso, con toda seguridad, por falta de “espacio”, aunque también, muy probablemente, por razones sistemáticas— la adaptación del ordenamiento laboral a otras exigencias constitucionales de orden más general, como las derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, las comprendidas en el principio de legalidad y tipicidad en la sanción pública, o las que forman parte del objetivo de pleno empleo. Por esa razón, el ET, siendo desde el primer momento la norma básica y nuclear del nuevo Derecho del Trabajo, quedó lejos de ser un auténtico “código” laboral: necesitó, por el contrario, la ayuda de otras disposiciones legales para cubrir importantes aspectos de las relaciones de trabajo. Esta regulación de acompañamiento fue elaborándose paulatinamente (a

veces de forma muy tardía, como la LISOS), y desde un punto de vista estructural ha supuesto una notable fragmentación del ordenamiento laboral (que ya se arrastraba de periodos anteriores, ciertamente).

El ET no es, en fin, una regulación propiamente dicha de los derechos laborales. Aunque su contenido no estaba predeterminado por la CE, lo cierto es que el ET español no fue concebido al modo del ET italiano (un estatuto de derechos, fundamentalmente de derechos sindicales o de participación en la empresa); tampoco procedió, como ya dijimos, a una regulación directa de derechos fundamentales en el contrato de trabajo (intimidación, libertades de expresión e información, honor y propia imagen, etc.). El ET llegó a verse, incluso, como una norma “retrógrada”, en el sentido de que disminuía niveles de tutela o protección del trabajador alcanzados ya con la LCT o, sobre todo, con la LRL de 1976. Bien es verdad que la jurisprudencia (constitucional y ordinaria) ha ido remediando en términos aceptables esas posibles carencias de la norma estatutaria, al hacer valer los derechos fundamentales en la relación de trabajo con bastante rigor e intensidad, pero seguramente puede decirse que nuestra ley básica del trabajo —muy alabada en el extranjero, dicho sea de paso— ofrece aún algunas carencias significativas, sobre todo en aspectos que vienen preocupando últimamente a los trabajadores y que vienen siendo objeto de regulación en otros ordenamientos (acoso sexual o moral, instrumentos de vigilancia de la actividad en la empresa, uso de medios informáticos en el medio de trabajo, etc.).

LA PLASMACIÓN LEGAL DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA COLECTIVA

Uno de los signos de cambio de la etapa constitucional respecto de la anterior era sin duda el reconocimiento pleno de la autonomía colectiva, como facultad de autoorganización y de acción colectiva de trabajadores y empresarios, y como palanca de actuación, a la postre, de los sindicatos y las asociaciones empresaria-

les. Era necesaria, así pues, una acomodación específica del ordenamiento laboral preconstitucional a las exigencias de ese principio cardinal de las relaciones de trabajo. La autonomía colectiva requería tal vez una regulación apropiada de los sujetos llamados a representar a trabajadores y empresarios (sobre todo de los sindicatos, a la vista de la experiencia), pero también reclamaba, quizá en mayor medida aún, una “liberación” de espacios en favor de los mismos, para el adecuado desarrollo de la actividad que les es propia, particularmente la de negociación colectiva. Se necesitaba, a la postre, una regulación de desarrollo del art.28.1 CE, que había reconocido la libertad sindical y que simbolizaba el eje de este importante bloque normativo.

Ya hemos dicho que esa regulación no pudo ser asumida por el ET, por su carácter de ley ordinaria, circunstancia un tanto anodina desde el punto de vista jurídico, pero que, sin embargo, originó ciertas dificultades para acometer esa tarea en los primeros años de rodaje de la CE, en parte porque ya existía una regulación anterior (Ley de 1977) y en parte porque se trataba de una cuestión delicada, habida cuenta que el sindicato pedía no sólo una norma de constitución, sino sobre todo una norma de “actividad” y de sentido promocional. Por ello hubo que esperar a un Gobierno cercano a las tesis sindicales, que puso en marcha el proyecto en 1984, aunque apareció con fecha de 1985. La LOLS, resultante de ese proceso, es en muchos aspectos, efectivamente, una ley de “promoción” sindical y, especialmente, de promoción de los sindicatos “más representativos”, que con ella adquieren una posición jurídica singular muy ventajosa con vistas al desarrollo de su actividad y a la obtención de medios de financiación. Hay que decir que en el sostenimiento de esa especial posición colaboró el ET, primero a través de la reforma experimentada en 1984 (que confirió a dichos sindicatos mayores facultades en la promoción de elecciones sindicales y en la negociación colectiva estatutaria) y después con la reforma laboral de 1994 (acordada con los sindicatos probablemente, aunque rechaza-

da finalmente por éstos), que supuso la consolidación del mapa representativo. La LOLS fue objeto de impugnación por diversas razones, entre otras, precisamente, porque puso en marcha —o consolidó, más bien— un sistema de representación sindical fundado en la técnica de la representatividad, que supuso un gran espacio de juego para los sindicatos con éxito electoral pero prácticamente la desaparición o relegación de otras iniciativas sindicales (con excepción, en algunos casos, de los sindicatos “profesionales”).

La liberación de espacios en favor de la acción colectiva requería una labor más discreta y perseverante, que se llevó a cabo por diversas vías: la derogación de las reglamentaciones y ordenanzas laborales, para que el convenio fuese la norma real y preferente de la profesión; la relegación o abandono de la ley en la regulación de materias laborales (tiempo de trabajo, por ejemplo), o la remisión directa al convenio para perfilar el espacio de actuación de las instituciones legales (uso de contratos temporales), entre otros muchos ejemplos. Hay que decir, no obstante, que los sujetos colectivos dieron la impresión muchas veces de sentirse atenazados por su responsabilidad (por ejemplo, en el proceso de sustitución de ordenanzas laborales), o que hicieron un uso desviado de los amplios márgenes cedidos por la ley (por ejemplo, en la regulación de contratos eventuales).

En todo caso, el sistema español ha logrado un alto grado de autonomía colectiva, es decir, un gran espacio para el juego libre de sindicatos y asociaciones empresariales, no sólo en su función de representación y defensa de intereses a través de la negociación o el conflicto, sino también en su papel de sujetos que contribuyen a la configuración del sistema: las numerosas previsiones y ocasiones de participación institucional, la frecuencia del diálogo o la concertación social, o el abandono consciente por parte de la ley de determinados territorios, ha propiciado sin duda la existencia de ámbitos o cuestiones laborales que hoy en día están dominados y controlados por los interlocutores sociales. La solución autónoma de los

conflictos de trabajo, o la elaboración y aplicación de programas de formación continua, son buena muestra de ello. La ley ha decidido deliberadamente no entrar en esos terrenos, sin dejar de prestar el apoyo “logístico (financiero o institucional) a las decisiones de los interlocutores sociales.

LA ATENCIÓN A LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA PRODUCTIVO Y DEL MERCADO DE TRABAJO

Los años de puesta en marcha de la moderna legislación laboral fueron también años de crisis económica, y por ello hubo que proceder a la aprobación de normas de crisis o “emergencia”, atentas a los problemas de la empresa (reconversión, reestructuración, desaparición, quiebra, etc.) y a sus consecuencias en el ámbito del empleo (despidos masivos, paro, dificultades de acceso de las nuevas generaciones, etc.). Ciertamente, las grandes crisis del sistema económico fueron superadas, al menos en apariencia, pero la normativa laboral se ha visto obligada desde entonces a prestar suma atención a las vicisitudes de orden productivo y empresarial (cambios tecnológicos, fusiones y reorganizaciones, nuevos productos y servicios, etc.), no sólo por sus conocidas repercusiones en las condiciones de trabajo sino también, y sobre todo, por su impacto en los niveles de empleo y en el funcionamiento del mercado de trabajo.

La evolución seguida por la legislación laboral desde esta singular perspectiva ofrece muchas vicisitudes, frecuentes altibajos y notables cambios de tendencia. El ET nació en un contexto de crisis y de cambio de la economía, y trató de hacerse cargo de ello en alguno de sus preceptos (art.17.3), al mismo tiempo que propició la aprobación de una Ley paralela para afrontar específicamente los problemas de la colocación y el empleo (LBE de 1980). Pero la virtualidad de aquellas previsiones se mostró pronto insuficiente: poco tiempo después de su aprobación, el ET (y la legislación complementaria en materia económica o de empleo) empezó a ser objeto de cambios, con el fin de adaptar sus previ-

siones a las nuevas exigencias de la economía y del mercado de trabajo. Este ánimo de adaptación ha estado presente prácticamente en todas las reformas experimentadas por el ET a lo largo de su historia (que ya superan la veintena), y ha dado lugar a intervenciones muy variadas, en sus objetivos concretos y en su contenido. Se pueden advertir cuatro grandes periodos desde ese punto de vista.

El primero discurre entre las reformas de 1984 y de 1994, y supuso sobre todo la ampliación de las posibilidades de uso de la contratación temporal, mediante el contrato para fomento del empleo, en el que se prescindía de las tradicionales exigencias causales (esto es, que el trabajo objeto del contrato tuviese naturaleza temporal), todo ello como incentivo a las empresas para animarles a la colocación de mayor número de trabajadores. A esa modalidad contractual (que había sido iniciada antes de 1984, pero que se institucionalizó y generalizó a partir de aquella reforma legal) se unió otra más novedosa aún que perseguía fines similares, que contó con una configuración legal bastante parecida y a la que se dio el sugestivo y simbólico nombre de “lanzamiento de nueva actividad”.

Tras ese amplio e importante periodo cabría distinguir otros tres, también de gran trascendencia aunque de duración más limitada: el periodo que transcurre de 1994 a 1997, en el que se registra una notable ampliación de los márgenes de gestión empresarial en relación con los recursos humanos (nuevas agencias de colocación, legalización de las empresas de trabajo temporal, flexibilización de las reglas sobre movilidad, flexibilización de los despidos colectivos “menores”, reducción del coste de despido improcedente, etc.); el periodo que transcurre de 1997 a 2000, que se caracteriza sobre todo por la incentivación de la contratación indefinida (con ayudas económicas y con ayudas “institucionales”) y por la remodelación del contrato a tiempo parcial, no sólo para fomentarlo sino también para revestirlo de ciertas garantías; y el periodo que transcurre de 2000 a 2002, en el que las reformas se proyec-

tan fundamentalmente sobre el lado de la demanda de empleo, reestructurando las reglas de jubilación (y, a la postre, de acotación de la vida activa), remodelando el sistema de protección del desempleo (para empujar en mayor medida a la búsqueda de un nuevo empleo), y proporcionando rentas subsidiarias con fines de inserción laboral.

La repercusión de todas estas actuaciones en el devenir de las empresas es difícil de evaluar, como difícil es valorar su impacto en los niveles de empleo; a la postre, tanto el sistema productivo como la tasa de empleo y de paro son realidades que dependen de manera muy estrecha de las variables puramente económicas y financieras, mucho más que de los instrumentos normativos e institucionales. Pero cabe hacer, al menos, dos consideraciones sobre ello: por un lado, y en lo que se refiere a los poderes empresariales de movilidad y despido económico, es indudable que hoy en día existen mayores márgenes dentro de nuestra legislación laboral, con las pertinentes consecuencias; por otro, y en lo que se refiere a la contratación laboral, hay que decir no obstante que la cifra relativa de contratos temporales no ha disminuido sensiblemente, y que modalidades que pudieron ofrecerse como alternativa a la no colocación o como incentivo para el acceso al mercado de trabajo (tiempo parcial) no han alcanzado la extensión apetecida.

LA TRANSPOSICIÓN DEL DERECHO SOCIAL COMUNITARIO

A los grandes retos suscitados por la entrada en vigor de la Constitución y por las transformaciones del sistema económico y productivo se unió, en la experiencia española, la exigencia de armonización respecto del Derecho social comunitario. Ciertamente, este otro factor de cambio ya había estado presente en el legislador español desde los finales de los años setenta, pero empezó a mostrar toda su intensidad, como es natural, a partir de la entrada de España en la Comunidad Europea, que tuvo lugar con efectos de 1 de enero de 1986. La

tarea que llevaba implícita la adaptación a las directrices comunitarias era ciertamente ingente, pero en realidad, vista con alguna distancia, no parece que haya ofrecido grandes problemas. En parte, porque, como acabamos de decir, la legislación española ya se había ido fraguando al calor de esas tendencias, aun antes de la integración, y en parte porque el ordenamiento español ha revestido tradicionalmente unos niveles de protección parangonables, o incluso superiores en algunos casos, a los que como suelo mínimo venía imponiendo la CE.

En verdad, los escasos roces del Derecho español con el Derecho social comunitario han tenido poca trascendencia: la supuesta falta de adaptación de nuestra regulación del despido colectivo por exigencia de autorización no constituía propiamente un incumplimiento (por ser más favorable para los trabajadores), la falta de cobertura por parte del FGS a los altos directivos no deja de ser una anécdota en la garantía del crédito salarial, la condena a España por retraso en la transposición de la Directiva de 1989 sobre seguridad y salud apareció cuando ya se estaba procediendo a la actualización de nuestras normas, y la controversia a propósito de la sucesión de contratas por una supuesta contradicción de nuestra jurisprudencia con la norma comunitaria ha dado como resultado final, curiosamente, la aceptación por parte del TJCE de las tesis de nuestro Tribunal Supremo.

En todo caso, y al margen ya de valoraciones, lo cierto es que la entrada de España en la Comunidad Europea exigió la puesta en marcha de un proceso de asunción plena del acervo común, especialmente en lo tocante a los Reglamentos Comunitarios (por ejemplo, en materia de libre circulación y en materias conexas, como la seguridad social de trabajadores migrantes o el reconocimiento de títulos profesionales), y, al mismo tiempo, un proceso de adaptación, siquiera fuese formal, a las pautas derivadas de las correspondientes Directivas comunitarias. Lo primero ha supuesto sobre todo una ordenación más especializada y matizada de los flujos de personas con fines de tra-

bajo, una ordenación legal en la que ha sido preciso distinguir, como cabía imaginar, entre las personas originarias de algún país comunitario y los trabajadores venidos de terceros países; también ha supuesto, por cierto, una nueva tarea para los órganos jurisdiccionales, que han empezado a enfrentarse a contenciosos de seguridad social con implicaciones de Derecho comunitario.

La transposición de las Directivas comunitarias ha provocado, por su parte, un cambio notable en el semblante de nuestra legislación laboral, fundamentalmente por la introducción de reglas prácticamente desconocidas con anterioridad (derechos de información del trabajador en el contexto de su contrato de trabajo) o la apertura a los fenómenos transnacionales, siempre dentro del ámbito europeo (comités de empresa europeos, desplazamientos temporales de trabajadores). También vale la pena poner de relieve que a resultas de ese proceso la ordenación legal de otras muchas cuestiones laborales (despidos colectivos, movilidad y modificación de condiciones de trabajo, transmisión de empresa, ordenación del tiempo de trabajo, modalidades de contrato de trabajo, conciliación de la vida laboral y familiar, etc.) ha experimentado variaciones de relevancia, no tanto por falta de adaptación o contradicción de nuestras normas, sino, más bien, por la inevitable irradiación de las pautas o criterios de regulación que, progresiva e imperceptiblemente, va sentando el Derecho social comunitario.

Por lo demás, el Derecho social comunitario viene ejerciendo desde hace tiempo una enorme influencia en el plano de la interpretación y aplicación de las normas internas, especialmente en lo que se refiere a principios o derechos básicos. Un ejemplo señero de ello lo ofrece el principio de igualdad y no discriminación entre hombre y mujer y, al calor del mismo, el derecho de singular protección de la mujer en situación de embarazo. En esta materia no ha sido precisa una recepción explícita y formal del correspondiente Derecho social comunitario (las Directivas sobre igualdad, en concreto) para que nuestro ordenamiento se plegara de manera

entusiasta e inmediata a las exigencias de aquellos principios, que han calado hondo entre nosotros a través de la interpretación jurisprudencial, particularmente de la que procede del Tribunal Constitucional. Ello no ha sido obstáculo, desde luego, para que la labor jurisdiccional haya sido completada en más de un aspecto por la tarea legislativa de transposición, como ha ocurrido, en particular, en lo relativo a la protección de la mujer embarazada en materia de seguridad y salud en el trabajo o, más recientemente, en la delimitación del alcance material de la igualdad retributiva.

LAS REFORMAS DEL SIGLO XXI: ESTABILIZACIÓN Y MATIZACIÓN DE LAS LÍNEAS DE TENDENCIA

Como hemos podido ver, la legislación laboral española ha evolucionado en los últimos tiempos a requerimiento de cuatro grandes factores o motivaciones, que han dado lugar asimismo a cuatro grandes líneas de tendencia: adaptación a la Constitución de 1978, construcción de un sistema de representaciones profesionales plenamente asentado en el principio de autonomía colectiva, flexibilización y adaptación de la norma a los cambios experimentados por el sistema productivo y a las exigencias del mercado de trabajo, y armonización de la norma conforme a las directrices del Derecho social comunitario. Como resultado de ese amplio y profundo proceso de reformas (algunas muy señaladas, como la de 1984, la del bienio 1993/1994 o la del año 1997), hoy en día puede decirse, por ejemplo, que la regulación laboral española descansa en mayor medida que antes en la autonomía colectiva (convenios y acuerdos colectivos), que presta mayor atención a los problemas de la colocación y el empleo, y que presenta un mayor grado de armonización con el acervo normativo de la Comunidad Europea. ¿Sigue respondiendo la legislación laboral del siglo XXI a esos resortes?

Vista en su conjunto, la respuesta debe ser claramente afirmativa. Pero también es cierto

que las reformas introducidas durante estos pocos años de la nueva centuria empiezan a revelar una nueva forma de intervención en la legislación laboral o social, aun cuando los objetivos sigan siendo similares. Tratando de sintetizar, podría decirse que durante este pequeño tramo del siglo XXI se han llevado a cabo tres operaciones de reforma de ese sector normativo, plasmadas, sucesivamente, en la Ley 12/2001, de 9 de julio, en la Ley 35/2002, de 12 de julio, y, finalmente, en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre (precedidas, respectivamente, del RDL 5/2001, del RDL 16/2001 y del RDL 5/2002). Entre todas estas reformas pueden advertirse algunas características comunes (e incluso cierta similitud en sus motivos y preocupaciones), pero también cabe registrar algunas diferencias de relieve, más allá de su contenido o ámbito material, que, siendo diverso y diferenciado, no deja de ofrecer alguna inspiración común, como su atención preferente a los problemas del empleo y del mercado de trabajo, o su acomodación a directrices y recomendaciones de la Unión Europea.

Esos dos objetivos han estado muy presentes, por lo pronto, en la primera de esas normas: la Ley 12/2001, dedicada literalmente a la “reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad”, aunque, como suele ocurrir, con un contenido mucho más variado y heterogéneo. La Ley 12/2001 incluyó desde luego medidas de fomento del empleo —de fomento del empleo “indefinido” o de calidad, para más señas—, pero también procedió a un amplio abanico de reformas sobre el Estatuto de los Trabajadores, en unos casos para precisar, ajustar o adaptar el alcance de sus preceptos (por ejemplo, en materia de trabajo a tiempo parcial), y en otros para incorporar algunas directrices de armonización de la Comunidad Europea (por ejemplo, en materia de contratación temporal, o de transmisión de empresas). En cualquier caso, se trata de una reforma que, exigida en principio por la necesidad de renovar los programas de empleo iniciados en 1997, actuó al mismo tiempo en varios frentes, lo que dificulta enormemente un diagnóstico cierto acerca de sus

intenciones reales: si en algún aspecto entraña una flexibilización notable respecto del régimen jurídico precedente (incluso en relación con reformas cercanas en el tiempo, como la de 1998 sobre el trabajo a tiempo parcial), en algunos otros supone una evidente “rejuridificación” o recarga de los correspondientes mandatos normativos (como sucede en materia de subcontratas de obras y servicios o de transmisión de empresa).

Como hemos dicho, uno de los motivos más inmediatos en la aprobación de la Ley 12/2001 fue la necesidad de renovar los programas de fomento del empleo puestos en marcha, en periodo de experimentación, en el año 1997, a raíz de los Acuerdos alcanzados entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Con la Ley 12/2001 uno de esos programas pasa a tener carácter estable a partir de 2001, precisamente el que incentiva la contratación con carácter indefinido de determinados grupos de desempleados (jóvenes, mayores de cuarenta y cinco años, minusválidos, mujeres en sectores tradicionalmente masculinizados, parados de larga duración) a través de una rebaja sustancial en el coste del despido por “causas objetivas” (causas relativas a la empresa o a las necesidades del puesto de trabajo, independientes del comportamiento del trabajador). Por su parte, el segundo de los programas, consistente en la aplicación de reducciones en las cuotas empresariales a la seguridad social en los contratos indefinidos celebrados con determinados grupos de desempleados (no del todo coincidentes con los anteriores), mantiene con esta Ley el carácter temporal o coyuntural que tuvo desde el inicio, aunque tras la Ley 12/2001 se prevé su renovación por periodos anuales, como ha venido sucediendo desde entonces (la última, a través de la Ley 53/2002).

Un apartado interesante dentro de la Ley 12/2001 es el que se dedica a la reforma del art.44 del Estatuto de los Trabajadores, que trata de la transmisión de empresa. La Ley 12/2001

procede en este punto, básicamente, a la incorporación al Derecho interno español de buena parte de las directrices que contiene la correspondiente Directiva comunitaria (procedente de 1977, como se sabe, pero con una importante reforma en 1998 y una consolidación en 2001). Esa adaptación ha supuesto, sobre todo, la inclusión en aquel precepto estatutario de reglas expresas sobre los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores, y, en su caso, sobre la conservación del convenio colectivo que estuviera rigiendo las relaciones de trabajo de los trabajadores afectados por la transmisión. Con la reforma se precisa también que la transmisión de empresa no extingue las obligaciones que tuviera el anterior empresario en materia de “compromisos por pensiones” o, en general, protección social complementaria (que se unen así al conjunto de obligaciones legales y convencionales que se mantienen tras la transmisión).

Otras reformas interesantes llevadas a cabo por la Ley 12/2001 son las que se refieren a la equiparación de derechos entre los trabajadores temporales y los trabajadores fijos, resultado de la transposición de la correspondiente Directiva comunitaria (art. 15.6 y 7 del Estatuto de los Trabajadores), las que separan a cierto tipo de trabajadores fijos discontinuos (o de temporada) de los trabajadores a tiempo parcial (art. 15.8 del Estatuto de los Trabajadores), o las que reconocen importantes derechos de información a los representantes de los trabajadores de las empresas (principal y contratista) vinculadas por negocios de contrata o subcontrata de obras o servicios (art. 42 del Estatuto de los Trabajadores).

LA ACTUACIÓN SOBRE EL OCASO DE LA VIDA ACTIVA: HACIA LA JUBILACIÓN GRADUAL Y FLEXIBLE

Siguiendo en buena medida las recomendaciones y propuestas de la Unión Europea, un objetivo particular de las reformas del siglo XXI ha sido el de proporcionar un régimen

más flexible, y también más complejo y sofisticado, para la jubilación de los trabajadores. Este ha sido el cometido, primordialmente, de la Ley 45/2002, aunque a ello trató también de contribuir, bien es verdad que con una intervención mucho más limitada, la Ley 12/2001. Dentro de ese gran objetivo, varios fines concretos se han perseguido conjuntamente con esta operación normativa: limitar al máximo la jubilación de carácter forzoso, fomentar la jubilación parcial y su combinación con un trabajo a tiempo parcial, favorecer la permanencia de los trabajadores en el empleo más allá de la edad ordinaria de jubilación, y posibilitar, en ciertas condiciones, la jubilación anticipada (antes de la edad ordinaria).

El primero de esos fines fue abordado por la Ley 12/2001, que procedió a la derogación de un precepto del Estatuto de los Trabajadores (la disposición adicional décima) que habilitaba al Gobierno para establecer edades de jubilación forzosa de los trabajadores, y que también permitía a los convenios colectivos que dispusiesen la extinción forzosa del contrato de trabajo al cumplimiento por parte del trabajador de la edad de jubilación. Tales habilitaciones suponían una matización muy importante a la regla general existente en España en materia de jubilación (que consagra su voluntariedad, salvo en el ámbito de la función pública), y se justificaban en el contexto de una política de reparto del empleo, en la medida en que podían liberar puestos de trabajo en favor de personas desempleadas y, sobre todo, de jóvenes que aspiraban a su primer empleo (según había entendido la jurisprudencia constitucional). Tras la Ley 12/2001, el Gobierno ya no puede adoptar medidas de ese tipo (en realidad, nunca llegó a adoptarlas), y, en buena lógica, tampoco los convenios colectivos podrían incluir cláusulas de ese tenor (aunque sobre este último punto las opiniones doctrinales discrepan, en función del alcance atribuido al derecho a la negociación colectiva).

Los restantes fines han sido abordados por la Ley 35/2002, que trata de establecer en España

un “sistema de jubilación gradual y flexible”, en parte para fomentar “una presencia social activa de los ciudadanos” más allá de los 65 años (edad ordinaria de jubilación), y en parte para contribuir a la reducción del gasto y al saneamiento del sistema de pensiones. La Ley 35/2002 incluye básicamente tres tipos de reglas, con las consiguientes reformas en la legislación laboral y, sobre todo, en la legislación de seguridad social: reglas sobre “jubilación parcial”, para hacer compatible el cobro de una pensión (reducida) de seguridad social con el trabajo a tiempo parcial; reglas sobre “jubilación anticipada”, ampliando las posibilidades que, con carácter transitorio, ya ofrecía el sistema español, y reglas sobre “jubilación retrasada”, para incentivar que los trabajadores retrasen la decisión de retiro de la vida activa. Por lo demás, la Ley 35/2002 incluye algunas medidas que tratan de proteger al trabajador en las situaciones de tránsito desde el cese “traumático” en el trabajo (por despido o cierre de empresa) hasta el acceso a la condición de jubilado (“pre-jubilación”), garantizándole mientras tanto la percepción de un subsidio y la continuidad de su cotización a la seguridad social.

La jubilación parcial se admitía en el sistema español desde los años ochenta, pero condicionada a que el trabajador dispuesto a jubilarse tuviera más de 60 años y menos de 65 (además de acreditar cotización suficiente para acceder a una pensión de jubilación en el sistema de seguridad social), y a que la empresa celebrara otro contrato de trabajo con un desempleado para ocupar el tiempo vacante (“contrato de relevo”). Como resultado de esas decisiones, el trabajador jubilado pasaba a tener un contrato de trabajo a tiempo parcial y a percibir en parte salario y en parte pensión de seguridad social, y la empresa debía contratar a un nuevo trabajador con otro contrato a tiempo parcial. Este régimen inicial fue flexibilizándose con el paso del tiempo, y se ha flexibilizado más aún con la Ley 35/2002: pueden acceder al mismo –o permanecer, si lo hubieran iniciado antes– también los trabajadores que tengan 65 o más años, sin que en tal caso sea necesario que la empresa concierte un contrato

de relevo; puede incrementarse progresivamente el tiempo de jubilación, con la consiguiente reducción del tiempo de trabajo, y puede celebrarse el contrato de relevo a tiempo parcial o a tiempo completo, con carácter indefinido o con carácter temporal.

La jubilación anticipada –esto es, a una edad anterior a la que se contempla como ordinaria en el sistema de seguridad social, que es de 65 años– estaba prevista con carácter transitorio en la legislación de seguridad social, que concedía esa posibilidad a quienes, habiendo cumplido sesenta años, hubieran estado afiliados a un seguro social anterior a la creación del actual sistema de seguridad social (que fue puesto en marcha el 1 de enero de 1967); a partir de esa edad, y dadas esas condiciones (y acreditando cotización suficiente), podía cobrarse pensión de jubilación, bien es verdad que con un coeficiente reductor respecto de la ordinaria. La Ley 45/2002 mantiene ese régimen tradicional (con notables mejoras), pero además, habida cuenta que es una situación meramente transitoria, amplía las posibilidades de jubilación anticipada a quienes hubieran empezado a trabajar y a cotizar a la seguridad social después de aquella fecha, siempre que cumplan tres condiciones básicas: cese en el trabajo por causas no imputables al trabajador (en los términos que dispone y aclara la propia ley), inscripción en la oficina de empleo en busca de nueva colocación durante un periodo mínimo de 6 meses anteriores a la solicitud de la pensión, y cotización efectiva de al menos 30 años (para garantizar una aportación mínima del beneficiario y, seguramente, para reducir el impacto económico de la medida). Aunque a la pensión de jubilación que se devengue por esta vía le son aplicables también coeficientes reductores, no cabe duda de que es una medida favorable para quienes se encuentren en esa situación; también puede servir para generar nuevas oportunidades de empleo (reparto del empleo), aunque es obvio que entraña nuevas cargas para el sistema de seguridad social.

La Ley 45/2002 también incluye algunas previsiones que tratan de retrasar la decisión de

jubilación, más allá de la edad ordinaria. Tal vez el motivo esencial para ello sea el de aligerar el gasto en pensiones, posponiendo su percepción y reduciendo a la postre el coste de las mismas. Pero también está presente el propósito de conceder a las personas de cierta edad (como decía un Acuerdo Social alcanzado en 2001, y suelen decir los textos comunitarios de los últimos años) una “presencia social más intensa y activa”. La Ley 45/2002 no ha alterado ni elevado la edad “ordinaria” de jubilación, que se mantiene en los 65 años (como en las primeras normas de previsión social en España), sino que se limita a conceder incentivos para que el interesado posponga su jubilación, y también para que la empresa no presione al trabajador en ese sentido. Estos incentivos consisten en el incremento de la cuantía de la pensión de jubilación cuando se acceda a ella a una edad superior a los 65 años (con la posibilidad de que supere, incluso, el tope tradicional del 100 por 100 de la base reguladora), y en la exención de una parte importante de la cotización a la seguridad social respecto de los trabajadores que con 65 o más años, y con una cotización efectiva de 35 o más años, sean contratados “por tiempo indefinido”.

CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PRESTACIONES Y SUBSIDIOS DE DESEMPLEO

La Ley 45/2002, la última de la que nos vamos a ocupar en este breve recorrido por la más reciente legislación social española, ha incidido sobre todo en el sistema de protección por desempleo, aunque también ha supuesto algunas modificaciones de relieve en las disposiciones básicas del ordenamiento laboral (como el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Procedimiento Laboral o la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social), generalmente por razones de coherencia o conexión normativa. En cualquier caso, el objetivo principal de la Ley 45/2002 no es otro que combinar el sistema de prestaciones y subsidios de desempleo con el desarrollo de una política “activa” de empleo, tratando de que el acceso a dichas ayudas públicas por parte de los desempleados no actúe como desincentivo o

freno a la hora de buscar un nuevo empleo, o de responder a ofertas de colocación procedentes de los servicios de empleo. Ello implica, sobre todo, nuevas obligaciones para los desempleados, pero al mismo tiempo entraña la necesidad de que los servicios públicos de empleo (gestionados en la actualidad por el Estado y por las Comunidades Autónomas) sean más activos y eficaces en sus funciones de formación, orientación y oferta de nuevas posibilidades de colocación. Todo ello conecta, como es fácil de comprender, con algunas de las directrices aprobadas por la Unión Europea en los últimos años.

Una de las modificaciones más significativas dentro de la Ley 45/2002 es la que afecta a las obligaciones de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones y subsidios de desempleo, a las que se añaden ahora la de suscribir y cumplir un “compromiso de actividad”, obligación formalmente novedosa pero que guarda una estrecha conexión con el deber tradicional de aceptar las ofertas de “colocación adecuada”. El compromiso de actividad —que es una especie de “contrato”, sui generis, que el desempleado debe firmar con la oficina de empleo— es, de cualquier modo, un semillero de obligaciones más concretas: además de aceptar ese tipo de ofertas, implica que el desempleado debe buscar activamente empleo y “participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad”.

La Ley 45/2002 también ha dado una nueva definición de “colocación adecuada”, concepto que procede, como es sabido, de los Convenios de la OIT y que ya se encontraba, desde hace tiempo, en la legislación española. En principio, colocación adecuada —la que debe aceptar el desempleado, en definitiva— es aquella colocación que se ajusta a “la profesión demandada por el trabajador”, pero también es aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas, y, en todo caso, “la coincidente con la última actividad laboral desempeñada”, siempre que hubiese durado al

menos seis meses. No obstante, transcurrido un año de percepción ininterrumpida de las prestaciones, además de las profesiones anteriores, también podrán ser consideradas adecuadas otras colocaciones que a juicio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador, siempre que cumplan unas condiciones: que se ofrezcan en la localidad de residencia habitual del trabajador o en otra localidad situada en un radio inferior a 30 kilómetros a su residencia habitual (salvo que el tiempo o el coste de desplazamiento sean excesivos), y que impliquen un salario equivalente al aplicable al puesto de trabajo que se ofrezca, con independencia de la cuantía de la prestación a que tenga derecho el trabajador. En cualquier caso, el servicio de empleo competente deberá tener en cuenta, al efectuar la oferta, las circunstancias profesionales y personales del trabajador, y las posibilidades o necesidades de conciliación de su vida laboral y familiar, entre otros factores.

Una segunda novedad de la Ley 45/2002 es la consideración del despido –y, en especial, del despido “disciplinario”, por incumplimiento previo del trabajador– como situación que da derecho, directamente, a las prestaciones de desempleo, sin necesidad de que el trabajador despedido impugne ante el juez la decisión empresarial, y sin necesidad de esperar el transcurso de un “plazo de espera” en caso de improcedencia (no justificación) del despido. Con este cambio, el legislador pretendía a fin de cuentas eliminar las incertidumbres que normalmente se plantean cuando el trabajador impugna el despido ante el juez, en cuyo caso no se sabe con certeza si el trabajador volverá o no a la empresa (readmisión) y, sobre todo, si el trabajador tendrá derecho o no a cobrar “salarios” por el tiempo que dure el proceso (los llamados “salarios de tramitación”), pues una y otra circunstancia quedan pendientes de la calificación judicial del despido (procedente, improcedente o nulo). Por ello, en un momento inicial no sólo dispuso que el trabajador despedido pasara a cobrar en todo caso las prestaciones de desempleo, sino que también procedió a la supresión del derecho a cobrar aquellos

“salarios de tramitación” (RDL 5/2002). Esta segunda medida no llegó a consolidarse (por los efectos de la huelga general de junio de 2002), pero, en cualquier caso, la Ley 45/2002 (la versión final de la reforma) brinda al empresario la oportunidad de dejar de pagar esos salarios adicionales si reconoce desde el primer momento la improcedencia del despido y pone a disposición del trabajador la indemnización que marca la ley. Con ello se logra, en parte, uno de los objetivos latentes de la reforma: la reducción del coste del despido.

Otro objetivo de la Ley 45/2002 es que las prestaciones y subsidios de desempleo no actúen exclusivamente como medio de subsistencia de los desempleados en sustitución del salario, sino que contribuyan también a fomentar la colocación de los trabajadores, dándoles así una importante dimensión “activa”, más allá de su concepción “pasiva” o meramente aseguradora. La regla que incorpora la Ley 45/2002 a estos efectos (regla que, dicho sea de paso, no es absolutamente novedosa) es la posibilidad de compatibilizar el disfrute de prestaciones o subsidios de desempleo con el trabajo o con el desarrollo de una actividad profesional. Con ese fin, se permite el pago de una sola vez de la prestación para poner en marcha actividades de carácter autónomo o crear cooperativas de trabajo (o para integrarse en las mismas), se fomenta la contratación de trabajadores que cobren prestaciones o subsidios por parte de las empresas (que habrán de abonar la diferencia entre esas ayudas y el salario que corresponda), se permite a las empresas contratar a beneficiarios de prestaciones y subsidios para sustituir a trabajadores en periodo de formación (con la obligación, de nuevo, de abonar la diferencia hasta el salario correspondiente), y se prevé la posibilidad de abonar parte de la prestación o del subsidio pendientes de percibir para cubrir los costes de “movilidad geográfica” de los beneficiarios que acepten un empleo que implique cambio en la localidad de residencia.

La Ley 45/2002 incluye otras dos medidas de cierto interés en relación con el sistema de protección por desempleo. La primera de ellas

ha sido la inclusión de los trabajadores eventuales del sector agrario en dicho sistema. En caso de desempleo, estos trabajadores –no así los de carácter fijo– tan sólo podían beneficiarse hasta ahora de un subsidio muy singular, que además restringía su aplicación a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. Con la reforma de 2002 ese “subsidio agrario” se declara a extinguir (de tal manera que no podrán acceder al mismo los trabajadores que no lo hubieran disfrutado en años anteriores), y en su lugar se ha implantado un sistema más “normalizado”, en el sentido de más equiparable a los esquemas ordinarios de la protección por desempleo; un sistema que conjuga el de acceso a las prestaciones de desempleo (cuando se acrediten los requisitos habituales de las mismas, particularmente de cotización mínima, y en una cuantía que inicialmente es algo más reducida que la ordinaria) con el acceso, como vía residual y complementaria, a rentas activas de inserción (que en este ámbito han recibido la denominación de “renta agraria”, regulada por RD 426/2003, de 11 de abril).

La segunda medida de la Ley 45/2002 ha sido, precisamente, la puesta en marcha de un programa de “renta activa de inserción”, que ya se había utilizado en ejercicios anteriores (2000 y 2001, concretamente) y que parece llamado a adquirir carácter estable, como una vía adicional de protección del desempleo. Es un programa que arranca en última instancia de las directrices comunitarias de empleo (como una expresión más de las medidas de política “activa” que allí se preconizan), y que se dirige a los desempleados que se encuentren con especiales necesidades económicas y en una situación de particular dificultad para encontrar empleo. Si acceden a este programa, tales desempleados adquieren el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral, que son de contenido muy variado (formación y orientación profesional, prestación de servicios, prácticas profesionales, etc.), y que tratan en definitiva de que el desempleado mejore su capacidad y su aptitud profesional y, en su caso, adquiera alguna experiencia laboral, con

el objetivo final de incrementar sus oportunidades de empleo. Los trabajadores admitidos a estos programas tienen derecho a un subsidio de desempleo equivalente al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, que es compatible con becas y ayudas por asistencia a acciones de formación profesional, y con ciertos ingresos procedentes del trabajo. La contratación de estos trabajadores goza, asimismo, de bonificaciones en las cuotas empresariales de seguridad social.

SOBRE LA PREVISIBLE EVOLUCIÓN FUTURA DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

Una vez rastreada su evolución durante las últimas décadas, y conocidos los cambios de mayor envergadura sufridos en estos últimos años, cabría plantearse también cuál es la evolución previsible de la legislación laboral en un futuro más o menos próximo. Es una pregunta que con frecuencia se suscita, y que ha dado lugar a largos y tendidos debates doctrinales en los últimos tiempos, por dos razones básicamente: por un lado, por la aparente reducción del campo de juego propio del contrato de trabajo en el sistema productivo, contrato que ha sido y sigue siendo desde luego el primer y principal foco de atención para el Derecho del Trabajo, y que en ocasiones parece ceder en favor de otras formas de vinculación a la empresa y, en general, en favor de otras formas de trabajo no “laboralizadas”, como el trabajo autónomo; por otro, por el (también supuesto o aparente) progresivo adelgazamiento de la legislación laboral, esto es, de la norma (generalmente imperativa y de irradiación general) aprobada por el Estado, en favor de una regulación más autónoma y sectorializada, procedente en su mayor parte de la autonomía colectiva (o, incluso, en ocasiones, de la autonomía individual), a la que se supone más flexible y con mayor capacidad de adaptación a los problemas de su ámbito profesional o productivo.

La cuestión relativa al devenir posible del ordenamiento laboral se ha planteado de

muchas formas y bajo numerosas advocaciones. A veces se ha llegado a plantear de manera muy contundente y dramática: ¿tiene futuro el Derecho del Trabajo?; ¿está llamado a desaparecer por desaparición de su objeto? La cuestión, otras veces, se ha suscitado de manera un poco más discreta y más limitada materialmente: ¿debe agrandarse el espacio propio de la autonomía individual?; ¿debe reorientarse el papel de la autonomía colectiva y la función propia del convenio colectivo?; ¿debe retirarse en mayor grado la ley?; ¿debe preservarse a cualquier precio la representación colectiva aun a costa de intereses individuales legítimos?. Son preguntas que, como es fácil de comprender, esconden también una particular valoración acerca de los fines y la estructura tradicional del Derecho del Trabajo.

Ciertamente, una respuesta mínimamente fundada y segura sobre lo que vaya a suceder con la legislación laboral es difícil; es complicado incluso un mero pronóstico acerca de los cambios que pueden avecinarse en el futuro más inmediato, cuando menos si uno tiene a la vista las reformas de los años más recientes y si se repara en la falta de una programación propiamente dicha. En cualquier caso, no parece aventurado decir que la legislación laboral cuenta con futuro, por varias razones. En primer término porque, pese a las transformaciones experimentadas por el sistema productivo, no está a la vista ni mucho menos la desaparición de su objeto (trabajo asalariado) ni de sus fines (tutela de la persona que trabaja, compensación de su debilidad contractual, racionalización del trabajo en la empresa, canalización de las reivindicaciones y prácticas colectivas, etc.). En segundo lugar, porque la experiencia no demuestra proceso alguno de merma y menos aún de desaparición de la norma laboral, sino más bien de crecimiento o intensificación, aunque con cierta reorientación en su contenido (retirada progresiva de las condiciones de trabajo más básicas y atención más intensa a otros intereses más “avanzados”: trabajo y familia, igualdad de oportunidades y de trato, intimidad, expresión y otros derechos fundamentales del trabajador como persona, etc.). Por último, y ya en un

plano más institucional, porque no es viable jurídicamente la desaparición de la legislación laboral, por exigencias constitucionales: el art.35.2 CE es un mandato del momento constituyente pero con una clara dimensión de permanencia en el tiempo, que desde este punto de vista exige que siempre exista la correspondiente cobertura legal de esa parcela de la vida social.

Lo que sí parece acercarse, de cualquier modo, es una especie de reorientación del Derecho del Trabajo y del Derecho “social” en su conjunto, al menos en alguno de sus componentes. Es patente, por ejemplo, la preocupación creciente de las normas laborales (especialmente, de las que tienen mayor proyección sobre el mercado de trabajo y el empleo) por el trabajo de carácter autónomo, no sólo para impulsarlo, sino también para dotarlo de unas mínimas condiciones de tutela (por ejemplo, en materia de seguridad y salud en el trabajo, o en relación con las responsabilidades familiares). Es evidente también el interés del legislador más moderno por la preservación de derechos básicos de los trabajadores como personas, como ponen de relieve las iniciativas tendentes hacia una mejor conciliación de la vida laboral y familiar, hacia la eliminación de prácticas discriminatorias o atentatorias a la dignidad de las personas, o, en general, a la tutela de la intimidad del trabajador, parcelas todas ellas en las que la incidencia de la ley no podrá más que intensificarse progresivamente.

EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA: DE LA CONCERTACIÓN Y DEL USO DEL DECRETO-LEY

La capacidad legislativa y, en concreto, la capacidad para innovar o renovar el ordenamiento laboral reside por supuesto en el correspondiente órgano del Estado, esto es, en el Parlamento. Pero la aprobación y puesta en marcha de reformas de la legislación laboral ha combinado en muchos casos esta potestad de las instituciones legislativas del Estado con otros procedimientos o habilitaciones. La reforma laboral, para ser más concretos, ha resultado en bas-

tantes ocasiones de un proceso previo de diálogo o concertación con los agentes sociales, y en muchos casos ha sido puesta en marcha mediante un decreto-ley aprobado por el Gobierno (1986, 1993, 1997, 2001...), al que por lo general ha seguido la correspondiente ley formal. Conviene decir también que en algunas ocasiones la reforma, aun siendo fruto directo y exclusivo del Parlamento, se ha plasmado en normas de carácter especial, como las llamadas “leyes de acompañamiento”.

La concertación o diálogo social con los interlocutores sociales, aun no siendo una exigencia (ni legal ni constitucional, pues es cosa distinta del dictamen preceptivo que ha de emitir el Consejo Económico y Social del Estado), se ha convertido ya en una práctica habitual en la conformación de nuestro Derecho del Trabajo, hasta el punto de que ya la primera versión del Estatuto de los Trabajadores, de 1980, fue en buena medida trasunto de lo acordado previamente entre los interlocutores sociales y, bien es verdad que de modo tácito, entre éstos y el Gobierno de turno. Es, además, una práctica sumamente conveniente, por lo que puede suponer de atención a los grandes conglomerados de intereses presentes en el mercado de trabajo y de asunción real en el medio de trabajo de los correspondientes mandatos legales. Esa conveniencia adquiere mayor grado, incluso, en operaciones coyunturales de reforma, donde el consenso entre los afectados o interesados es poco menos que imprescindible para el éxito de las medidas adoptadas. Debe quedar claro, en todo caso, que la responsabilidad de legislar recae sobre el Estado (sobre el Gobierno como promotor y sobre el Parlamento como ejecutor, básicamente), y que por ello mismo la concertación no puede ser utilizada como mero subterfugio para frustrar operaciones de reforma, ni siquiera para posponerlas indefinidamente, como a veces ha podido suceder.

La valoración del decreto-ley como instrumento de reforma seguramente debe ser más negativa. El decreto-ley se justifica, como es sabido, por la concurrencia de circunstancias que de extraordinaria y urgente necesidad, circunstancias que raramente cabe apreciar en el ámbito del empleo y las relaciones de trabajo. Tan sólo las consecuencias negativas que pudiera acarrear el anuncio de una determinada medida podría justificar su aprobación urgente y con efectos inmediatos, sin perjuicio de su posterior tramitación como ley formal. Pero no es ésa una circunstancia habitual en las medidas laborales, con la salvedad, quizá, de aquellas que entrañan un cambio sustancial en el plano de los costes económicos o de las ventajas institucionales, y siempre que la medida sea estrictamente necesaria. Por razones similares, tampoco parece que leyes de configuración y tramitación tan singular como las de presupuestos o “de acompañamiento” sean un vehículo acertado para la introducción de reformas en el ordenamiento laboral y social, excepto en aquellos aspectos que requieran o sean susceptibles de una renovación periódica o por ejercicios anuales.

En todo caso, la crítica de esas intervenciones extraordinarias, especialmente de las que se llevan a cabo a través de decreto-ley, no debe ser ajena a dos circunstancias que ofrece la experiencia de las últimas décadas: de un lado, el hecho de que el decreto-ley ha sido utilizado, en términos y condiciones muy similares, por parte de todos los Gobiernos que ha tenido nuestro país desde la puesta en marcha del actual sistema constitucional; por otro, el hecho de que en ocasiones el decreto-ley ha sido no sólo el resultado de un proceso de concertación social, sino también el instrumento que los participantes en dicho proceso han considerado más apropiado para la implantación de las medidas acordadas.

3

ESPAÑA Y LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA

D. Cándido Méndez Rodríguez

Secretario General de UGT

Fecha conferencia: 15-1-2003

D. Cándido Méndez Rodríguez nace en 1952. Es Ingeniero Técnico Industrial, especializado en Química.

Afiliado a UGT en 1970, comenzó su actividad sindical en la Federación de la Construcción de Jaén.

En 1978 pasa a ser miembro de la Comisión Ejecutiva Provincial como Secretario de Acción Reivindicativa, primero, y, posteriormente, en 1980, como Secretario General de UGT-Jaén.

En el Tercer Congreso Regional de UGT-Andalucía celebrado en 1986 es elegido Secretario General, cargo que fue ratificado en 1990.

Ha sido diputado socialista en el Parlamento del Estado Español desde 1980 hasta 1986 y parlamentario andaluz (en el Parlamento Regional de Andalucía), desde 1986 a 1987.

En la actualidad es Secretario General de UGT desde el 36 Congreso Confederal, celebrado en abril de 1994.

INTRODUCCIÓN

Lo que más ha distinguido a Europa de otras áreas del mundo donde también rige una democracia política y una economía de mercado, como Estados Unidos o Japón, es su modelo social.

Es un modelo que se ha caracterizado por una economía mixta, en la que el Estado ha desempeñado un importante papel en la regulación del mercado (sector público empresarial, fiscalidad, normas laborales, infraestructuras), en la provisión de ingresos ante las situaciones básicas de la vida en sociedad (educación, sanidad, vivienda, vejez, desempleo) y en el que se ha combinado en las empresas la iniciativa privada y el poder de decisión del empresario con la seguridad y la participación de los trabajadores.

El modelo social Europeo se ha distinguido porque junto a la *ciudadanía civil* que cubre derechos relativos a la libertad individual (libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y expresión cultural, de credo religioso, derecho a la justicia ...) y a la *ciudadanía política* que ampara los derechos necesarios para la participación y el ejercicio del poder político (libertad de asociación y reunión, de prensa, libertad de elegir y de ser elegido, libertad de constitución de partidos políticos, libertad sindical ...), pretende una *ciudadanía social* definida por derechos destinados a asegurar una existencia digna en el plano económico (por ejemplo, derecho al trabajo), al bienestar material (salario mínimo, ayudas a la familia para la crianza y educación de los hijos, igualdad de oportunidades ...), a la seguridad ante la existencia (enfermedad, riesgos laborales, jubilación ...).

La ciudadanía social se ha asentado sobre el empleo, la protección social y la familia. Y sobre una concepción, un *pacto previo* de distribución de todos los ciudadanos. Se ha basado en la convicción de que la solidaridad no sólo genera mayor cohesión social sino también mayor eficiencia económica.

La ciudadanía social ha sido la gran conquista del Movimiento obrero -sindicatos, y partidos obreros- en Europa, que en ciento cincuenta años de luchas ha logrado sustituir el Estado Liberal por el Estado Social.

En este contexto se han ido asentando espacios de “democracia económica” y de participación de las organizaciones de los trabajadores, los sindicatos, tanto en las decisiones en la empresa-condiciones de trabajo, formación, salud laboral, introducción de nuevas tecnologías, procedimientos de despidos individuales y colectivos, garantías y derechos sindicales, decisiones económicas, como en la sociedad -normas laborales y sociales, protección social, educación, sanidad, protección al desempleo, etc.- en los países europeos, en distintos grados, y paulatinamente en el propio ámbito de la Unión Europea.

Actualmente, sin embargo, esta estructura se ve afectada por tres clases de fenómenos.

De un lado, por el elevado desempleo que genera, además de los parados, los trabajadores precarios y los sujetos a distintas modalidades de “tratamiento social del paro”, los estudiantes eternos que no pueden encontrar trabajo, los prejubilados involuntariamente y los “desanimados” que ni se apuntan a las oficinas de empleo.

De otro lado, la crisis del modelo fordista va acompañada de la implantación de nuevos sistemas en la organización del trabajo que afectan directamente a la necesidad de un aprendizaje permanente, a los sistemas de remuneración, al tiempo de trabajo, a las cargas sociales vinculadas al trabajo, a la salud y seguridad en el trabajo. Y que exigen una modificación de las relaciones laborales y, por ende, de las facultades de participación de los trabajadores en las decisiones de las empresas.

Finalmente, hechos como la transnacionalización de las decisiones económicas y del ámbito de actuación de las empresas, la implantación de la moneda única, con sus repercusiones sobre la

negociación colectiva nacional, el proceso de fusiones, absorciones y acuerdos entre empresas, el creciente fenómeno de los trabajadores transfronterizos, el desplazamiento temporal de trabajadores, plantean el desafío de adecuar la actuación de las organizaciones sindicales y las instancias de información, consulta, participación y negociación al mismo nivel en el que se toman las decisiones, tanto en las empresas como en el campo de las políticas monetarias y económicas.

Es decir, adecuar todo ello al ámbito de la Unión Europea.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En una perspectiva temporal, la evolución de la política social europea no ha sido lineal. Avanzó en el ámbito nacional -en los países más desarrollados, de forma muy importante- pero no tuvo el mismo ritmo en el ámbito de las instituciones europeas.

Y ello fue así por la propia evolución histórica.

La Comunidad Europea nació de una ambición política, la de poner fin a una historia salpicada de guerras fratricidas y de enfrentamientos entre los países europeos.

Y la ambición de consolidar la democracia. Basta recordar que en 1944 la democracia, tal y como ahora la entendemos, existía tan sólo en Gran Bretaña, Irlanda y Suecia. La liberación aliada dio un vuelco a todo el oeste del continente, quedando las dictaduras confinadas a algunos países del sur. Mientras que en el este europeo, bajo la hegemonía soviética, se consolidaban las “democracias populares”.

En ese contexto, la unidad europea aparecía como el vehículo para asentar la paz y cimentar la democracia.

Esta ambición política se apoyaba en un detonante económico, se pensaba que los pueblos podrían ir uniando también sus destinos

entrelazando sus intereses materiales, abriendo sus mercados. Los “padres fundadores” de la Comunidad Económica Europea veían en el comercio un medio, no solamente para hacer circular las mercancías, sino para aproximar a las personas.

Según esta perspectiva, el progreso de las personas vendría dado, de forma natural, por la apertura de los mercados no siendo, por lo tanto, necesario dotar a Europa de una política social: bastaba con que la Comunidad se consolidara económicamente para que de ello se derivara el progreso social.

El Tratado de Roma lo explicaba muy claramente: “la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, que permita su igualdad en el progreso -señalaba-... resultará del funcionamiento del mercado común”. Es decir, para que el Mercado Común funcione es necesario asegurar únicamente la libre circulación: de mercancías, de personas, de servicios y de capitales.

De esta manera, el único principio reconocido en el terreno social por la Comunidad en aquel Tratado fundacional fue el de la libre circulación de los trabajadores. La “igualación en el progreso” prometido en el Tratado debía, de esta manera, ser la consecuencia natural de la igualdad formal entre los agentes económicos implícita en la realización del Mercado Común.

Pero el optimismo de los padres fundadores del Mercado Común no ha sido corroborado por los hechos.

La promesa de la “igualdad en el progreso” no se ha producido. En lugar de avanzar en la igualdad, se ha asistido en las últimas décadas al incremento de las desigualdades. Ciertamente, Europa no ha dejado de crecer; el PIB de la UE se duplica en un periodo de tiempo cada vez más corto, pero las riquezas están desigualmente repartidas.

En lugar del progreso se asiste, en no pocas cuestiones, a la degradación de las condiciones

de vida y de trabajo. Este deterioro es evidente para los desempleados y para los “trabajadores precarios”. Pero es también, frecuentemente, la suerte que amenaza a quienes “tienen la suerte de tener un empleo”.

Tras la adopción de la moneda única, de nuevo la cuestión de los derechos sociales se sitúa en el centro del debate en la construcción europea.

Algo se ha comenzado a hacer en este sentido, aunque tímidamente en opinión de muchos, primero con el Acuerdo Social anexo al Tratado de Maastricht, y posteriormente con la inclusión en el tratado de Amsterdam de una coordinación de las políticas de empleo.

Estas consideraciones ponen de manifiesto el carácter artificial de la separación entre lo económico y lo social sobre la que estaba fundamentado el Tratado de Roma. En aquel entonces se pensó que era posible poner en común los aspectos económicos, dejando los aspectos sociales en una especie de “reservas” nacionales. Los hechos han demostrado que resulta imposible disociar lo uno de lo otro.

Desde el principio la política social ha sido la “pariente pobre” del entramado comunitario. Aun cuando el Tratado de Roma recogió finalmente algunos aspectos de política social, lo cierto es que la misma aparecía como un corolario del mercado, sin entidad propia. Refiriéndose al Tratado de Roma, el profesor francés Lyon-Caen ha afirmado, con fina ironía, que “las preocupaciones sociales no fueron enteramente ajenas a sus redactores”.

Desde entonces y durante muchos años la política social comunitaria se mantuvo en hibernación hasta 1971 en que la Comisión Europea elaboró un memorándum señalando que “es inadmisibles que la Comunidad pretenda construirse y fortalecerse en el aspecto económico y monetario sin integrar las preocupaciones de orden social, mientras que en los Estados Miembros estas preocupaciones jue-

gan un papel creciente en las orientaciones de la vida económica”.

En la larga marcha hacia los derechos sociales en la Unión Europea pueden identificarse varias *etapas*.

La *primera*, desde 1956 hasta 1973, abarca la libertad de circulación de los trabajadores, incluida en el Tratado de Roma, y que se refería a los trabajadores por cuenta ajena, al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios, relativos a los trabajadores no asalariados y a la creación y gestión de empresas.

La *segunda* etapa comenzó con la aprobación, en el año 1974, del primer Programa de Acción Social, cuyo preámbulo atribuyó a la política social una función propia dentro de la Comunidad Europea. En esta fase, los avances de mayor importancia se produjeron, en el ámbito laboral, con tres directivas sobre igualdad de trato y las tres directivas llamadas “estructurales” sobre despidos colectivos, mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de sucesión de empresa y protección del salario ante la insolvencia del empresario.

Los primeros años 80 estuvieron marcados por la paralización del impulso iniciado en la década anterior. A pesar de la reivindicación de un “espacio social europeo” por parte de F. Mitterrand, en 1981, fue necesario esperar a la llegada de J. Delors a la presidencia de la Comisión, en 1985, para que de nuevo la política social se pusiera en movimiento, comenzando por el inicio del Diálogo Social Europeo.

Delors fue, además de un gran europeísta y el mejor presidente que ha tenido la Comisión Europea, un hombre (y esto se conoce menos) estrechamente ligado al movimiento sindical.

Con la aprobación del Acta Única Europea, en 1986, se inicia la *tercera* etapa de la política social europea. El Acta única no aportó modificaciones sustanciales en los fundamentos jurídicos de la política social comunitaria, pero

introdujo algunos conceptos importantes como el de la cohesión social y el diálogo social, y puso el acento en aspectos tales como la salud y la seguridad de los trabajadores, además de marcar el objetivo, para 1992, de la realización del mercado interior, en el que debería estar garantizada la libre circulación de las personas, lo que dio lugar a que se avanzara hacia la deslaboralización y generalización del derecho de residencia.

El comienzo de la *cuarta* etapa puede identificarse con la aprobación, en 1989, de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. La Carta tuvo un carácter meramente declarativo, pero supuso un factor favorable para el avance de los derechos sociales en su dimensión comunitaria en cuanto introdujo tres ideas-fuerza:

- Aproximación de los ordenamientos laborales nacionales,
- Establecimiento de una normativa laboral comunitaria mínima que asegure, en un alineamiento desde abajo, el mantenimiento de niveles sociales mínimos que impidan formas de *dumping social* y desequilibrios de mercado- y
- El reconocimiento a nivel comunitario de unos derechos fundamentales de carácter social.

Estas ideas-fuerza son una base que puede ser retomada hoy para la constitucionalización de los derechos sociales comunitarios.

La voluntad originaria era convertir la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales en una red normativa de mínimos destinada a evitar el deterioro de las condiciones sociales en nombre de la competencia económica. Pero tan noble finalidad se vio frustrada por la falta de unanimidad de los Estados miembros.

De la cumbre de Estrasburgo en 1989, en lugar de un conjunto de derechos sociales salió, gracias en gran parte al empeño puesto por la

Comisión, un Programa de Acción de cuarenta y siete medidas.

La *quinta* etapa se inaugura con la firma del Tratado de la Unión Tratado de Maastricht —en 1992—, que produjo tres innovaciones principales:

En primer lugar, lo social entra a formar parte del frontispicio del Tratado en los apartados nobles dedicados a las disposiciones comunes y a la definición de objetivos de la Comunidad.

En segundo lugar, se ampliaron las materias que pueden ser adoptadas por mayoría cualificada del Consejo (salud y seguridad, condiciones de trabajo, información y consulta de trabajadores, igualdad hombre / mujer, integración de las personas excluidas del mercado de trabajo).

Y en tercer lugar, el Tratado de Maastricht recoge el compromiso rubricado el 31 de Octubre de 1991 por los interlocutores sociales, CES, UNICE y CEEP.

Este acuerdo supuso un cambio fundamental en la dimensión otorgada hasta entonces al diálogo social en cuanto supone:

- Que el diálogo desemboque en negociación y acuerdos y éstos se conviertan en directivas comunitarias;
- Que el diálogo sirva para aplicar en cada país las directivas comunitarias y
- Que lo acordado se inserte, a través de la negociación colectiva, en los sectores comunitarios o en los ámbitos nacionales.

La *última* etapa de la política social europea se abre con la aprobación, en Octubre de 1997, del Tratado de Amsterdam, cuya aportación más singular es la incorporación a la Carta constitutiva de la Unión Europea de un título sobre Empleo.

El nuevo Tratado incluye entre las referencias de su política social la Carta Comunitaria

de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y también incorpora el contenido del Acuerdo Social respaldado en Maastricht.

La estructura de las materias en las que la Comunidad puede apoyar y *completar* la acción de los Estados miembros es ciertamente compleja. Algunas pueden aprobarse por mayoría cualificada (es el caso de la mejora del entorno de trabajo, la información y la consulta de los trabajadores, la integración de las personas excluidas del mercado laboral y la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral); otras, requieren la unanimidad (seguridad social y protección de los trabajadores, protección de los trabajadores en caso de despido, representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad y contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo).

Dentro del ámbito de la colaboración entre los Estados Miembros y la coordinación de sus acciones se señalan cuestiones como el empleo, la formación profesional, la protección de la Salud y Seguridad en el trabajo, el derecho de Sindicación y la negociación colectiva.

Siguen quedando fuera de las disposiciones sociales comunitarias las remuneraciones, el derecho de asociación y sindicación, la huelga y el cierre patronal.

¿Cuál es la situación actual? Y, sobre todo, ¿cuáles son las perspectivas de futuro?.

LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA EN LA HORA ACTUAL

Teniendo en cuenta esa evolución, la política social europea tiene que afrontar varios retos en la actualidad.

El primero es revitalizar el diálogo social y dar un impulso a la negociación colectiva europea.

Aun cuando la experiencia del diálogo social, al menos del diálogo centralizado, fuera iniciada con anterioridad a la aprobación del Acta Única, fue la reforma del Tratado establecida por ésta la que suministró las bases normativas para su ejercicio regular asignando a la Comisión la tarea de promoverlo y estimularlo.

El Acta Única estableció que el diálogo social podría dar lugar, si las partes lo considerasen deseable, “al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo”. Pero, pese a las invocaciones a un resultado vinculante, no se consagró a nivel europeo la contratación colectiva, ni tampoco se dotó a los acuerdos colectivos celebrados en ese ámbito de un estatuto jurídico.

De tal manera, el diálogo social de la etapa llamada de Val Duchesse (es decir, desde su inicio en 1985 hasta la aprobación del Tratado de Maastricht), no produjo frutos que puedan calificarse como contractuales: acuerdos, pactos y convenios, es decir, instrumentos vinculantes de los que pudieran derivarse derechos y obligaciones jurídicamente exigibles.

Los elementos de consenso alcanzados en este tipo de diálogo se materializaron en *opiniones o pareceres comunes* sobre cuestiones como la estructura del mercado de trabajo en Europa, las repercusiones de las nuevas tecnologías en la organización del trabajo, la construcción de un espacio europeo para la movilidad profesional y geográfica, etc.

Como primer resultado no fue desdeñable y sirvió, sobre todo, para ir afirmando la presencia de los interlocutores sociales europeos.

Pero es difícil equiparar esas opiniones con los procedimientos contractuales imperantes en cada país dado que, por otra parte, no han tenido prolongación ni por la vía de la ley ni de la negociación colectiva.

Únicamente cuando, en la fase preparatoria de la Conferencia Intergubernamental la

Comisión invitó a los agentes sociales europeos (la Confederación Europea de Sindicatos, la patronal de empresas privadas UNICE y el Centro Europeo de Empresas Públicas) a crear un grupo de reflexión, dentro del Diálogo Social, encargado de estudiar las funciones que la actividad colectiva habría de cumplir en el nuevo Tratado, se inició el camino hacia la creación de las bases para una negociación colectiva europea.

Las nuevas reglas transformaron el alcance del diálogo social europeo, instituyendo un sistema que, al revalorizar la autonomía contractual, reorganizaron los poderes normativos de las instancias comunitarias.

De tener un contenido débil, el diálogo social ha pasado a tener un contenido fuerte.

De concebirse como una modalidad de participación ajena al proceso de formación del derecho comunitario, se ha transformado en una institución pre-normadora, que actúa, además, como antesala del ejercicio de la autonomía colectiva.

Las normas establecen ahora que la Comisión tendrá como función promover la consulta con y entre los interlocutores sociales “a nivel comunitario”, adoptando “todas las medidas útiles para facilitar el diálogo” articulando ese deber de consulta en una doble y sucesiva vía.

La primera consulta tiene lugar antes de la presentación de cualquier propuesta en materia de política social. En estos casos, la Comisión ha de abrir una fase de consulta preceptiva con los interlocutores sociales “sobre las posibles orientaciones de una acción comunitaria”. La consulta versa aquí sobre la viabilidad y oportunidad de la acción prevista.

Concluida esta primera consulta, la Comisión, valoradas las opiniones emitidas por los interlocutores sociales consultados, decide o no iniciar el procedimiento comuni-

tario. En caso afirmativo, ha de consultar por segunda vez a los mismos sujetos “sobre el contenido de la propuesta contemplada”.

Con ocasión de esta nueva consulta, a las partes sociales se les abren dos opciones: pueden, en un caso, limitarse a emitir un dictamen o una recomendación.

Pero también pueden manifestar su voluntad de iniciar un proceso de negociación en cuyo caso esta comunicación suspende el poder de iniciativa legislativa de la Comisión, si bien sólo por una duración limitada - 9 meses - prorrogable “de común acuerdo con la Comisión”.

De lo dicho se deduce claramente que el sistema diseñado produce una redistribución de los poderes normativos comunitarios en materia social. A la Comisión, corresponde el poder de iniciativa legislativa. Pero a las partes sociales se les atribuye un poder normativo, que momentáneamente desplaza al de la Comisión, y que se manifiesta mediante la negociación de actos propios de la autonomía contractual colectiva. Esto es, mediante acuerdos que son traducidos en normas jurídicas a través de decisiones comunitarias

Como consecuencia de este procedimiento se han producido, hasta ahora, tres acuerdos. El acuerdo sobre el permiso parental, de 1996, el acuerdo sobre el trabajo a tiempo parcial, de 1997, —ambos convertidos en directivas comunitarias— y el preacuerdo de 1999, sobre los contratos de trabajo de duración determinada.

Actualmente, el fortalecimiento del diálogo social requiere de dos elementos.

Uno de ellos, muy importante, es vencer la resistencia de la patronal UNICE que se resiste a abordar una negociación sobre cuestiones fundamentales de la política social. El fracaso de las recientes negociaciones sobre empresas de trabajo temporal plantea al movimiento sindical europeo la necesidad de recurrir a sus armas tradicionales, la movilización y la pre-

sión para obligar a las patronales a que negocien, a la vez que denunciemos cierta pasividad de la Comisión en el uso de las competencias que tiene atribuidas.

Imagínense ustedes qué podría haber ocurrido si el gobierno español, en su momento, hubiera dicho a los empresarios y a los sindicatos: “pónganse ustedes de acuerdo para elaborar el Estatuto de los Trabajadores y si no hay acuerdo no hay legislación”. En cierta medida, eso es lo que está haciendo la Comisión en este momento.

El otro elemento es conferir un carácter más ejecutivo a las instancias de diálogo que ya están establecidas. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el llamado Diálogo Macroeconómico de Colonia, entre los ministros de economía europeos, el Banco Central Europeo, la Comisión y los interlocutores sociales.

Existen propuestas de los sindicatos en las que se concede a empresarios y sindicatos un papel más activo en el proceso de consulta sobre las políticas monetarias y las políticas económicas de la Unión Europea.

El segundo gran reto es la política de empleo.

Como he señalado, el elemento más significativo, en sí, introducido en Ámsterdam fue el relacionado con la política de empleo, aspecto sobre el cual incorpora tres novedades.

En primer lugar, el alcanzar un elevado nivel de empleo se convierte en uno de los objetivos de la Unión Europea.

En segundo lugar, la política de empleo pasa a ser considerada como una política de interés común para los quince Estados miembros.

Y en tercer lugar, se establece un procedimiento, un tanto complejo, para la coordinación de las políticas nacionales de empleo, alrededor de una serie de pilares comunes y de

líneas directrices que los desarrollan conformando todo ello la estrategia europea en materia de empleo.

Estos avances, sin embargo, quedan lejos de una completa asunción de responsabilidades por parte de la Unión Europea en materia de empleo, aunque constituyen una base de partida que deberá ser utilizada en los diferentes ámbitos (europeo, nacional, regional o local) para luchar contra el paro. Es importante, en especial, el carácter anualmente revisable con el que se concibe el procedimiento de coordinación y de examen de los planes nacionales de empleo. En efecto, se establece que la Comisión y el Consejo revisarán y evaluarán la aplicación en cada país de las líneas directrices europeas, redefiniendo las mismas cada año y estableciendo sistemas que mejoren progresivamente la comparación entre los planes nacionales.

Las mejoras producidas en Ámsterdam tienen, no obstante, profundas limitaciones que deben tenerse presentes.

Una de las sustanciales es que la política de empleo sigue siendo competencia de los Estados miembros. Lo que no deja de ser una profunda contradicción en una integración europea en la que, tras la instauración de una moneda única, los Estados verán fundamentalmente cercenada su capacidad para determinar la política monetaria, presupuestaria y, por ende, social y de empleo.

Esta limitación podría ser contrarrestada si el procedimiento de coordinación establecido fuera realmente eficaz, como lo fue la coordinación de los criterios de convergencia nominal para acceder a la moneda única. Las diferencias entre uno y otro procedimiento son, sin embargo, grandes. En el establecido para el empleo, a diferencia del que se articuló para la moneda, ni existen criterios únicos, ni hay parámetros cuantificables, ni hay “premios” o “castigos” al final del camino para quienes cumplan o queden fuera de los objetivos prefijados.

En estas condiciones, el destinar el mismo empeño al objetivo del empleo que al de la moneda no pasa de ser un buen deseo de algunos políticos.

Pero la limitación con mayores aplicaciones es, seguramente, la desvinculación que se establece entre la política de empleo y la política económica. No ciertamente en el terreno conceptual, que sería imposible de sostener, sino en el político. El objetivo de la política económica es, según Ámsterdam, la *estabilidad macroeconómica* (que es, en el mejor de los casos, un requisito para facilitar el crecimiento) pero no propiamente el crecimiento y el empleo. La coordinación de las políticas económicas no tiene, en definitiva, como objetivo directo (sino sólo enunciativo o subsidiario) la creación de empleo.

Situadas así las cosas, el Consejo Europeo Extraordinario sobre el empleo de Luxemburgo (decidido en Ámsterdam como una compensación a Francia, que había planteado objetivos más ambiciosos en política de empleo de los aprobados finalmente en aquella cumbre) sólo podía limitarse a establecer una estrategia para intentar *aumentar la intensidad en la creación de empleo*. En efecto, si el empleo no es el objetivo directo de la política económica europea, si queda fuera de las orientaciones y criterios de coordinación de las políticas económicas, sólo resta intentar que el crecimiento sea más intensivo en empleo.

Esto es justamente lo que se propone tras la Cumbre de Luxemburgo estableciendo unas líneas directrices para el empleo en 1998, continuadas en 1999, que se articulan en cuatro pilares:

- Mejorar la capacidad de inserción profesional;
- Desarrollar el espíritu de empresa;
- Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas;
- Reforzar la política de igualdad de oportunidades.

Las organizaciones sindicales y empresariales son consultadas a nivel de cada país en la elabo-

ración de los consiguientes Planes Nacionales de Empleo, que se establecen siguiendo dichas directrices, emanadas desde Bruselas.

Tercero. Lisboa: la sociedad del conocimiento.

Y un tercer reto, muy importante, es dar prioridad a la estrategia de Lisboa, que no está siendo seguida por los Estados miembros de la Unión, e impulsar el relanzamiento económico frente a la pasividad actual.

Hace poco menos de tres años en Lisboa se trazaron objetivos loables- una sociedad de la información para todo, creación de una zona europea de investigación e innovación, establecimiento de un entorno propicio para las empresas innovadoras, en particular, PYMES, reformas económicas para el logro de un mercado interior acabado y plenamente operativo, mercados financieros eficaces e integrados.

Y una coordinación de las políticas macroeconómicas orientada al saneamiento presupuestario y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Desafortunadamente, la realidad ha ido por otro lado. El objetivo de crecimiento un 3% del PIB anual agregado, dista de cumplirse. En 2003 corremos el riesgo de estar cerca del 1 %.

Y el paro ha vuelto al primer plano de la actualidad europea.

En 2001, la cifra de parados se había reducido hasta los 13 millones desde 17 millones en 1994. Pero un año más tarde, esa cifra se ha incrementado en un millón. Y los pronósticos apuntan que seguirá subiendo.

A los discursos sobre el fin del trabajo, de mediados de los años 90, siguió el objetivo, proclamado en la cumbre europea de Lisboa, el año 2000, de alcanzar el pleno empleo en diez años. Ahora, retornamos de nuevo al debate sobre las fórmulas para solucionar el paro. Y si observamos lo que se está haciendo, o lo que se

anuncia, en la mayoría de los países integrantes de la Unión Europea esas fórmulas consisten en redoblar las recetas neoliberales ya aplicadas en los últimos veinte años.

Dejando de lado los buenos deseos recogidos en la estrategia de Lisboa, basada en el pleno empleo, la formación a lo largo de la vida, el empleo de calidad, la cohesión social, se está volviendo a las recetas clásicas: “activar” las políticas de empleo, actuar contra la “desincentivación” al trabajo, reducir las prestaciones sociales, más flexibilidad laboral y más moderación salarial.

Frente a la recesión económica, Europa renuncia de nuevo a aplicar políticas de relanzamiento monetario y presupuestario, volviendo a apostar por las políticas de reforma del mercado de trabajo para hacer frente al aumento del paro. El Banco Central Europeo no imita la audacia de su homólogo norteamericano en la reducción de los tipos de interés y el Pacto de Estabilidad empuja a Europa a profundizar en el círculo vicioso, de atonía económica y de degradación del empleo, del que no ha salido desde hace muchos años.

La Convención sobre el futuro de Europa

Expuesto todo esto y como parte final de mi intervención haré una referencia a las dos grandes cuestiones que tiene pendientes la Unión Europea y que están estrechamente ligadas: la ampliación y la Convención sobre el Futuro de Europa, que ya ha pasado el Ecuador. Señalaré también mi opinión sobre la posición española.

Estoy totalmente a favor de la decisión adoptada en Copenhague de incluir 10 nuevos socios en este selecto club que es la Unión Europea. La medida tiene un carácter histórico y debemos aplaudirla porque nos fortalece a todos. Ciertamente es que provocará tensiones presupuestarias - y los españoles podemos salir perjudicados en materia de fondos estructurales si no negociamos con habilidad y firmeza - pero la postura adecuada es luchar

para que se amplíen los recursos y la solidaridad se extienda también a los nuevos miembros y no cuestionar en modo alguno la ampliación.

En cuanto a la Convención tiene, sin duda, una gran responsabilidad sentar las bases para una Constitución Europea adecuada para afrontar los retos del siglo XXI y proyectar a la Unión como una gran potencia mundial.

El movimiento sindical, concretamente, la Confederación Europea de Sindicatos, considera que existen ahora grandes objetivos que deben enmarcar los debates de la Convención:

- Establecer una economía innovadora y competitiva capaz de crear más empleos y de mejor calidad;
- Aumentar los derechos de los trabajadores, la protección social y la cohesión, tanto social como económica;
- Consolidar el principio de que los servicios de interés general son la base de la sociedad europea;
- Ser capaces de tener un activo protagonismo en la construcción de un nuevo orden mundial basado en el desarrollo sostenible, la justicia social, y la democracia.

A nuestro juicio, la Convención debe evitar dos peligros que pueden afectar sus resultados: los planteamientos neoliberales, cuyo cuestionamiento del Estado y el fomento del individualismo ponen en peligro el modelo social europeo y la ofensiva de los euroescépticos (en realidad, enemigos de la construcción europea) que cuestionan todo fortalecimiento de las instituciones comunitarias.

Las demandas del movimiento sindical, puedo resumirlas en los siguientes puntos.

Primero, demandamos una Unión que reconozca las garantías de los derechos fundamentales inherentes a la ciudadanía europea.

Apoyamos, por lo tanto, la inclusión de la Carta aprobada en Niza en el Tratado para que tenga plena eficacia jurídica.

Segundo, queremos una Unión con un sistema de relaciones laborales basado en la autonomía de los interlocutores sociales y el reconocimiento de los derechos sindicales transnacionales.

Tercero, creemos que es imperativo cubrir un vacío creando un Gobierno Económico Europeo con capacidad para coordinar las políticas económicas, establecer una senda sostenida de crecimiento y ser el gran interlocutor en los foros internacionales.

Cuarto, la Unión debe asumir una posición de liderazgo en el respeto y la promoción de los servicios de interés general.

Y en quinto lugar, la Unión debe ser un gran actor global. No sólo en el plano económico, al que ya me he referido, sino en la configuración de un nuevo orden mundial que la humanidad necesita como una alternativa frente a la globalización económica caótica que actualmente se está desarrollando.

A todo esto, debo añadir que apoyo y suscribo plenamente la demanda que ha formulado la Red de Ciudadanas de Europa dirigida a lograr que la Convención aborde sin paliativos la cuestión de la igualdad de género. Con ello se salvaría un déficit actual porque la Convención, salvo una declaración de igualdad y prohibición de la discriminación de género, no está considerando medidas concretas.

Esas demandas son tres:

Que se incorpore al Tratado o texto Constitucional la llamada transversalidad de género, es decir, la obligatoriedad de que las medidas de igualdad de género formen parte de todas las políticas comunitarias.

Segundo, para que esa transversalidad de género sea efectiva, hay que hacer que se traduzca en igualdad en la conformación de las instituciones comunitarias.

Y tercero, que el principio de igualdad en la representación forme parte del acervo comunitario.

Respecto de las instituciones no se trata de que Bruselas asuma competencias típicamente locales o regionales (como la ordenación del territorio) o cuestiones que tienen que ver con la idiosincrasia de cada pueblo (como el derecho de familia) sino que se establezcan marcos obligatorios para las que son grandes políticas europeas:

- La investigación, el desarrollo y la innovación.
- La política de transporte.
- La preservación del medio ambiente, que no puede estar sujeta a fronteras administrativas.
- La política de empleo.
- El fomento de la cohesión territorial, etc.
- El refuerzo institucional se traduce básicamente en Mayor poder para la Comisión.
- Mayor capacidad legislativa para el Parlamento.
- Y la extensión de la mayoría cualificada en el Consejo.

Todo ello es totalmente compatible con una mayor transparencia y controles democráticos de las instituciones, que son exigibles.

Entre las medidas en esta dirección puede pensarse, como se ha sugerido, en la elección por el voto popular del Presidente de la Comisión.

Final-. El papel de España en la política social.

Termino, con una breve referencia al papel de España en todo este complejo proceso.

Como una consideración global debo decir sin ambages que el gobierno del Partido Popular no ha expuesto con el debido rigor y decisión una visión de Europa que nos sitúe en posiciones de liderazgo.

El gobierno socialista - que mantenía la iniciativa y llevó a cabo una política inteligente de alianzas con los gobiernos más euro-peístas - lo hacía mucho mejor y esto se tradujo en resultados. El concepto de ciudadanía europea que ahora la Convención está desarrollando, se introdujo en el Tratado por su iniciativa. Y el Fondo de Cohesión - que ha beneficiado a España enormemente - se obtuvo por una combinación de habilidad diplomática y sentido de la oportunidad para plantear las cosas.

Carecemos de esa visión en estos momentos. El señor Aznar no define una política clara de alianzas de manera que no sabemos exactamente qué estrategia estamos defendiendo. En general, tiende a seguir los pasos de Blair, siendo notorio que el gobierno inglés es uno de los mayores frenos a todos los avances en la consolidación de la Unión.

Y en nada ayuda, por supuesto, su respaldo incondicional a los planteamientos de Bush.

Específicamente, el actual gobierno español comparte la visión neoliberal de Berlusconi y de Blair que es, en general, contraria al desarrollo de una política social europea. Puso objeciones - y logró una modificación regresiva - a una directiva crucial como es la de participación de los trabajadores en las sociedades y exhibe una clara falta de voluntad para que se elaboren normas que tiendan a consolidar un derecho del trabajo europeo.

Ha presentado en la Convención un documento junto a otros dos gobiernos - el del Reino Unido y el de Estonia - dejando claro su distanciamiento de las posiciones más progresistas.

Todo esto no es bueno para la Unión porque España es un país importante. Y no es bueno para nosotros.

Sería muy necesario un cambio total de rumbo en esta materia.

4

POLÍTICAS DE BIENESTAR Y DIÁLOGO SOCIAL

D. Rodolfo Gutiérrez Palacios

Catedrático de Sociología de la Universidad de Oviedo

Director del Gabinete de Estudios del CES Nacional

D. Rodolfo Gutiérrez Palacios nace en 1952. Es Doctor en Sociología, por la Universidad Complutense de Madrid (1983).

Es Licenciado en Sociología y Filosofía y Letras por la misma Universidad Complutense de Madrid.

Desde 1991 es Catedrático de Sociología de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo.

Ha sido Research Fellow de la Universidad de Harvard durante los años 1997 y 1998.

En la Universidad de Oviedo fue Secretario, Vice-Decano de la de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y subdirector del Departamento de Economía.

Entre 1999 y 2001 fue Director General de Universidades e Investigación del Principado de Asturias.

Desde octubre de 2002 es Director del Área de Estudios y Análisis del CES de España.

Es especialista en sociología económica, de las organizaciones y del trabajo, temas sobre los que ha publicado numerosos trabajos en libros y revistas, tales como “Defendiendo el Empleo” (Ministerio de Trabajo, 1990), “Economía y Empresa en Asturias”, (Espasa-Calpe, 1994), Tendencias de futuro en la sociedad española (Sistema, 1997); “Informe Juventud España 1992” (Instituto de la Juventud, 1993)

Cuando el presidente del CES de Asturias me propuso participar en este ciclo, aparte de agradecerle que me incluyera en una nómina tan ilustre, se me planteó una alternativa. Mi primera intención fue proponer un tema muy específico, de esos de sociólogo especializado, por decirlo de alguna manera; en definitiva, un asunto bien delimitado y en el que yo pudiera sentirme seguro de sus límites y ustedes tuvieran la garantía de que les aportaba algo razonablemente nuevo. Pero luego me pareció que el contexto de estas conferencias requería un poco más de riesgo y que debía atreverme con un cuadro de problemas más indefinido, de márgenes más borrosos, aún a riesgo de defraudarles; algo que ocurrirá, muy probablemente por no hacerlo con la finura que estos temas requieren, y seguramente porque las cosas que van a oír en muy poco les parecerán nuevas u originales.

No les oculto, además, que hablaré con cierto sesgo hacia los temas que ahora estamos trabajando en el Consejo Económico y Social de España; aunque sólo puedo darles opiniones personales, no posiciones institucionales.

España está en un momento denso en cuanto al papel y la orientación de las políticas de bienestar. También en cuanto al recurso al diálogo social como un instrumento básico para orientar o diseñar esas políticas. En este sentido vivimos una encrucijada mucho más compartida con los países de nuestro entorno que en el pasado. Los cambios económicos y sociales de las dos últimas décadas nos han librado de algunos déficit históricos de bienestar y de diálogo. Pero en las sociedades post-industriales los éxitos abren siempre la puerta a nuevos problemas. Por otra parte, aunque podemos estar de acuerdo en que una cierta reorientación de las políticas de bienestar es imprescindible, no es tan fácil afrontar esa reorientación con respuestas muy sistemáticas. Seguro que compartimos también la idea de que el buen gobierno requiere ampliar el campo de formación de políticas a participantes que están fuera de las instituciones y de la competencia política, pero hay que ser muy modesto al afrontar

asuntos de esta envergadura y reconocer abiertamente que no tenemos grandes respuestas para los principales problemas del diálogo social o del buen gobierno.

Es cierto que hay terreno abonado para debates ideológicos en este campo: son muchas, y muy poderosas en el ambiente mediático las llamadas a planteamientos neo-paternalistas o residuales de las políticas sociales y los intentos por eliminar la voluntad universalista de las mismas. También hay intentos de dismantelar las instituciones y los planteamientos del diálogo social por identificarlos con recursos corporativistas.

Intentaré desbrozar un poco el terreno que quiero explorar con algún ejercicio conceptual que espero no les resulte demasiado académico.

1. LAS DOS CARAS: POLÍTICAS DE BIENESTAR Y DIÁLOGO SOCIAL

Hablo de políticas de bienestar como equivalente de políticas sociales en su sentido más amplio: las políticas de bienestar son el conjunto de instituciones y reglas con las que se gestionan públicamente los principales riesgos sociales.

Esta mirada amplia a las políticas de bienestar se puede expresar mejor recurriendo a una de esas tipologías tan del gusto de los sociólogos, que ayudan mucho a costa de simplificar otro tanto. El enfoque de los llamados regímenes de bienestar, propuesto por el sociólogo Esping-Andersen, ha dominado el debate conceptual y metodológico sobre esta cuestión en los últimos años. Es una buena ayuda para este acercamiento amplio a las políticas de bienestar. Los regímenes de bienestar son variantes nacionales típicas de gestión de riesgos sociales en el contexto del capitalismo postindustrial. Cada variante representa una combinación específica de encajes e interacciones institucionales de carácter económico, social y político, principalmente del mercado de trabajo (en participación y pauta de desigualdad), del

reparto de funciones de bienestar entre la familia, el mercado y el estado.

Encontraríamos, según este planteamiento, tres variantes nacionales de regímenes de bienestar: el anglosajón (liberal), escandinavo (o socialdemócrata) y el continental (o conservador). El debate posterior a este planteamiento ha permitido tipificar el régimen de bienestar mediterráneo o latino (de Francia, Italia y España, sobre todo) como una variedad algo diferente del continental europeo, principalmente por el importante papel de la familia como proveedora de servicios de bienestar.

Lo que ahora nos importa es esta variante mediterránea o latina, que se caracterizaría por estos tres rasgos:

- Mercados de trabajo que acortan los ciclos de vida laboral en la entrada y en la salida y que reducen o protegen generosamente los riesgos dentro de esos cortos ciclos;
- Sistemas familiares que favorecen la familia típica de un solo proveedor de rentas y que la hace responsable en alto grado de los servicios de cuidado de niños y mayores;
- Sistemas de protección social centrados en los riesgos de los ciclos de vida adulta y en derechos derivados de la ocupación.

Este planteamiento de los regímenes de bienestar tiene algunos aspectos muy positivos. Por un lado, enseña que ni los mercados, ni los estados ni las familias crean bienestar por sí solos. El diseño y la eficacia de las políticas de bienestar hay que verlos como un régimen, es decir en la interacción de la tríada mercado, instituciones de protección social, y familia (ésta en un sentido amplio, como unidad de convivencia y de intercambio de renta y ayudas). El centro de las políticas de bienestar es este triángulo. Esto tiene su importancia porque va ganando terreno, incluso, en el marco de la UE, un discurso que quiere hablar sólo de política social de segundo orden: pobreza y familia o igualdad de oportunidades (según el tono). Por otro lado, este planteamiento afirma que la distinción entre *welfare* activo y pasivo

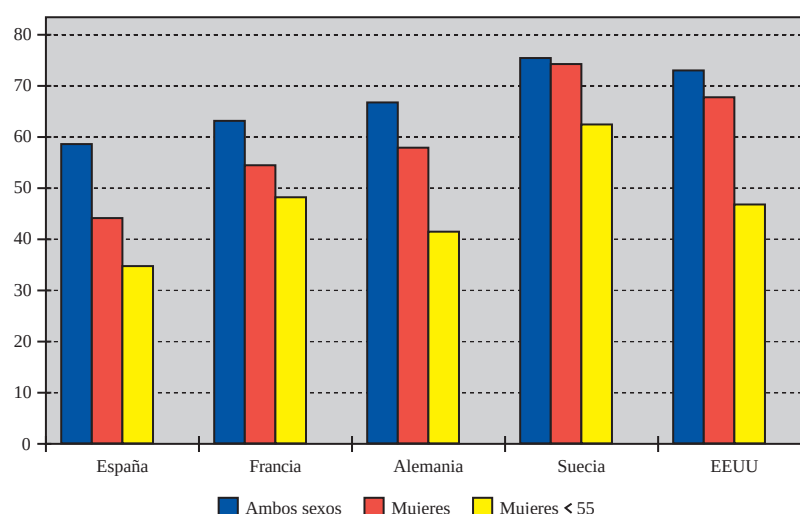
es ficticia. No hay *welfare* pasivo; sólo es sostenible un bienestar que active la participación en el empleo y unos sistemas de protección social que no “hagan crónica” la dependencia.

Pero esta idea de los regímenes de bienestar tiene también aspectos más criticables. Ese modelo implica una especie de equilibrio rígido y subóptimo (un círculo vicioso sería mejor) que nos impedía mejorar simultáneamente el empleo en cantidad y calidad, la formación de familias de doble renta, la fecundidad y la protección social. En cierto sentido, esta es una mirada de los años 70-80 que ha dominado el debate en los ambientes de opinión pública: parecía que a los españoles en asuntos de bienestar sólo nos cabía hacernos “más suecos” o “más americanos” y, puesto que no reuníamos condiciones históricas ni para lo uno ni para lo otro, lo más probable es que nos quedáramos dónde estábamos.

Hay varios puntos de conexión de las políticas de bienestar y del diálogo social. Uno es que hay un problema creciente de formación de las políticas de bienestar por la propia complejidad asociada a esa condición de regímenes de bienestar. Es cada día más difícil legitimar, predecir y evaluar una política social. Otro hecho que no debe despreciarse en absoluto es que en España hay escenario favorable para el diálogo social, porque hay un modelo consolidado tanto en el ámbito estricto de la negociación colectiva como en el ámbito más amplio de la concertación, éste con una tupida red de dispositivos institucionales. Pero también hay un aspecto ambivalente en la situación de los agentes sociales al respecto; por un lado, su unidad de representación es sólida, su liderazgo sensato, su integración territorial muy alta; pero también ofrecen síntomas de incertidumbre o de rechazo del riesgo en sus agendas de asuntos de protección social.

Un hecho más a favor del diálogo social es el propio entramado institucional y político de la UE, que tiene un planteamiento ambicioso, aunque difuso, de estímulo del diálogo social, vinculado al proceso de la *gobernanza*, que lo

Cuadro n° 1
TASAS DE EMPLEO PARA DIVERSOS PAÍSES (2001)



Fuente: OCDE, *Employment Outlook 2002*

promueve en la propia arquitectura institucional de la futura UE y que ha llevado recientemente a establecer una Cumbre Tripartita previa a la reunión del Consejo Europeo de primavera.

Esta reflexión intenta incorporar este elemento del diálogo social en relación a un único aspecto: indagar qué contribuciones puede hacer a algunos problemas típicos y desde qué esfera (negociación colectiva o concertación social)

2. MERCADO DE TRABAJO Y PAUTAS DE DESIGUALDAD

Hay dos hechos difícilmente discutibles en cuanto al papel de los mercados de trabajo en la configuración de las pautas de desigualdad. Por un lado, la participación en el trabajo extradoméstico sigue siendo el esqueleto de cualquier política de bienestar. Por otro lado, los mercados de trabajo originan desigualdad de muy diversas fuentes: la sociedad del conocimiento y las mayores desigualdades procedentes de las capacidades cognitivas; la economía de servicios y la proliferación de los *macempleos*; la alternativa entre malos empleos o empleos externos; los mercados emergentes y erosión de las carreras profesionales. Son for-

mas de desigualdad para las que no conocemos una respuesta clara que las equilibre mejor con el crecimiento del empleo.

España ha cambiado notoriamente en esta esfera durante los últimos diez años. Hay una extraordinaria modificación de la ocupación (que prueba que era posible ampliar la participación sin hacerse suecos o americanos) que nos acerca a Europa en tasa de empleo, pero que nos diferencia fuertemente en la participación laboral de la mujer, sobre todo de la mujer con bajo nivel educativo y de edad adulta (Cuadro 1). Además, parece muy consolidada como forma dominante de flexibilidad y de inserción laboral, la contratación temporal.

¿Qué puede hacerse desde el diálogo social en esta situación?

Creo que no hay una forma intervencionista de solventar estos problemas. Tampoco hay ya mucho margen por la vía del diálogo social para reformar el mercado de trabajo en una dirección de desregulación y desprotección. Hay, sin embargo una esfera en que la negociación colectiva centralizada puede jugar un papel en relación con un aspecto fundamental de nuestra pauta dominante de desigualdad (la

Cuadro nº 2
 OCUPADOS QUE NO HAN RECIBIDO FORMACION DE PARTE DE LA EMPRESA
 EN PAISES DE LA UE (1996-2001)

	1996	2001	2001-1996
Alemania	51,7	44,5	-7,2
Austria	53,5	51,4	-2,1
Bélgica	68,2	65,1	-3,1
Dinamarca	35,8	22,9	-12,9
España	69,8	71,1	1,3
Finlandia	28,5	26,2	-2,3
Francia	61,7	67,1	5,4
Gran Bretaña	52,6	45,6	-7,0
Grecia	76,5	77,5	1,0
Holanda	49,3	45,9	-3,4
Irlanda	58,7	62,5	3,8
Italia	78,8	62,0	-16,8
Luxemburgo	66,8	48,9	-17,9
Portugal	70,6	78,2	7,6
Suecia	30,9	34,2	3,3

Fuente: Eurostat, Eurobarometer 56.1

temporalidad): en la mejora de la gestión y la eficacia de la formación ocupacional y, lo que va directamente asociado a ella, una pauta más eficaz de inserción y de progreso laboral de los jóvenes.

La cuestión importante es si este patrón de flexibilidad está asociado a un problema fuerte de desigualdad, si puede hablarse con fundamento de un riesgo social importante vinculado a la temporalidad. Hasta ahora, no se ha encontrado (bien es cierto que con una perspectiva longitudinal corta) un fenómeno de trampa de malos trabajos temporales. Sin embargo, sí resulta evidente una brecha salarial muy alta y un acceso muy desigual a la formación ocupacional (Cuadro 2) entre temporales y no temporales.

Las cosas pueden empezara a ser algo diferentes después de la oleada de inmigración de los últimos tres años. En parte se ha conjurado el peligro de pobreza de ocupados abriendo las puertas, pero ahora tenemos una pirámide con una base muy amplia compuesta casi exclusivamente por inmigrantes y no sabemos cuáles

van a ser, o están siendo ya, sus trayectorias de inserción laboral

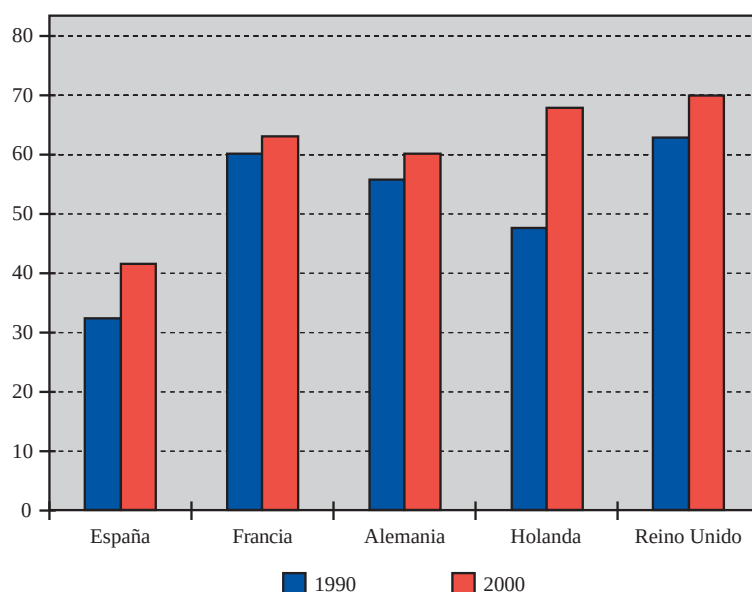
3. EMPLEO FEMENINO Y CONCILIACIÓN

Hacer más compatible familia y trabajo es otro de los asuntos centrales de la agenda española de políticas de bienestar. Cuando se pone en relación familia y participación en el empleo nos aparece una de las singularidades mayores de nuestro régimen de bienestar (Cuadro 3).

Para activar el empleo femenino es imprescindible armonizar mejor el empleo remunerado y la maternidad. Eso tendría beneficios en varias direcciones. Las familias de doble renta, en una situación de menor seguridad en el empleo permiten ajustes más flexible reduciendo los riesgos de períodos de desempleo o formación. Además, el empleo de las madres es el medio más efectivo de defensa contra la pobreza infantil: el hogar con dos perceptores reduce ese riesgo por un factor de 3 a 4 respecto al hogar de un solo perceptor; en el caso de fami-

Cuadro n° 3

PORCENTAJE DE HOGARES CON HIJOS Y CON EMPLEO DE LOS DOS MIEMBROS DE LA PAREJA



Fuente: Eurostat, Panel de Hogares

lias monoparentales ese efecto reductor es aún mayor. Hay también, un efecto multiplicador del empleo femenino sobre el empleo total por la externalización de servicios domésticos: “la familia moderna es la gran creadora de empleo”.

Lo que ocurre en España presenta una situación de déficit relativo muy alto de dispositivos privados y públicos de conciliación (Cuadro 4). Aunque hay varios indicios de que han mejorado recientemente, los recursos no públicos y que se ubican no tanto en las regulaciones del trabajo o en el sistema de protección sino en las mejoras de la organización del trabajo en las empresas (horario flexible y trabajo a tiempo parcial, por ejemplo) están en los niveles relativos más bajos.

De todos modos, la conciliación en el ámbito de las familias ya plenamente constituidas es sólo un aspecto del problema. Tanto o más importante que eso son las dificultades para la formación y consolidación de nuevas familias o unidades de convivencia. Los datos españoles son muy llamativos al respecto: actualmente casi 2 de cada 5 personas de 30 a 34 años en España no conviven en pareja y ya no van a convivir “a tiempo”, porque no van

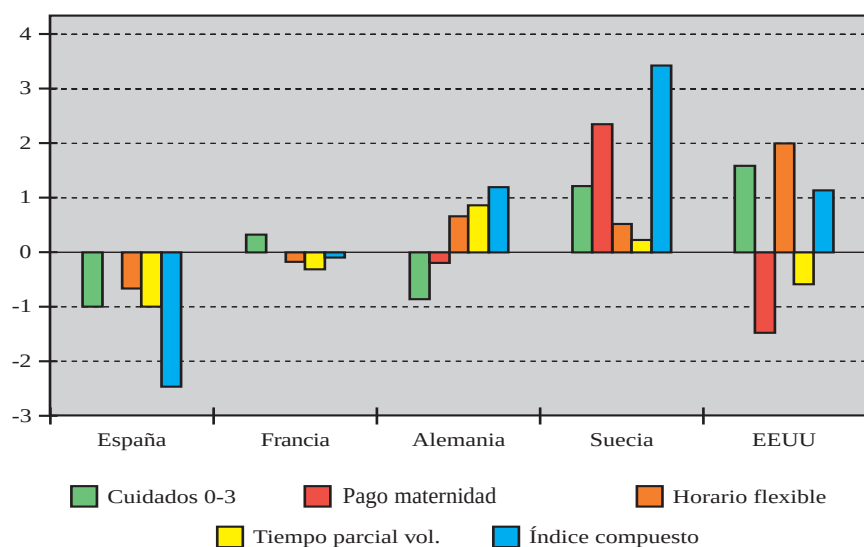
a volver a los 25 años, podrán hacerlo las generaciones futuras pero no las que deberían haberlo hecho ya.

La bajísima fertilidad, que es también un problema de bienestar, es un efecto de esos problemas para la formación temprana de familias: en 1998 nacieron en España 362.000 niños, la mitad de los nacidos sólo veinte años antes. Pero la causa principal de una caída tan extraordinaria está en el retraso en la formación de unidades de convivencia: en aquellos años en el grupo de 25 a 29 años había un 35% de solteros, mientras ahora hay un 75%.

Este problema de la formación de familias tiene una barrera muy alta y agravada en los años más recientes, en el acceso a la vivienda. Todos los estudios que están apareciendo sobre el particular sitúan la accesibilidad de la vivienda para parejas jóvenes en niveles que la hacen casi inviable en los niveles de rentas medias y bajas.

En suma, se enfrentan dos problemas en la esfera de la familia que son relativamente independientes: la conciliación (ayudar a las familias constituidas, tienen trabajo e hijos) es una parte de las políticas de bienestar; la formación de familias (reducir las barreras para hacer y conso-

Cuadro n° 4
INDICADORES DE CONCILIACIÓN FAMILIA/TRABAJO (1998-1999)
Media OCDE = 0

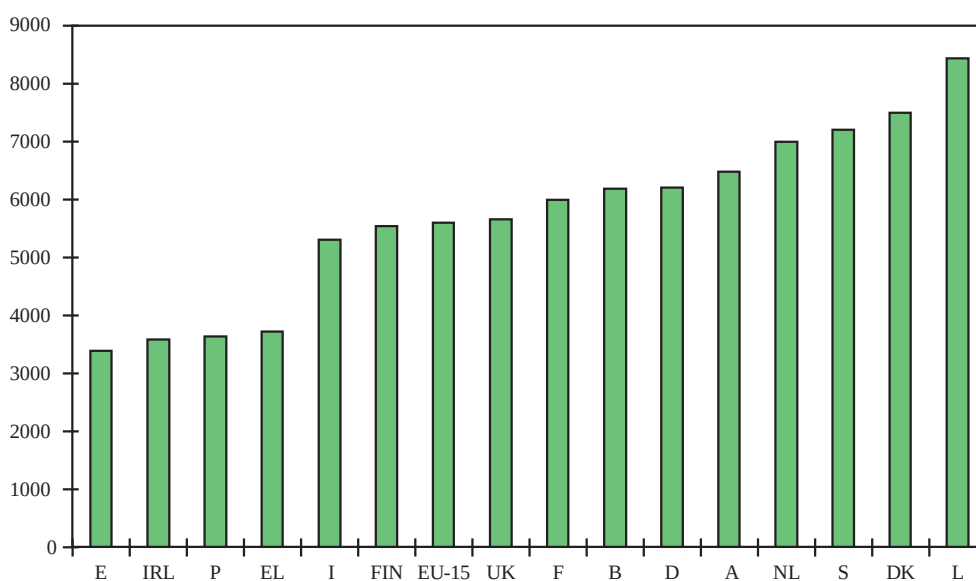


Fuente: OCDE

lidar unidades de convivencia) es otra parte de importancia aún superior en términos de bienestar. El primero de estos problemas puede ser mejor atendido que el segundo desde el diálogo social. La esfera de la negociación colectiva podría jugar un papel mucho mayor en la promoción de la conciliación ya que los dispositivos más favorables al respecto son, como se señalaba, los que se refieren a la flexibilidad en la organiza-

ción del tiempo de trabajo. Otro aspecto de la conciliación, la mejor provisión de servicios públicos o semipúblicos para el cuidado de niños y mayores es otra dimensión de este problema que debe ser atendido desde la esfera pública, como luego comentaré en relación con el gasto social. La formación de familias, al menos en esa parte central del acceso a la vivienda puede ser más difícilmente atendida desde el diálogo social.

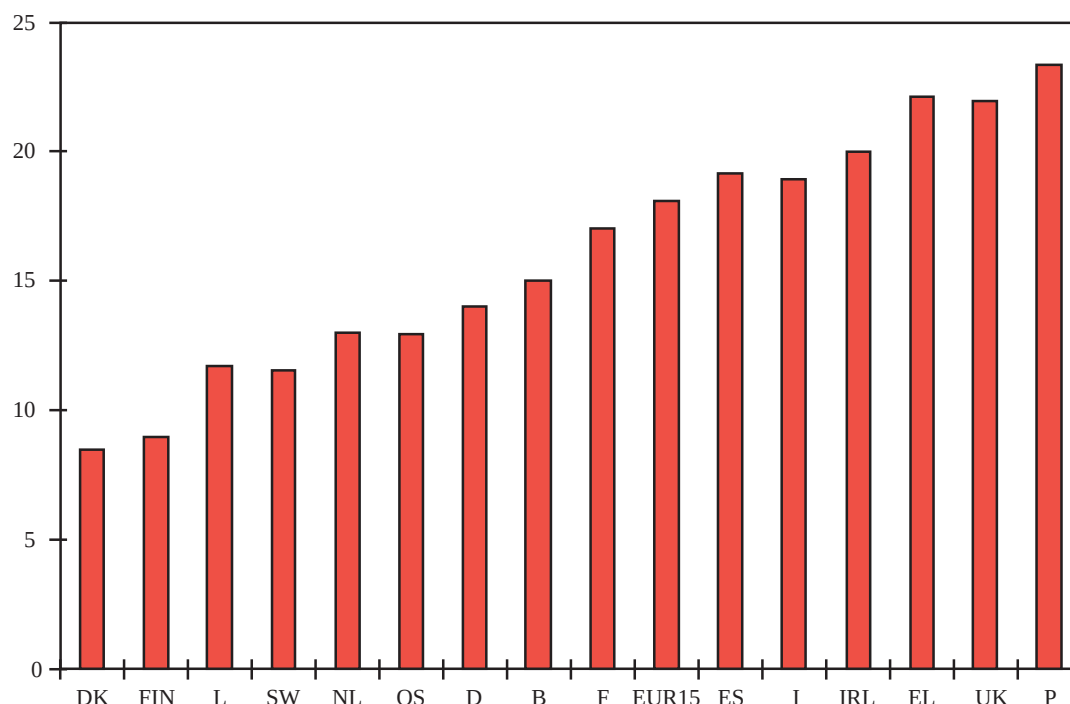
Cuadro n° 5
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL PER CÁPITA EN LA UE (1999)



Fuente: Eurostat: la situación social en la UE

Cuadro n° 6

TASA DE RIESGO DE POBREZA DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA UE (1997)



Fuente: EUROSTAT, SEEPROS

El tema de la conciliación y de la formación de familias nos conduce a mirar al sistema de protección social, la tercera pieza de nuestro régimen de bienestar

4. PROTECCIÓN SOCIAL: NIÑOS Y MAYORES

En casi todo lo comentado hasta ahora, tanto en mercado de trabajo como en conciliación, ha ido apareciendo el problema del bienestar a lo largo del ciclo de la vida. Han sido los riesgos de las partes intermedias de ese ciclo, en la juventud y en las primeras etapas adultas, los que han llamado nuestra atención como problemas típicos de bienestar. La pregunta que sigue viene de la mano: ¿cómo cubre esos riesgos nuestro sistema de protección social?

Tratándose de España esa pregunta tiene que ir precedida de una información comparada que es inevitable: nuestro sistema de protección social es débil en recursos y, además, ha detenido su crecimiento (Cuadro 5).

Con esa perspectiva comparada, el debate sobre el incremento de este gasto no debe ser un capricho; máxime si se pone en relación con otra referencia básica de necesidades o riesgos de bienestar como son los niveles comparados de pobreza (Cuadro 6).

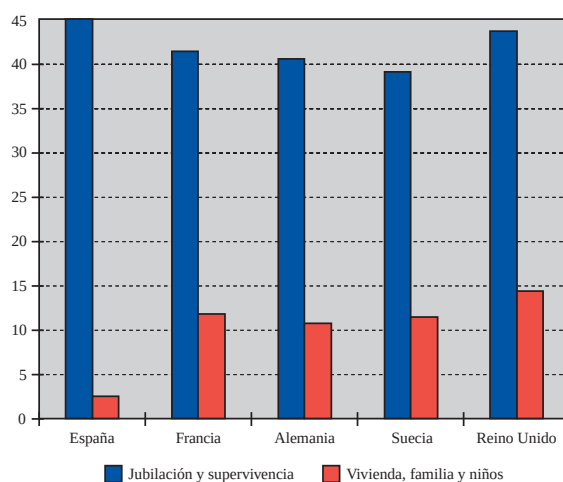
Pero aún cuando decidiéramos que no sería adecuado aumentar nuestro gasto en protección social, no se debería obviar el asunto del sesgo que hay en su reparto funcional hacia los riesgos de los mayores frente a los riesgos de los niños y los jóvenes (Cuadro 7).

La cuestión importante en relación con esa composición del gasto social es que, se quiera o no, los riesgos de las etapas anteriores del ciclo vital se van a incrementar casi inevitablemente; con toda seguridad se incrementarán en un escenario de incremento sustantivo del empleo por el efecto asociado de flexibilización y ajuste.

Este problema de la reorientación del gasto social hacia niños y jóvenes es verdaderamente un reto para el diálogo social. Pero les dejo ya a ustedes estas conjeturas para sí solos...

Cuadro n° 7

**PORCENTAJE DE GASTO EN PRESTACIÓN SOCIAL SEGÚN FUNCIÓN
EN DIVERSOS PAÍSES EUROPEOS (1999)**



Fuente: EUROSTAT, SEEPROS

5. CONCLUSIÓN

Unas últimas reflexiones para concluir. En primer lugar, la interacción entre estos tres “subsistemas del bienestar” es tan compleja que no tenemos una respuesta única y global para afrontar la mejora de nuestras políticas de bienestar. Hay muchas tentaciones para el debate ideológico en este terreno, pero es un debate con frecuencia basado en seguridades ficticias sobre el funcionamiento de nuestras sociedades. Las posiciones más pro-igualitaristas o más progresistas no son propiedad de quien propone soluciones sistemáticas en esa dirección, sino de quien es simplemente capaz de afrontar honestamente nuevas preguntas. Sólo una actitud de modernización reflexiva nos sirve y muy parcialmente.

En segundo lugar, los principales problemas de bienestar de España no proceden todos de nuestro pasado, de nuestra condición de haber llegado en el penúltimo furgón de la sociedad postindustrial. Proceden también de nuestra historia reciente, del comportamiento reciente de nuestras decisiones colectivas y de nuestras políticas. No puede ser planteado sólo como un asunto de “correr más deprisa” en la dirección sueca o americana.

Finalmente, el problema central en la formación de las políticas de bienestar, acrecentado con esa complejidad de nuestras sociedades, es el problema del equilibrio: ¿cómo no perjudicar a nadie? o ¿cómo hacer que sin perjudicar a nadie mejoren los que están en peores situaciones? Por eso es tan crucial construir políticas de bienestar desde el diálogo social.

5

EMPLEO, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y PROTECCIÓN SOCIAL

D. Juan Jiménez de Aguilar
Secretario General de CEOE

D. Juan Jiménez de Aguilar, nace en 1940. Es Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada y Graduado Social por la Escuela Oficial de Graduados Sociales de Granada.

En 1975 es nombrado Cónsul de Italia en Málaga.

Ha sido Presidente Nacional de CEPYME (Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa) y Presidente de la Confederación Empresarial Malagueña. Ha sido, igualmente, miembro del Comité Ejecutivo de CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) y Vicepresidente de CEA (Confederación de Empresarios de Andalucía).

Desde el año 1984 es Secretario General de CEOE.

Es, desde esa misma fecha, miembro del Comité Ejecutivo de UNICE (Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empleadores de Europa), con sede en Bruselas, en representación de la CEOE.

Ha participado, como representante de las organizaciones empresariales, en multitud de negociaciones, acuerdos, conferencias, etc.

Es Vicepresidente del Pleno del Consejo Económico y Social de España y Vicepresidente del Consejo de Cooperación al Desarrollo, de España.

Deseo en primer lugar, agradecer al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias la invitación cursada para participar en el Ciclo de Conferencias, bajo el título de Mercado de Trabajo, Estado de Bienestar y Diálogo Social.

El programa que se ha elaborado es muy atractivo y aborda cuestiones de indudable interés, no solo para el trabajo del Consejo Económico y Social, sino para la sociedad en general.

De forma particular, para las empresas resulta de una especial significación asociar políticas de mercado de trabajo, estado de bienestar y diálogo social.

Las Organizaciones Empresariales han considerado al diálogo social como una herramienta de extraordinaria utilidad para afrontar situaciones difíciles tanto en el ámbito de las relaciones laborales como en el de la protección social, manifestando este sentir a través de una activa participación en todas las Mesas de diálogo y negociación que se han abierto sobre esta materia en los últimos 20 años.

En estas dos décadas hemos aportado nuestra opinión sobre el mercado de trabajo o sobre las políticas de bienestar, ya sea en el terreno de la financiación de la Seguridad Social, ya sobre las prestaciones en su conjunto.

El último Acuerdo que hemos suscrito, aún en vigor, abordó el fortalecimiento y la viabilidad futura del sistema público de pensiones.

En todo momento, y de manera constante, hemos pretendido aunar la garantía de las prestaciones con las dos prioridades de la economía española: crear más empleo y ser competitivos en mercados internacionales cada vez más integrados.

Las razones que sustentan nuestras prioridades son de fácil comprensión. Basta recordar que en las últimas décadas España ha venido siendo el país con la tasa de desempleo más elevada en el ámbito de la Unión Europea.

La sociedad española ha contemplado con lógica preocupación el desarrollo de este fenómeno que ha sido considerado, reiteradamente, el primer problema en nuestro país y, en esa medida, ha otorgado prioridad absoluta a su solución.

En 1994 se alcanzó la cota más alta de desempleo: un 23,7% (3,7 millones de desempleados).

Esta situación tuvo el correspondiente reflejo en nuestro Sistema de Seguridad Social, con pérdidas significativas de afiliados, importantes déficits económicos en las liquidaciones presupuestarias e incrementos de gasto en prestaciones, fundamentalmente en protección por desempleo.

Pese a ello, durante ese periodo se realizó un esfuerzo importante, incluso por encima de nuestras posibilidades económicas, para atender las situaciones generadas por la ausencia de salud o de empleo, o por razón de vejez. En ese esfuerzo participaron de forma significativa las empresas y los trabajadores a través de la financiación mayoritaria del gasto de Seguridad Social mediante cotizaciones.

Afortunadamente, durante el último quinquenio venimos asistiendo a un cambio sustancial del mercado de trabajo, paralelo a la evolución de nuestra economía, con un crecimiento significativo del empleo.

Esta situación es el resultado de diferentes factores, entre los que se incluye el control del déficit público, la moderación salarial y un fructífero diálogo social, expresado en el compromiso de las empresas, los trabajadores y sus respectivas Organizaciones.

Los rasgos más significativos durante este tiempo han sido:

- Reducción de la tasa de desempleo: hemos pasado del 22,2% en 1996 al 11,35% en Diciembre de 2002. No obstante la cifra continúa siendo elevada.

- Creación en España del 50% del empleo generado en todo el ámbito de la Unión Europea.
- Cifras récord de afiliación (mas de 16 millones de afiliados en Diciembre 2002) y también cifra récord de recaudación por cuotas a la Seguridad Social, (casi 65.000 millones de euros-Noviembre 2002).
- En los últimos seis años la cifra de empleo neto creado asciende a 3,4 millones de contratos, de los cuales 2,7 millones corresponden a indefinidos.

Como decía anteriormente, a la consecución de estos logros no ha sido ajeno el diálogo social entre las Organizaciones Empresariales y Sindicales.

Quiero recordar que en 1997 apostamos conjuntamente, a través de la firma del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), por dotar de mayor estabilidad al empleo mediante fórmulas innovadoras en materia de contratación y reduciendo el coste del despido, entre otras medidas. Estas medidas se completaron a través de la normativa correspondiente, en el ámbito laboral y en materia de Seguridad Social referidas, tanto a extensión de la protección social, como a bonificaciones en la cotización empresarial para incentivar la contratación, con los resultados que acabo de citar.

Esta nueva situación ha permitido contemplar desde el año 2000 sucesivas situaciones de superávit en las liquidaciones presupuestarias de la Seguridad Social, lo que era impensable en años no tan lejanos.

A nuestro juicio, resulta evidente que la introducción de mayores dosis de flexibilidad en las relaciones laborales, unidas a políticas de reducción de los costes no salariales se traduce de forma efectiva en creación de empleo.

Ha aparecido en escena un círculo virtuoso consistente en aligerar las cargas sociales para crear empleo y allegar más recursos al Sistema, frente a otro discurso consistente en incremen-

tar las cuotas sociales para financiar la demanda de un mayor gasto social.

Sin duda, de ambos modelos tenemos experiencias con resultados diametralmente opuestos.

Coinciden con nosotros en este enfoque diversas instituciones tan prestigiosas como la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional o la OCDE, que entienden que la mayor participación de las cotizaciones en la financiación de los sistemas de protección social constituye un impuesto sobre el trabajo que penaliza la creación de empleo, por lo que, en sentido inverso, consideran que la *reducción de los costes laborales no salariales constituye una política apropiada para favorecer la creación de empleo.*

Si estas recomendaciones resultan validas para el conjunto de los países, en España adquiere una mayor relevancia, dado que, pese al cambio positivo registrado en la tendencia del empleo, aun guardamos un diferencial negativo en tasa de desempleo con la media de los países de la Unión Europea, lo que nos obliga a intensificar los esfuerzos, no solo de mantenimiento del empleo existente sino de creación del mismo.

Por ello, en los diferentes momentos de nuestra participación en el diálogo social en materia de protección social, hemos defendido que el debate no debería diluirse en medidas de carácter coyuntural cuya rentabilidad a corto plazo puede condicionar seriamente su viabilidad futura, sino centrarse en un objetivo a largo y medio plazo.

En otras palabras, el empleo constituye el principal elemento que garantiza tanto la sostenibilidad como la viabilidad futura de nuestro Sistema de protección social.

Este reto es compartido por el conjunto de países de la Unión Europea que establecieron en la Cumbre de Lisboa (Marzo de 2000) el objetivo global de alcanzar altos niveles de empleo en un plazo de 10 años.

Ahora bien, no habrá creación de empleo si no tenemos un tejido empresarial fuerte, si éste no es competitivo, y no lo será si el modelo económico y social no es flexible y adecuado para estar presentes en todos los mercados posibles.

Por eso, se requieren actuaciones por parte de los responsables políticos, y también por parte de los interlocutores sociales que, como ya he indicado al principio de mi intervención, venimos considerando al diálogo social como el cauce más adecuado para resolver conflictos y afrontar en mejores condiciones los cambios y las diferentes coyunturas por las que atraviesa la economía y el empleo.

En coherencia con este criterio, hemos llegado a acuerdos recientes en el ámbito de las relaciones laborales y en el de la protección social.

Por lo que se refiere a las relaciones laborales, suscribimos el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2002, en un momento de incertidumbres económicas, y de inicio de deterioro de las expectativas de crecimiento y empleo para la economía mundial, con descensos en los ritmos de actividad económica en nuestro país.

Considerábamos oportuno dar conjuntamente una señal de confianza para contribuir a alargar el ciclo de crecimiento económico, generando un mayor nivel de empleo, mejorando su calidad, y promoviendo la igualdad de oportunidades.

También pretendíamos orientar la negociación colectiva de 2002 con propuestas que permitiesen conjugar el empleo con el poder adquisitivo de los salarios, de tal forma que se consiguiera el mejor resultado en términos de creación de empleo.

Finalizada su vigencia, cabe señalar que el menor crecimiento económico ha influido durante el año 2002 en la reducción del ritmo de creación de empleo, especialmente en el sec-

tor de la industria, habiéndose producido también incremento del paro.

No obstante, el año 2002 ha finalizado con una ligera creación de empleo. Empresarios y Sindicatos queremos creer que el Acuerdo ha colaborado en la mayor resistencia a la desaceleración de la economía española.

Este balance junto a la persistencia de la situación económica, con nuevas incertidumbres, han justificado la conveniencia de suscribir un Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva en el año 2003.

Con el objetivo de minimizar los efectos negativos de la situación económica y dar de nuevo una señal de confianza, las Organizaciones Sindicales y las Organizaciones Empresariales hemos establecido unos criterios en materia salarial que contribuyan al control de la inflación, al crecimiento del empleo, al aumento de las inversiones productivas, y a la mejora de la situación de las empresas y de la capacidad adquisitiva de los salarios.

En ese sentido, estamos convencidos de que la negociación colectiva constituye un instrumento de primera magnitud para la consecución de esos objetivos, y nos hemos comprometido a afrontarla durante este año teniendo en cuenta el contexto económico y del empleo, formulando una serie de criterios, orientaciones y recomendaciones.

En el ámbito de la protección social, hemos realizado una participación activa en las dos etapas del proceso de diálogo social abierto a la luz del Pacto de Toledo. Especialmente significativo ha sido el Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social de Abril de 2001, que hemos suscrito con el Gobierno y con CC.OO., aún en vigor.

Quiero detenerme unos instantes para formular algunas consideraciones sobre nuestro Sistema de Protección Social, y en particular sobre los retos que se le plantean.

Empezaré diciendo que, en España, al igual que en los demás países de la Unión Europea, se ha consolidado, a lo largo de más de un siglo, un modelo “europeo” de protección social que otorga a los ciudadanos, especialmente a las personas mayores, un nivel de bienestar e independencia económica sin precedentes y, por tanto, muy positivamente valorado por el conjunto de los ciudadanos.

Su sostenimiento de futuro ha de hacerse compatible con el crecimiento económico y para su viabilidad es necesario un alto nivel de empleo.

Para afrontar con garantías esta tarea resulta esencial estudiar los factores de impacto futuro ya que adoptar las correspondientes medidas conlleva tiempo, diálogo y búsqueda de consenso, con el fin de alcanzar el grado máximo de aceptación.

Este proceso exige una constante evaluación así como correcciones graduales. No son deseables, ni tampoco, efectivas, las reformas radicales y, menos aún, en el terreno de la protección social.

Siguiendo esta línea de comportamiento, desde el año 1994 la mayor parte de los países de la Unión Europea han ido abordando reformas de diferente intensidad.

La Comisión Europea ha colaborado en estos procesos marcando orientaciones y criterios que se pueden resumir en *tres principios básicos* para garantizar la viabilidad de los sistemas a largo plazo:

- Mantener la capacidad de los sistemas de pensiones para cumplir sus objetivos, es decir, otorgar prestaciones suficientes,
- Garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones de manera que no peligre a largo plazo el equilibrio de las finanzas públicas, o los objetivos de las políticas de convergencia,
- Mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de Seguridad Social ante los cambios en las necesidades de las personas.

Nuestro país ha sido partícipe de estas inquietudes y debates, que se han traducido en diversas reformas.

Una básica, a nuestro juicio, ha sido la separación y clarificación de fuentes de financiación, cuyo mayor impulso, en términos jurídicos y económicos es reciente. Esto significa que las prestaciones contributivas deben financiarse básicamente con las cotizaciones sociales y las prestaciones no contributivas o asistenciales deben financiarse exclusivamente con impuestos.

Como ya he señalado, a través del Acuerdo de Abril de 2001, se determinó con carácter definitivo la naturaleza no contributiva de los complementos a mínimos. Consecuentemente, se estableció un plazo no superior a 12 años para su consolidación financiera con cargo a impuestos.

A partir de la configuración de una clara y adecuada estructura de financiación del Sistema de protección social, su viabilidad se enfrenta, fundamentalmente, a tres retos:

- Primero: La evolución demográfica.
- Segundo: La consecución de un alto nivel de empleo.
- Tercero: La modernización de los sistemas de protección social para su adaptación a los cambios del mercado laboral.

Algunas consideraciones sobre estos retos:

Primero: Por lo que respecta a la evolución demográfica nos enfrentamos a dos hechos:

- Por una parte, el envejecimiento de la población y el consiguiente aumento de la esperanza de vida, que conlleva incrementos en el gasto por pensiones, asistencia sanitaria, servicios sociales y nuevas situaciones de riesgo a proteger por las instituciones públicas y privadas, como la dependencia.
- Por otra parte, las bajas tasas de natalidad que plantean una menor incorporación de jóvenes al mercado laboral, o más tar-

día como consecuencia de la prolongación de los procesos formativos.

Recientes estudios demográficos nacionales y europeos ponen de manifiesto que en nuestro país el mayor impacto del envejecimiento de la población se producirá a partir del año 2015, y con mayor intensidad a partir del año 2040.

Entre estas dos fechas se duplicará el ritmo actual de incorporación de pasivos (pasando de un crecimiento medio acumulativo anual del 0,6% al 1,6%) lo que indudablemente originará tensiones sobre el Sistema.

Aun tenemos un margen temporal, mayor que en otros países europeos, para establecer medidas que suavicen y amortigüen los efectos negativos del envejecimiento de la población sobre la viabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social.

Algunas han sido ya establecidas como desarrollos del Acuerdo de Abril de 2001, dirigidas a mantener en el empleo y en la vida activa a los trabajadores mayores como son la prolongación de la vida laboral, la introducción de compatibilidad entre el trabajo y la jubilación parcial, junto a los incentivos para mantener en el empleo a los trabajadores mayores de 55 años.

Pero aún estas reformas adoptadas podrían resultar insuficientes si al envejecimiento de la población unimos la desventaja derivada de nuestro mayor desempleo, lo que nos da una mayor tasa global de dependencia económica.

Con el fin de equilibrar esta situación y, en su caso, afrontar ciclos económicos débiles sin acudir al incremento en cotizaciones sociales, se acordó asimismo dotar prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con los excedentes en cotizaciones sociales. En este momento la cuantía del Fondo supera los 6.000 millones de Euros.

Conjuntamente con el análisis del envejecimiento de la población y del mantenimiento

de un alto nivel de empleo, aparece el reto de elevar las tasas de natalidad.

Este objetivo guarda estrecha relación con la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

La comparación de nuestras tasas de actividad, ocupación y desempleo, femeninas y masculinas, con las de la Unión Europea, pone de manifiesto que nuestro diferencial de empleo se centra, de manera casi exclusiva, en el colectivo femenino.

Estas diferencias se relacionan parcialmente con el retraso histórico de nuestro país en el proceso de incorporación de la mujer al empleo, ya que la evolución en el reparto tradicional de roles sociales, se ha producido en la sociedad española mas tardíamente que en otros países de la Unión Europea

La sociedad española ha evolucionado asumiendo lentamente estos cambios, e incorporando en su seno otros más profundos en las relaciones familiares, en el tamaño de las familias, en los patrones de nupcialidad y fertilidad, así como el cambio radical producido en el nivel educativo de las mujeres.

Todo ello, ha influido sin duda en la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral durante los últimos 20 años.

En el año 2002 el número de mujeres activas superó los 6 millones, registrando una tasa de actividad femenina del 42,1%. La tasa promedio de la Unión Europea es del 54%.

Este diferencial constituye un potencial de empleo muy beneficioso para el Sistema de Seguridad Social.

Para que ese empleo se haga realidad, tanto para los jóvenes como para las mujeres en todos los tramos de edad, es preciso incrementar nuestro crecimiento económico y articular políticas específicas en diversos campos.

Hasta ahora únicamente se han aprobado una serie de normas dirigidas a compaginar la

vida laboral y la familiar, que se han traducido en un nuevo régimen de permisos cuyo coste se soporta, exclusivamente, por las empresas y los trabajadores.

Pero este no es un tema que deba tener un enfoque exclusivamente laboral.

Las carencias existentes en materia de infraestructura de servicios sociales públicos, ya sean dirigidas a los menores y a la atención de mayores o discapacitados (atención socio-sanitaria, hospitalización a domicilio, guarderías, ampliación de horarios escolares, etc,...) dificultan la efectividad de otras medidas dirigidas a compatibilizar la vida laboral y familiar, resultando por ello claramente insuficiente el mero establecimiento de medidas en el ámbito de las relaciones laborales.

Son necesarias, pues, políticas públicas que articulen una buena dotación de servicios sociales, financiadas por el conjunto de la sociedad, ya que los bienes jurídicos a proteger son de interés social general.

Cabe realizar idéntica reflexión respecto a los incentivos en cotizaciones sociales vinculados a la situación de maternidad, para afrontar la fuerte caída de las tasas de natalidad.

No se trata meramente de una cuestión situada en el ámbito de las relaciones laborales ya que en esta caída influyen diferentes factores (retraso en edad de maternidad por alargamiento de periodos de estudios, cuestiones relativas a la vivienda, costes económicos de educación de los hijos, y compatibilizar la vida laboral y familiar, etc,...).

Este fuerte ajuste de la población tiene importantes repercusiones económicas y sociales, tanto en términos de equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social por ser éste un modelo de reparto, como en términos de empleo, por el envejecimiento de la población laboral y la menor incorporación de población más joven.

Segundo: Otro reto que señalaba anteriormente, junto a la evolución demográfica, es el referido a la consecución de un alto nivel de empleo.

Superarlo comporta actuaciones políticas para fomentar la incorporación y el mantenimiento en el empleo de la población más joven y de la población de edad más avanzada. Es decir, aumentar tanto nuestras tasas de actividad como de ocupación.

El ámbito de estas políticas es diverso, pero en el campo de la Seguridad Social me gustaría incidir en algo ya comentado, y es el de los efectos positivos que para el empleo tiene la reducción de las cotizaciones sociales.

En este año 2003, las cotizaciones sociales representan el 93% de los ingresos del Sistema de Seguridad Social, con un montante total de 72.000 millones de Euros.

La suma ingente que representan las cotizaciones sociales es, con diferencia, la más importante contribución que anualmente reciben los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, muy superior al montante total de IRPF o el de los impuestos indirectos.

De este total las cotizaciones empresariales ascienden a 57.000 millones de Euros representando casi el 80% del total de los recursos por cotizaciones sociales.

Informes de la OCDE, y del propio sistema estadístico europeo, muestran que la contribución empresarial a la Seguridad Social en España representa, en relación total de los ingresos fiscales, un porcentaje superior en 9 puntos al que representa en los países de la Unión Europea.

Con los últimos datos disponibles de la Seguridad Social, en 1999 los ingresos por cotizaciones empresariales en España eran 24 puntos porcentuales superiores a los del Reino Unido, 15 puntos porcentuales superiores a los que aportan los empresarios alemanes, 8 pun-

tos superiores a los italianos y, finalmente, 6 puntos porcentuales superiores a los franceses.

Como contraste a lo anterior, las aportaciones de los trabajadores españoles eran 11 puntos inferiores a las de los alemanes, 7 puntos a los del Reino Unido, 3 puntos a los de Francia y superiores a los de los italianos en 3 puntos.

Las aportaciones de las Administraciones Públicas en España eran también inferiores en varios puntos porcentuales a las que realizan los países que acabo de señalar.

Su participación en el gasto de protección social se sitúa casi 11 puntos por encima de la participación de las cotizaciones empresariales de los países de la Unión Europea.

El elevado montante de las cotizaciones empresariales encarece los costes laborales dificultando la competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales.

A veces se argumenta que España parte de unos niveles absolutos de costes laborales inferiores a los de nuestros competidores.

Pero también es cierto que el nivel de productividad general, condicionado por nuestro nivel de infraestructuras, nuestro desarrollo tecnológico, nuestro nivel de formación, etc., es también inferior al de nuestros competidores más directos.

Resultado de todo ello es que nuestros costes laborales unitarios se sitúan ligeramente por encima de la media de la Unión Europea, en una constante tendencia alcista.

Ha habido alguna experiencia de reducción generalizada del tipo de cotización al Régimen General (1995) pero esta medida tuvo escasa traducción en términos de empleo ya que se compensó con la elevación de un punto en el IVA.

Hasta ahora, sucesivos Gobiernos han optado por mantener una política de bonificacio-

nes en cotizaciones sociales de carácter selectivo, para incentivar la contratación de determinados colectivos, en lugar de abordar una reducción generalizada de las cotizaciones sociales empresariales.

Pero esas bonificaciones se financian con los excedentes de las propias cotizaciones por desempleo, pese a que la Recomendación Primera del Pacto de Toledo señala a la fiscalidad general como fuente de financiación de tales incentivos.

Desde el año 2000, el Sistema de Seguridad Social, incluyendo la protección por desempleo, presenta liquidaciones excedentarias en cotizaciones sociales, que a nuestro juicio debieran propiciar una progresiva reducción de carácter generalizado en las cotizaciones empresariales, y aquí entraríamos en el círculo virtuoso, menos cotizaciones, más empleo.

El criterio del Gobierno ha sido distinto, propiciando que el superávit del Sistema de la Seguridad Social contribuya a alcanzar el objetivo de equilibrio presupuestario conocido como “déficit cero”.

Esta decisión política produce algunos efectos destacables:

Por una parte se traduce en una menor aportación del Estado para la financiación del gasto de prestaciones de naturaleza no contributiva, (complementos de mínimos de pensiones y gasto no contributivo de desempleo) que es financiado mayoritariamente con cotizaciones sociales (en torno a 6.000 millones de Euros)

En paralelo, se produce un efecto de mayor carga para las cotizaciones sociales. Al retrasar en el tiempo la financiación total por el Estado de las prestaciones no contributivas, se dificulta el compromiso de aplicar excedentes a la reducción de cotizaciones sociales, en cuantías suficientemente significativas a efectos de creación de empleo.

Pese a la aplicación de este mecanismo compensatorio del déficit público, el presupuesto del Sistema de Seguridad Social en este año 2003 se presenta, una vez más, en términos excedentarios en cotizaciones sociales.

Considerando que nuestro Sistema de Seguridad Social responde al modelo de reparto, los excedentes en cotizaciones sociales significan una recaudación superior a las necesidades de gasto. Dicho de otra manera, la presión de las cotizaciones sociales resulta “excesiva” dado que podría reducirse, sin afectar con ello la satisfacción del gasto social comprometido.

Cuando hablamos del nivel contributivo la presión recaudatoria debe guardar equilibrio con el gasto. Si en el marco de este equilibrio se producen excedentes, éstos deben aplicarse, de forma equilibrada, a tres objetivos: la dotación del Fondo de Reserva, la mejora de prestaciones y la reducción de las cotizaciones empresariales. Las dos primeras aplicaciones se han hecho efectivas, permaneciendo pendiente la última.

Quedan otros apartados del Acuerdo suscrito en Abril de 2001 pendientes de desarrollo. Entre ellos el reforzamiento del principio de contributividad, es decir, buscar una mayor proporcionalidad y ajuste entre el esfuerzo económico aportado al sistema durante la vida de activo y la prestación recibida del mismo en la situación de pasivo.

Por otra parte, tal y como ya han hecho otros países europeos (Alemania, Holanda), es necesario abrir un debate a fondo sobre la reforma de los Sistemas de Previsión Social Complementaria.

Hasta la fecha, se han abordado reformas parciales sobre los planes de pensiones colectivos. A pesar de estas reformas, alguna reciente, los planes de pensiones colectivos continúan siendo escasamente incentivadores para las empresas.

Se ha configurado un modelo que adolece de problemas estructurales y comporta elevados costes económicos, adicionales a los ya elevados costes sociales empresariales de financiación del Sistema Público de Pensiones.

Por esta razón la extensión generalizada de los sistemas de previsión social complementaria exige, previamente, abordar su estrecha relación con el Sistema Público de Seguridad Social. El debate en estos términos sigue sin plantearse, y se trata como si fueran dos fenómenos distintos y sin conexión.

Tercero: El último de los retos planteados es el que en términos europeos, responde a la denominación de “modernización” de los sistemas de protección social.

Bajo esta terminología se integra la necesidad de dotar de mayor flexibilidad a los sistemas de protección social de cara a los cambios sociales, de manera que puedan adaptarse no sólo a los cambios previsibles del entorno económico y demográfico, sino también acomodarse a la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores, a los cambios introducidos en el mercado laboral por las nuevas tecnologías y a las nuevas formas de organización del trabajo.

Los Sistemas de Seguridad Social europeos, incluido el nuestro, se concibieron básicamente para la protección de trabajadores dependientes, estables, y a tiempo completo.

Pero el número creciente de trabajadores independientes, y otras formas de organización no convencional del trabajo como el teletrabajo, el trabajo a tiempo parcial, etc..., ponen de manifiesto lagunas y carencias en el modelo vigente que deben ser analizadas.

Estas nuevas situaciones, denominadas atípicas, son cada día más habituales, por lo que los sistemas de Seguridad Social deben buscar respuesta de forma equilibrada entre esas exigencias del mercado laboral y las demandas de protección adecuada de los nuevos colectivos.

Para concluir mi intervención, me gustaría transmitirles que la visión del mundo empresarial sobre el futuro de la Seguridad Social no es pesimista, es esperanzadora si seguimos vigilantes para que el Sistema pueda, con equilibrio financiero, soportar los incrementos de prestaciones futuras.

Creemos que será posible superar los retos que se le plantean con la introducción de reformas graduales, a través del consenso y el diálogo social con el objetivo de sostener una sociedad de bienestar compatible con el crecimiento económico y un alto nivel de empleo.

6

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA

D. Jesús Arango Fernández

Profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo

Miembro del Pleno del CES

D. Jesús Arango Fernández, nace en 1947. Es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Ciencias Económicas, con premio extraordinario, por la Universidad de Oviedo. Desde 1974 ha impartido docencia como Profesor de Economía en la Universidad de Oviedo, estando adscrito en la actualidad al Departamento de Economía Aplicada.

Trabajó en la década de los setenta en la Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales (SADEI).

Desde mayo de 1982 hasta julio de 1987 fue Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno asturiano y Diputado de la Junta General del Principado de Asturias por la circunscripción occidental.

En septiembre de 1987 se incorpora al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, desempeñando los cargos de Secretario General de Estructuras Agrarias, Presidente del Instituto para la Reforma y el Desarrollo Agrario (IRYDA) y Presidente de la Comisión de Agricultura de Montaña en el mencionado Ministerio.

En el mes de abril de 1991 fue nombrado Secretario General de Empleo y Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cargo que desempeñó hasta julio de 1993.

En la actualidad es Presidente de la Comisión de Análisis Económico y Social del Consejo Económico y Social y miembro de la Comisión Permanente y del Pleno del citado organismo.

Es autor de multitud de trabajos e informes publicados en revistas económicas especializadas.

1. LOS ESTADOS DE BIENESTAR

Desde la publicación de la primera ley de pobres británica promulgada en 1601 -y con mayor intensidad desde las leyes de seguros sociales de Bismark aprobadas en 1883-, el debate sobre los efectos de la intervención pública en el campo social ha sido continuo entre aquellos que opinan que los gastos sociales propician la estabilidad social y generan un buen funcionamiento de la economía y aquellos otros que creen que este tipo de gastos son la fuente de muchos de los males que aquejan a las sociedades desarrolladas de economía de mercado. Las distintas respuestas políticas dadas a este debate a lo largo del tiempo en cada uno de los quince países que forman parte de la Unión Europea actual han conformado diferentes modelos de política social y de Estados de Bienestar.

El término Estado de Bienestar -*Welfare State*- constituye la forma en la que los gobiernos hacen frente a los problemas de la asistencia social y la protección social. En la transformación de cada país -desde el Estado liberal al de bienestar- han estado presentes una serie de factores políticos específicos que se han desarrollado con un grado considerable de independencia. El resultado es que se debe hablar de la existencia de diferentes Estados de Bienestar, más que de un Estado de Bienestar ideal concebido especialmente para proporcionar una mayor calidad de vida a los ciudadanos.

Según Henry Pelling, el término *Welfare State* fue utilizado por primera vez en 1934 por Alfred Zimmermann en *Quo Vadimus* y poco tiempo después por Sir George Shuster durante una conferencia que después fue publicada en 1937 con el título de *Unites Empire*. Así pues, en el momento en que el arzobispo Temple llevó a cabo sus famosas campañas sobre la asistencia social a finales de los años treinta, el término era ya de uso bastante extendido en Gran Bretaña.

Las transformaciones políticas y administrativas que tuvieron lugar durante el periodo de

entreguerras mundiales son esenciales para la comprensión de cómo fueron reconstruidos los Estados de Bienestar en la mayoría de los países europeos a partir de 1945. Con distintos niveles de intensidad, los Estados europeos habían dado ya pasos irreversibles hacia la aceptación de nuevas responsabilidades sociales entre 1890 y 1914, comprometiendo así los valores liberales clásicos que cimentaron el primer desarrollo de los gobiernos democráticos.

Un elemento a tener en cuenta a la hora de explicar el nacimiento del Estado de Bienestar es el impacto que en la redefinición de los objetivos del Estado haya podido tener la aparición de alternativas globales a la economía de mercado en la primera mitad del siglo pasado. Como señala Rafael Muñoz de Bustillo en su documentado trabajo sobre *Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, esta redefinición de las funciones del Estado se realizó con el objetivo de minimizar los resultados menos atractivos derivados del funcionamiento del mercado y de ese modo aumentar su *legitimación* y, al mismo tiempo, tratar de eliminar el riesgo de que triunfasen alternativas revolucionarias al sistema capitalista.

En el mencionado trabajo, Rafael Muñoz de Bustillo recoge una cita de John Maynard Keynes bastante significativa al respecto. Al referirse a la filosofía social en su *Teoría General*, Keynes apuntaba posibles alternativas para preservar el sistema de mercado: “Los sistemas de los estados totalitarios de la actualidad parecen resolver el problema de la desocupación a expensas de la eficiencia y la libertad. En verdad el mundo no tolerará mucho tiempo más la desocupación que, aparte de breves intervalos de excitación, va unida -y en mi opinión inevitablemente- al capitalismo individualista; pero puede ser posible que la enfermedad se cure con un análisis adecuado del problema, conservando al mismo tiempo la eficiencia y la libertad”.

La gran acogida popular con que fue recibido el denominado Plan Beveridge y los intentos posteriores del gobierno laborista elegido

en 1945 para dar una nueva orientación al Estado de Bienestar británico hicieron posible que las transformaciones de éste durante la posguerra mundial alcanzasen la aureola de una política consensuada. En este sentido, y con el fin de precisar las cuestiones a las que se hará referencia en los párrafos siguientes, cabe señalar que lo que se conoce como Estado de Bienestar incluye un amplio conjunto de intervenciones de los poderes públicos orientadas a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, las cuales pueden agruparse en cinco grandes rubricas.

Una primera dimensión del Estado de Bienestar es la constituida por las denominadas *transferencias sociales*, que engloban diferentes tipos de prestaciones sociales en metálico, sobresaliendo por su importancia las pensiones. En una segunda dimensión se englobarían los *servicios sociales*, que son prestaciones sociales en especie, destacando por su importancia la sanidad, la educación y los servicios destinados a la familia. En tercer lugar, el Estado de Bienestar también incluye las *intervenciones normativas* destinadas a proteger la salud y seguridad de los trabajadores y consumidores, así como las relacionadas con un medio ambiente adecuado. La cuarta dimensión del Estado de Bienestar se corresponde con las *políticas de empleo* destinadas a fomentar y garantizar los niveles de ocupación. Por último, la *familia* juega en muchas sociedades un papel importante como suministradora de servicios sociales gratuitos en lo relacionado con el cuidado de ancianos y niños.

En definitiva, el Estado de Bienestar está conformado en los países más desarrollados por un conjunto de interacciones entre mercado de trabajo, protección social y familia. Así pues, las políticas dirigidas a garantizar el pleno empleo, los incentivos fiscales a la creación de fondos internos de pensiones en las empresas, la normativa sobre seguridad en el trabajo y protección ambiental, la legislación sobre salarios mínimos o la protección del empleo frente a recesiones económicas forman parte del Estado de Bienestar entendido en forma amplia.

Sin embargo, una de las grandes dificultades para llegar a una definición satisfactoria del Estado de Bienestar surge de la dificultad para definir adecuadamente los objetivos sociales. A este respecto, cabe señalar que no ha existido nunca una concepción unitaria de cómo conseguir realizar la justicia social, igual que no ha existido nunca un acuerdo unánime sobre el proceso de cambio para alcanzar un sistema de gobierno democrático. Por tanto, las múltiples formas del Estado de Bienestar contemporáneo son otras tantas manifestaciones de los complejos y variados compromisos forjados por la gestión política a lo largo de muchos años.

Con relación al Estado de Bienestar, la cuestión que ha generado los mayores debates se puede concretar en el interrogante siguiente: ¿se puede afirmar que los países con un Estado de Bienestar avanzado, que implica un elevado gasto público, son menos competitivos que los caracterizados por un bajo nivel de intervención pública en este campo?. Como señalaba Katzenstein hace ya casi veinte años, la respuesta no es simple, puesto que durante varias décadas de la segunda mitad del siglo XX los Estados del norte y centro de Europa, que han disfrutado de Estados de Bienestar plenamente desarrollados, se han colocado entre los países más ricos del mundo, a pesar de estar sometidos a una fuerte competencia internacional.

Un ejemplo de ello lo ponía de relieve en 1987 la revista *The Economist* al señalar que Suecia era una paradoja económica. Este país tenía el sector público más grande de cualquier economía industrial, los impuestos más elevados, el Estado de Bienestar más generoso, las diferencias salariales más reducidas y unos sindicatos poderosos. De acuerdo con el saber económico dominante debería estar sufriendo de un brote agudo de *euroesclerosis*, con mercados de trabajo rígidos y una industria poco competitiva. En vez de eso, la economía sueca de aquellos momentos se caracterizaba por la presencia de numerosas grandes empresas fuertemente competitivas y por una de las tasas de paro más bajas de Europa.

Finalmente, y como señalaba recientemente el premio Nóbel en Economía, Amartya Sen, el Estado de Bienestar, tal como lo conocemos, es uno de los grandes logros de la civilización europea y es una de las grandes contribuciones de Europa al mundo. El resto del mundo -continúa Sen- ha tomado esta dirección, imitando cada vez más, al valorarlo positivamente, en muchos aspectos lo que ha sucedido en Europa desde que concluyera la Segunda Guerra Mundial.

2. LA PROTECCIÓN SOCIAL

Dejando a un lado el intenso y amplio debate sobre los efectos de la intervención del Estado en la economía, este trabajo pretende centrarse en una de las parcelas más significativas del Estado de Bienestar como es la protección social, intentando dibujar el perfil que presenta en los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

De acuerdo con la definición realizada por el *Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social* (SEEPROS) se entiende por protección social toda intervención de organismos públicos o privados destinada a disminuir la carga que supone la aparición de ciertos riesgos o necesidades para los hogares y los individuos con la condición de que la misma no tenga contrapartida y no proceda de disponibilidades personales.

La protección social –al contrario de lo que sucede en los seguros privados- aspira, a través de un sistema de mutualización de riesgos a gran escala, a separar el nivel de riesgo individual de cada asegurado de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores o los empresarios. Así pues, la protección social tiene como objetivo fundamental el asegurar el mantenimiento de un determinado nivel de renta a los ciudadanos mediante la garantía de unos ingresos y la prestación de servicios que tienden a cubrir carencias o necesidades sociales.

En la definición y ámbito de la protección social influyen distintas tradiciones, culturas y

estructuras organizativas y políticas específicas para cada país. En el informe del Secretario General del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas del año 2000 se entendía por protección social, en un sentido amplio, el conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción substancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población.

Existen dos subcategorías principales de la protección social. Por un lado, la *asistencia social*, que consiste en la adopción de medidas públicas concebidas para transferir recursos a los grupos que reúnen las condiciones exigidas debido a sus privaciones. Por otro, el *seguro social*, que equivale a la seguridad social financiada por cotizaciones sociales vinculadas al trabajo y que se fundamenta en el principio del seguro, es decir, los individuos o las familias se protegen contra cierto tipo de riesgos mancomunando los recursos de un amplio grupo de personas expuestas a los mismos.

Debido a limitaciones de interpretación, en muchos países la protección social ha quedado circunscrita, en mayor o menor medida, a los sistemas de seguridad social. Sin embargo, la protección social es más global y amplia que la seguridad social ya que comprende también programas de asistencia social para las personas más necesitadas. Estos programas se basan en planes en los que los beneficiarios no hacen aportaciones y han sido creados para garantizar un nivel mínimo de dignidad mediante la prestación de servicios sociales a los ancianos, los niños y otros grupos vulnerables.

Puede afirmarse que la protección social es uno de los grandes logros sociales del siglo XX. La protección social es un objetivo importante de la política social de muchos países y suele considerarse como un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien los padecimientos derivados de riesgos sociales,

tales como las enfermedades, la vejez, el desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, educación, formación profesional y viviendas a precios razonables.

En resumen, la protección social constituye una intervención colectiva de la sociedad a fin de proteger a sus ciudadanos de diferentes riesgos o contingencias, manteniendo su bienestar y aumentando su capacidad de hacer frente a los mismos. La protección social comprende la adopción de medidas tanto públicas como privadas. Un enfoque global de esta parcela del Estado de Bienestar puede ayudar a definir las funciones en la protección social del gobierno, del sector privado, de la comunidad y la familia. A este respecto, cabe señalar que, pese a los cambios que se han registrado en la naturaleza de la familia -y a sus límites poco precisos-, ésta sigue siendo en muchas sociedades el elemento esencial y decisivo que protege a las personas en circunstancias extraordinarias.

El objetivo final de la protección social es aumentar la capacidad y las oportunidades de la población y, por ende, promover el desarrollo humano. Sin embargo, en opinión de las Naciones Unidas, la protección social no debería considerarse tan solo una función residual de la política encaminada a garantizar el bienestar de los más pobres, sino una base para fomentar la justicia social y la cohesión social, desarrollar la capacidad del ser humano y promover la creatividad y el dinamismo económico.

Las funciones de la protección social pueden apreciarse con arreglo a cuatro dimensiones: una protección primaria dinámica que ampare a las personas de imprevistos y riesgos; una función de mantenimiento para satisfacer necesidades básicas; una función de desarrollo dirigida al fomento de la capacidad de la población y una función de justicia social encaminada a lograr la solidaridad y la integración social. Todas estas funciones están estrechamente relacionadas entre sí, aunque su conse-

cución depende de instrumentos diferentes. Además, es inevitable que en muchas ocasiones se produzca una cierta superposición de los instrumentos utilizados.

La protección social facilita el proceso de cambios sociales y económicos, puesto que reduce los costes de la transición económica y los cambios estructurales en los diferentes países. A este respecto, no debería olvidarse que la falta de protección social puede conllevar un alto coste de oportunidad al generar niveles elevados de intranquilidad y conflictividad social. Por lo tanto, los recursos destinados a la protección social no se deben considerar gastos improductivos sino una inversión importante en capital humano y cohesión social, así como un requisito necesario para alcanzar una sociedad solidaria.

A riesgo de caer en simplificaciones, se puede intentar clasificar las características de los sistemas de protección social de los países comunitarios según cuatro modelos de Estado de Bienestar. En primer lugar, estaría el modelo nórdico-escandinavo, también llamado modelo socialdemócrata o modelo institucional, que se caracteriza fundamentalmente porque distribuye a todos los ciudadanos las mismas prestaciones sociales y éstas son financiadas básicamente con impuestos.

En segundo lugar, tendríamos el modelo Beveridge, que toma su nombre del funcionario británico que elaboró el famoso informe que sentó los principios de este modelo y cuyo rasgo más característico es que las ayudas sociales solo se conceden a las personas más necesitadas. Este modelo también se conoce con el nombre de modelo anglosajón, modelo liberal o modelo de protección social residual.

En tercer lugar, nos encontramos con el modelo Bismarck, que debe su nombre al canciller alemán que puso en marcha las primeras leyes relacionadas con la seguridad social. Este modelo, que solo concede prestaciones sociales a los ciudadanos que previamente han disfrutado de un empleo y realizado las

correspondientes cotizaciones sociales, se conoce también como modelo centroeuropeo, modelo conservador o modelo orientado al rendimiento.

Finalmente, estaría el denominado modelo de subsidiariedad, que defiende el que una parte significativa de las labores sociales deben ser asumidas por la propia familia o tan cerca de la familia como sea posible. Este modelo también se denomina en ocasiones modelo meridional o modelo católico.

Sin embargo, los perfiles básicos de estos cuatro modelos han ido evolucionando con el tiempo, incorporando en unos casos regímenes complementarios de protección social privada y en otros mayores niveles de universalización en el caso de ciertas prestaciones sociales. Actualmente, los países de la Unión Europea combinan –aunque en proporciones diferentes– los seguros sociales con la asistencia social también denominada *caridad de Estado*.

3. FUENTES ESTADÍSTICAS SOBRE EL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

Uno de los mayores problemas a la hora de analizar la evolución de la protección social en los diferentes países se deriva de la falta de armonización de los datos y la falta de series homogéneas a lo largo del tiempo. A este respecto, debe tenerse muy presente que no todo el gasto público es gasto social y no todo el gasto social se computa como protección social. Así pues, para poder comparar los gastos en protección social entre diferentes países hay que previamente homogeneizar los conceptos y estadísticas utilizadas. En el ámbito internacional las fuentes estadísticas que presentan datos armonizados son las tres siguientes:

- La Organización Internacional del Trabajo (OIT) que elabora el *Coste de la Seguridad Social*. Esta base de datos es la referencia para las estadísticas de ingresos y gastos que elabora la OIT en materia de protección social para sus Estados miembros.

- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elabora la *Base de Datos del Gasto Social* (SOCX) que se utiliza para suministrar un sistema contable para el gasto social realizado por los Estados miembros de la OCDE.

- La Oficina Estadística de las Comunidades Europeas –Eurostat– publica el *Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social* (SEEPROS)¹ que es el instrumento de observación estadística de la protección social en los Estados miembros de la Unión Europea.

El ámbito actual del Coste de la Seguridad Social de la OIT está limitado a las instituciones que han sido establecidas mediante normativa pública y, por lo tanto, no incluyen el gasto social de las instituciones privadas, mientras que la base de datos SEEPROS incluye esquemas privados que no están controlados por una autoridad pública. Por otra parte, las estadísticas de la OCDE se limitan a registrar solamente el gasto en protección social, mientras que la base de datos del Coste de la Seguridad Social de la OIT incluye también los ingresos por protección social. Los ingresos en el caso de la OIT se clasifican por programas (sistemas que cubren riesgos o necesidades específicas), mientras que en la base de datos SEEPROS los ingresos son registrados de forma agregada.

El SOCX de la OCDE suministra una clasificación del gasto social en 13 áreas de política social frente a las 9 categorías de riesgos cubiertas por la encuesta del Coste de la Seguridad Social de la OIT. Las diferencias residen fundamentalmente en la estructura clasificatoria que debería ser posible reagrupar bajo la clasificación de la OIT. Así, en la base de datos SOCX de la OCDE, las prestaciones en especie para las personas mayores y discapacitadas son consideradas como un área política específica y también las prestaciones familiares en especie.

¹ Las siglas de la versión inglesa son ESSPROS: *European System of Integrated Social Protection Statistics*

En la OCDE, el área de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (ALMP) incluye una cobertura más amplia que la que es utilizada en la encuesta del Coste de la Seguridad Social de la OIT: por ejemplo, los programas especiales para jóvenes que se encuentran en transición de la escuela al trabajo no son computados por las estadísticas del Coste de la Seguridad Social y si en cambio se incluyen en la base de datos SOCX. Por otra parte, la versión vigente del sistema SEEPROS no incluye la función de promoción del empleo, lo que le diferencia de la base de datos SOCX que, como se ha señalado anteriormente, si incluye esta función de políticas activas de mercado de trabajo.

En general, la base de datos SOCX de la OCDE excluye los costes administrativos relacionados con la protección social. Sin embargo, en el caso de aquellas áreas de política social donde son incluidos este tipo de gastos, como son la sanidad y los programas activos de mercado de trabajo, dichos gastos están agregados a los totales y no se suministra ninguna desagregación de los mismos.

Como se puede comprobar con lo comentado hasta aquí, no existe una definición universalmente aceptada del ámbito de la protección social, ni existe ninguna que sea apropiada para todas las finalidades. Las estadísticas del gasto en protección social que son recopiladas por la OIT siguen, en general, la nueva metodología SEEPROS que ha sido revisada en 1996². De acuerdo con este sistema, la protección social engloba todas las intervenciones de las instituciones públicas y privadas interesadas en mitigar a las familias y a los individuos la carga de un conjunto determinado de riesgos o contingencias, con la condición de que no se abone simultáneamente ninguna cantidad, ni

se incluya una provisión individual mediante contrato.

Las prestaciones dentro de la estructura de la protección social pueden adoptar diferentes formas, si bien normalmente están limitadas a pagos en metálico a las personas protegidas, a reembolsos de gastos realizados por dichas personas y a los bienes y servicios suministrados directamente a las mismas. Por ejemplo, las deducciones de impuestos y los préstamos con intereses subvencionados no son considerados como protección social dentro de la metodología SEEPROS. Tampoco el gasto realizado por los empresarios en prestaciones a los trabajadores que pueda razonablemente considerarse como una compensación en especie por el trabajo realizado no es considerado como una prestación social.

Sin embargo, las prestaciones de protección social pueden estar condicionadas a alguna acción para ser disfrutadas por el beneficiario, tal como participar en un curso de formación profesional. Por otra parte, la protección social excluye todas las políticas de seguro que son acometidas por iniciativa privada de los individuos o de las familias en forma aislada y en su propio interés.

En la metodología SEEPROS los riesgos o necesidades cuya provisión se considera un campo de la protección social son las funciones siguientes: enfermedad y asistencia sanitaria; incapacidad; vejez; supervivencia; familia e infancia; desempleo; vivienda y exclusión social no considerada en otra parte. Así pues, las funciones son definidas en términos de su objetivo final y cada función es evaluada según el tipo de prestaciones realizadas: prestaciones en metálico o prestaciones en especie.

En la base de datos de la OIT los gastos son computados en términos netos, es decir, excluidas las cotizaciones de los beneficiarios, siendo presentadas las cotizaciones de forma separada en la información elaborada por esta agencia de las Naciones Unidas. Por el contrario, las cifras de las estadísticas SOCX de la

² La primera versión de la metodología SEEPROS fue aprobada en 1980 y publicada en 1981 y se refería a las operaciones de ingresos y gastos. Desde su origen el SEEPROS ha mantenido una fuerte coordinación con el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC), hasta el punto de que algunas definiciones del SEEPROS se han tomado directamente del SEC. La versión vigente del SEEPROS data del año 1996 y está adaptada al SEC-95.

OCDE registran el gasto en términos brutos. Finalmente, cabe señalar que existe una edición actualizada de la base de datos sobre el gasto social de la OCDE que incluye series históricas para el periodo 1980-1998 de los países miembros.

3. 1. El sistema armonizado SEEPROS

Una vez comentadas las principales diferencias entre las tres bases de datos que contienen información armonizada sobre la protección social en el ámbito internacional, nos centraremos en un análisis más detallado de la fuente estadística que hace referencia a los países comunitarios objeto de este trabajo. Por tanto, en este epígrafe se incluye una aproximación al *Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social* (SEEPROS) con el objetivo de poder describir los rasgos más característicos del modelo social europeo en cada Estado miembro y en el conjunto de la Unión Europea.

Como se señaló anteriormente, el SEEPROS es un instrumento diseñado por la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) para hacer posible la presentación de los datos de protección social de los Estados miembros, de modo que la comparación entre ellos pueda realizarse en las mejores condiciones estadísticas. Según la metodología de 1996 los gastos en protección social incluyen todas aquellas intervenciones de organismos públicos o privados destinados a aligerar la carga que representan para los hogares e individuos una serie de riesgos o contingencias, previamente determinados, siempre que no exista una contrapartida simultánea y recíproca por parte del beneficiario.

Los datos SEEPROS proceden de los presupuestos liquidados de los distintos países comunitarios. Se trata, por tanto, de cifras de gasto realizado. Hecha la aclaración metodológica y estadística sobre el contenido de los gastos sociales, se trata de analizar lo que éstos en conjunto y en cada una de sus funciones representan. Sin embargo, para que estas cifras sean comparables y representativas deben someterse

a procesos de homogeneización mediante la conversión a una unidad de cuenta (euro), a un patrón de poder estándar de compra (PPS) y también a la referencia a una magnitud común como es el Producto Interior Bruto (PIB).

Para poder realizar la comparación en el tiempo se deben transformar a unidades constantes, aplicando el pertinente índice de precios con el fin de expresarlo de acuerdo con las posibilidades adquisitivas de la moneda de cada país, es decir, en función de una unidad de poder adquisitivo común, expresándolas con respecto al patrón de poder estándar de compra (PPS) al aplicar los tipos de cambio. El esfuerzo relativo de los países se mide poniendo las cifras así calculadas en relación con una magnitud económica de aceptación general como es el PIB. La misma sistemática se sigue en el tratamiento de las distintas funciones de gasto social que considera el SEEPROS.

La protección social tiene como objetivo fundamental el asegurar el mantenimiento de un determinado nivel de renta a los individuos. Es decir, ofrece la garantía de unos recursos y la prestación de servicios tendentes a cubrir carencias o necesidades sociales. Es por ello que su traducción en gasto público no tiene una forma unívoca, siendo importante la estructura que adopta en cada país. Tampoco es unívoca la función social de todas las actividades y prestaciones ligadas a la protección social, siendo relevantes los factores que condicionan la utilización de los recursos en una u otra finalidad, ya que -en última instancia-, son los determinantes del gasto social.

Los gastos en protección social comprenden tres categorías o grupos básicos: las transferencias, los servicios prestados y las exenciones fiscales, los cuales, a su vez, tienen acepciones no coincidentes en los diferentes sistemas de contabilidad social. De ahí la necesidad de utilizar sistemas de armonización como el SEEPROS.

En terminología SEEPROS, el conjunto de transferencias sociales se denominan prestacio-

nes sociales en metálico, porque la función que realiza el organismo prestador se limita a una asignación financiera a los beneficiarios, los cuales pueden utilizarla a su libre elección. En definitiva, es un sistema que, suponiendo la utilización racional por parte del usuario, prima su libertad de decisión personal. Por el contrario, los servicios sociales, como prestación real de un servicio, se denominan prestaciones sociales en especie. En este caso no se trata de una simple financiación, sino que lleva implícita directa o indirectamente un control de la misma.

El volumen relativo de uno u otro tipo de prestación refleja el resultado de una determinada combinación de políticas sociales. Por una parte, que la existencia de bienes y servicios con características determinadas (bienes públicos o sociales, bienes de mérito, bienes preferentes) exige la intervención del sector público. Por otra, es la expresión de la decisión política sobre la forma de instrumentar la política social de un Gobierno. Sin embargo, cabe señalar que dentro del epígrafe de prestaciones en metálico se incluyen los emolumentos de mayor peso de la política social y general de un Gobierno: las pensiones.

La terminología SEEPROS incluye un tercer componente de prestaciones de protección social como son las denominadas prestaciones (bonificaciones) fiscales. Se trata de gastos fiscales, entendiendo por tales a los gastos públicos efectuados a través del sistema fiscal, destinados a la realización de objetivos económicos y sociales concretos y que son derogaciones de la normativa fiscal que tienden a favorecer una actividad o grupo de personas determinado. Así, mediante la aplicación de actuaciones concretas y específicas en la normativa que regula las diferentes figuras impositivas, los sujetos pasivos que cumplen las condiciones exigidas pueden beneficiarse de una reducción en el impuesto a pagar por la cuantía establecida de beneficio fiscal. En definitiva, es como si hubiera pagado la cuota íntegra y en el mismo momento le hubieran entregado una cantidad en efectivo en concepto de subvención.

El concepto de gastos fiscales y su aplicación en el sistema impositivo en los países de la Unión Europea es relativamente reciente y está poco definida. Por ello no es posible determinar ni analizar comparativamente su cuantía entre los países que tienen implantada su utilización, además en algunos casos ni siquiera está definido el sentido económico o social de algunos de estos gastos, su delimitación y mucho menos su cuantificación o estimación.

Por todas estas razones, el SEEPROS hasta ahora no presenta estadísticas sobre esta categoría de gastos sociales, ya que solo se maneja al nivel de concepto, por lo que el vacío numérico en esta campo debe tenerse en cuenta si se pretende llegar a una cuantificación global.

Tanto las prestaciones sociales en metálico como en especie tienen una función, ya que están destinadas a prestar un determinado servicio o dirigidas a cubrir una determinada necesidad. La forma de plasmar el gasto público a través de su naturaleza final, es decir, la clasificación funcional, es una expresión del gasto que tiene una gran incidencia en la sociedad, por eso se la ha venido en llamar la *clasificación del ciudadano*.

Sin embargo, la expresión funcional es una decisión arbitraria, pues depende de la valoración de la importancia relativa de las funciones fiscales del gasto y del detalle o desglose del mismo. La intervención de los organismos internacionales, entre ellos la Unión Europea, favorecen la convergencia de este tratamiento por parte de los países, aunque persistan nomenclaturas y niveles de detalle diferentes según el objetivo de cada entidad. La clasificación por funciones que utiliza el sistema SEEPROS es la que se reseña a continuación.

Enfermedad y atención sanitaria

En la contingencia de enfermedad, la protección social debe entenderse como un mantenimiento de la renta mediante pagos en metálico ante el supuesto de enfermedades físicas y mentales de los individuos, excluida la

incapacidad. La atención sanitaria está orientada a mantener, restaurar o mejorar la salud, cualquiera que sea el origen de la enfermedad, incluyendo, entre otros, pagos por baja de enfermedad, cuidados médicos y productos farmacéuticos. La versión de 1996 incluye también en esta función los accidentes laborales y las enfermedades profesionales.

Incapacidad

Hace referencia a la falta de aptitud para ejercer una actividad de un grado prescrito o para llevar una vida social normal, cuando es probable que esta falta de aptitud sea permanente o cuando subsista más allá de un periodo limitado, tal como se define, en su caso, en la legislación relativa a la cobertura del riesgo de enfermedad. La incapacidad puede ser congénita o resultar de una enfermedad (salvo enfermedad profesional), de un accidente (salvo de trabajo) o de un acontecimiento determinado. Esta función pretende mantener la renta a través de pagos en metálico o en especie (excepto atención sanitaria) ante el supuesto de incapacidad de individuos con una discapacidad física o mental para desempeñar actividades económicas o sociales, incluyendo, entre otros, pensiones de incapacidad y la provisión de bienes y servicios, distintos de la asistencia sanitaria, a los discapacitados.

Vejez

Corresponde al hecho de haber alcanzado una cierta edad mínima a partir de la cual, en la mayor parte de los casos, puede cesar en la actividad profesional principal. Consiste en el mantenimiento de los ingresos mediante pagos en metálico o en especie (excepto atención sanitaria) en el supuesto de vejez, incluyendo, entre otros, pensiones de jubilación y la provisión de bienes y servicios, distintos de la asistencia sanitaria, a las personas mayores.

Supervivencia

Una prestación de supervivencia es una prestación concedida en virtud de un derecho derivado, es decir, adquirido originariamente

por otra persona, cuyo fallecimiento condiciona la atribución de la prestación. En algunos casos el derecho puede ser directo: no existencia de vínculo entre prestación recibida y aquella a la que hubiera podido aspirar el miembro de la familia fallecido. Consiste en el mantenimiento de los ingresos mediante pagos en metálico o en especie ante el supuesto del fallecimiento de un miembro de la familia. Un ejemplo encuadrado en esta función serían las pensiones de supervivencia en los supuestos de viudedad y de orfandad.

Familia e hijos

Comprende todas las prestaciones que tienen por objeto las cargas que resultan de la crianza de los hijos y, eventualmente, si la legislación lo prevé, del mantenimiento de otros miembros de la familia (cónyuge, ascendientes, etc.). La versión de 1996 incluye también en esta función las prestaciones relacionadas con la maternidad. Se trata de todas las prestaciones que tienen por objeto los gastos que resultan de la concepción y del nacimiento de los hijos, así como las de la misma naturaleza que se conceden en caso de aborto o con ocasión de adopción.

Desempleo

Comprende todas las prestaciones destinadas a garantizar la subsistencia de las personas protegidas en caso de pérdida total o parcial de los ingresos obtenidos del trabajo por causa de desempleo. Consiste en el mantenimiento de los ingresos mediante pagos en metálico o en especie en el supuesto de desempleo, incluyendo, entre otros, las prestaciones por desempleo y la formación profesional para parados financiada por instituciones públicas.

Vivienda

Se incluyen los pagos efectuados por las administraciones públicas a favor de ciertas categorías de familias, especialmente las de recursos modestos, con el fin de disminuir el coste de utilización de su vivienda.

Exclusión social no clasificada en otra parte

Incluye los importes de las prestaciones que, por destinarse simultáneamente a funciones diversas, no pueden afectarse separadamente a ninguna de ellas, ni siquiera por estimación. Incluye además los importes de prestaciones que afectan a áreas distintas de las cubiertas por las demás funciones, pero cuyo objetivo se aproxima al de la protección social en sentido amplio: prestaciones de apoyo a las rentas, ayudas a favor de indigentes, medidas de lucha contra la pobreza, gastos de reinserción de delincuentes juveniles, rehabilitación de alcohólicos y de adictos a las drogas, así como otras formas de asistencia social en favor de personas desprovistas de recursos, de personas sin hogar y de disminuidos sociales.

Otra forma de clasificar las prestaciones sociales es aquella en la que se desglosan en prestaciones sociales con o sin condición de recursos, siendo las primeras las que están condicionadas, explícita o implícitamente, por la legislación de cada país, a que la renta y/o el patrimonio del beneficiario se sitúe por debajo de un nivel determinado. Por otra parte, dentro de cada función la clasificación de las prestaciones sociales por tipos tiene dos niveles. En primer lugar, existe una clasificación general aplicable a todas las funciones que distingue entre prestaciones en metálico (periódicas o de carácter único); prestaciones en especie y cotizaciones sociales reasignadas. En segundo lugar, el SEEPROS contempla una clasificación más detallada en la que las rúbricas son especificadas para cada función o para un número determinado de éstas.

El SEEPROS registra en euros las cuantías de ingresos y gastos en materia de protección social, así como el gasto en prestaciones sociales en metálico y en especie para cada función. Además, la información estadística manejada en este trabajo está expresada también, en ciertas ocasiones, en unidades de *Poder Estándar de Compra* (PPS)³ y, en su caso, a precios del año

1995, que es el año base establecido por la última versión del Sistema Europeo de Cuentas Integradas (SEC-95).

La transformación a unidades PPS a precios de 1995 de las series temporales manejadas para cada Estado miembro se ha efectuado convirtiendo primero los importes nacionales de cada año a cifras expresadas a precios de 1995, utilizando para ello el índice nacional respectivo de precios al consumo. Posteriormente, a dichos importes nacionales expresados en términos reales se le aplicó la tasa de conversión del PPS para 1995. A través de este proceso de conversión se consigue, por un lado, que un mismo importe represente en todos los países comunitarios un poder adquisitivo similar a efectos del consumo privado de los hogares y, por otro, que la evolución en el tiempo se ofrezca en términos reales⁴.

Los ingresos contemplados en el sistema SEEPROS comprenden cotizaciones sociales tanto reales como ficticias, aportaciones públicas financiadas con impuestos y otros ingresos, fundamentalmente rentas patrimoniales. En concreto, y de acuerdo con la metodología SEEPROS, la clasificación de los ingresos ligados a la protección social presenta la estructura siguiente:

1. Cotizaciones sociales
 - a. Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores
 - I Cotizaciones reales
 - II Cotizaciones ficticias

el poder de compra hay que eliminar las diferencias en los niveles de precios. Por tanto, las PPS realizan dos funciones: la conversión de monedas a una divisa común y la eliminación de las diferencias en los niveles de precios. Por otra parte, cuando los países comparten la misma moneda, como es el caso de los doce Estados de la zona euro, la primera función desaparece. Sin embargo, si se desea reconstruir series históricas comparables de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de protección social sigue siendo necesario recurrir a las PPS incluso en los países de la zona euro.

⁴ La mayor parte de la información estadística utilizada en este trabajo se ha tomado de *European social statistics. Social protection. Expenditure and receipts. Data 1991-2000*, elaborada por Eurostat y que se ha publicado en febrero de 2003

³ Las unidades PPS son los tipos de cambio que igualan el poder de compra de distintas monedas. Para poder equiparar

b. Cotizaciones a cargo de las personas protegidas

- I Asalariados
- II Autónomos
- III Pensionistas y desempleados

2. Cotizaciones sociales reasignadas

3. Aportaciones de las administraciones públicas

4. Transferencias entre regímenes

5. Otros ingresos

Las cotizaciones sociales reales de los empleadores son los pagos que éstos realizan a las instituciones públicas que administran los sistemas de protección social, mientras que las cotizaciones sociales ficticias representan la contrapartida de las prestaciones sociales directas suministradas por los propios empresarios a sus trabajadores, menos, en su caso, las aportaciones de los trabajadores beneficiarios.

Las cotizaciones sociales reasignadas recogen como ingresos del régimen receptor las cuantías de gastos que hace un régimen de protección social a otro régimen con el fin de

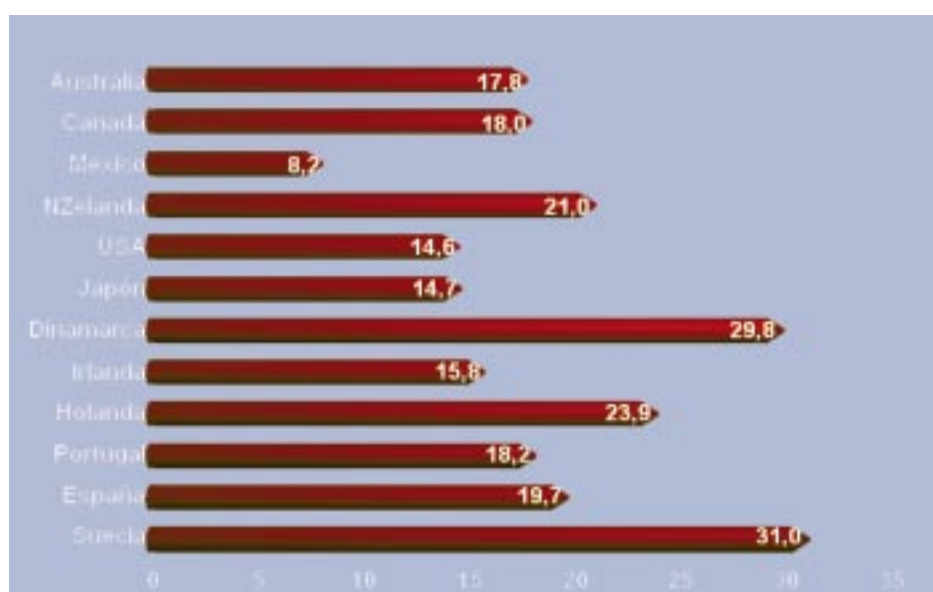
mantener o incrementar los derechos de las personas que protege.

Además, tanto las cotizaciones sociales de los empleadores como las aportaciones de las administraciones públicas y los otros ingresos se subclasifican por el sector de procedencia, distinguiendo entre empresas, administración central, administraciones territoriales, administraciones de seguridad social, hogares, instituciones privadas sin fines de lucro y resto del mundo.

Por último, el gasto total en protección social expresado como porcentaje sobre el Producto Interior Bruto (PIB) constituye un indicador del esfuerzo relativo que realiza cada país en materia de protección social. Sin embargo, su interpretación debe hacerse con cautela, ya que, por un lado, cuanto más rico es un país menos esfuerzo le cuesta dedicar una parte de su renta a financiar funciones de protección social y, por otro, este indicador está midiendo, al mismo tiempo, la evolución de la protección social y de la economía general del país, por lo que basta un buen crecimiento interanual del PIB en términos reales para que la protección social aparezca infravalorada y viceversa.

Gráfico nº 1

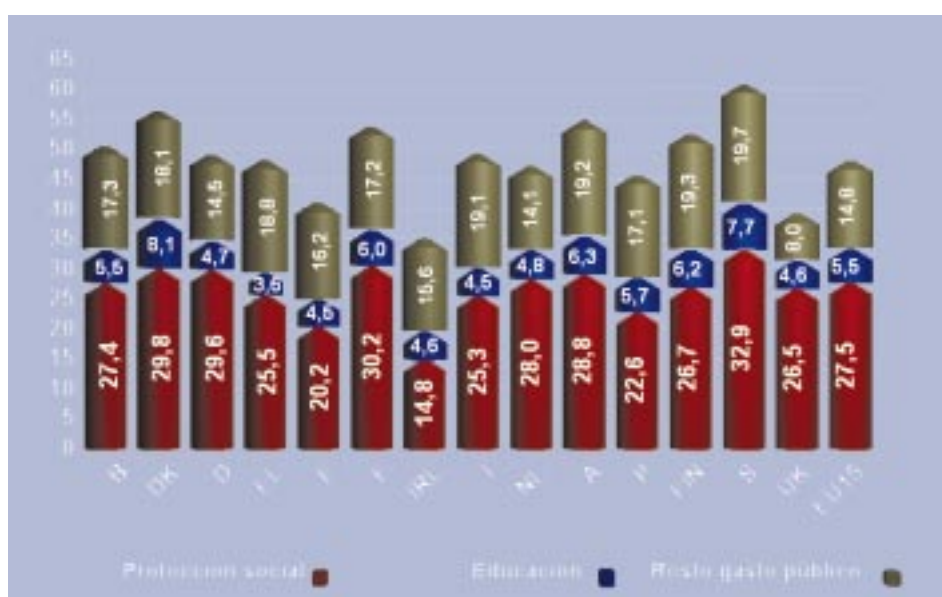
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN LA OCDE
Año 1998. Porcentaje sobre el PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE. *The OECD Database, 1980-1998, 20 Years of Social Expenditure*

Gráfico n° 2

COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA
Año 1999. Porcentaje sobre el PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburg

4. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Es una opinión bastante extendida que, en general, los Estados miembros de la Unión Europea se caracterizan por sistemas de protección social que han permitido durante décadas compaginar la prosperidad económica con un elevado grado de cohesión social. Sin embargo, esta afirmación requiere de matizaciones cuando se desciende al nivel de cada país comunitario, pues si se comparan las cifras de la protección social europea con las que registran otros países industrializados los resultados no son tan homogéneos.

Utilizando las cifras de gasto en protección social que elabora la OCDE, los últimos datos disponibles señalan que los niveles de protección social, en general, eran superiores en los países de la Unión Europea con relación a los exhibidos por los Estados Unidos y Japón.

Los niveles de protección social en Irlanda –los más bajos de los países de la Unión Europea– son los que más se aproximaban en 1998 a los indicadores de Estados Unidos y Japón. Por el contrario, los valores de Australia y

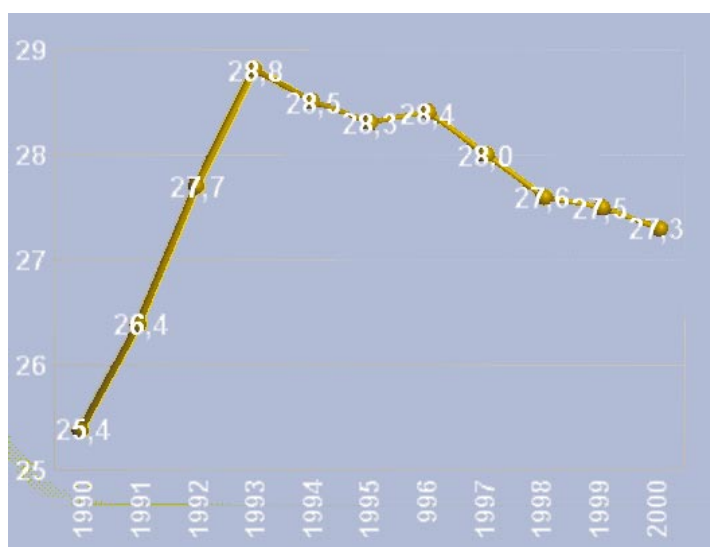
Nueva Zelanda se asemejan bastante a los alcanzados por España y Portugal. Finalmente, México es el país de la OCDE con los niveles de protección social más bajos, ya que el gasto en este campo solo supone el 8,2 por ciento del PIB mexicano.

Si las comparaciones se centran en el interior de la Unión Europea⁵ y se toma como referencia los datos elaborados por Eurostat sobre gasto público total, la información disponible permite descomponer esta partida en tres grandes componentes. Por un lado, tendríamos el gasto en protección social expresado en términos SEE-PROS y el gasto público en educación, representando la suma de ambos la cifra del gasto público social. Por otro, estaría el resto del gasto público no destinado a prestaciones sociales.

⁵ En los gráficos incluidos en este trabajo los Estados miembros de la Unión Europea (EU15) se presentan normalmente en el orden en que aparecen en las estadísticas que publica Eurostat y con las siglas que son utilizadas en las publicaciones comunitarias: Bélgica (B), Dinamarca (DK), Alemania (D), Grecia (EL), España (E), Francia (F), Irlanda (IRL), Italia (I), Luxemburgo (L), Holanda (NL), Austria (A), Portugal (P), Finlandia (FIN), Suecia (S) y Reino Unido (UK)

Gráfico nº 3

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA
Media comunitaria en porcentaje sobre el PIB



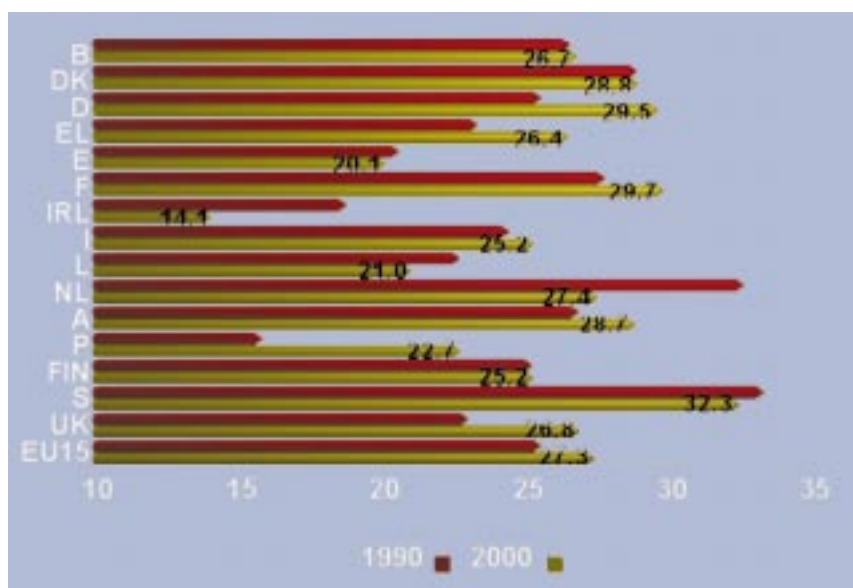
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

Los datos correspondientes al año 1999 presentaban el perfil que se recoge en el gráfico nº 2. En dicho gráfico se observan diferencias muy acusadas en el ámbito de la Unión Europea, destacando Suecia (60,3 por ciento del PIB) y Dinamarca (56,0 por ciento) como los países

con mayores niveles relativos de gasto público, mientras que Irlanda (35,0 por ciento), Reino Unido (39,1 por ciento) y España (40,9 por ciento) ocupan los últimos lugares. En el caso de nuestro país, el indicador se sitúa a 7 puntos porcentuales de la media comunitaria.

Gráfico nº 4

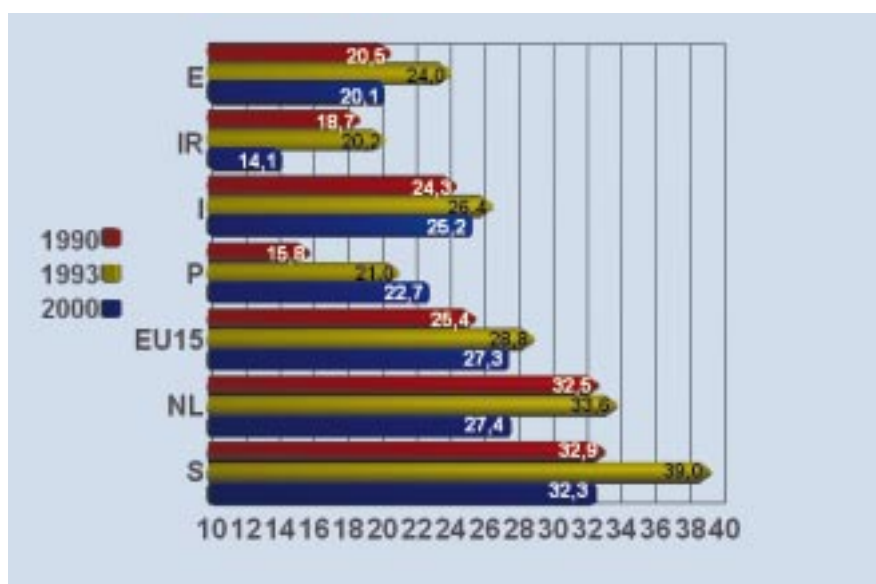
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA
En porcentaje sobre el PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

Gráfico nº 5

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA
En porcentaje sobre el PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

Las diferencias se mantienen si se considera el gasto público educativo: Suecia y Dinamarca son los países en los que este tipo de gasto es más elevado; representa el 7,7 y 8,1 por ciento del PIB, respectivamente. El último lugar lo ocupa Grecia, con un 3,6 por ciento del PIB, mientras que España, con un 4,5 por ciento se sitúa a un punto porcentual de la media comunitaria, dentro de un grupo de seis países (Alemania, Irlanda, Italia, Holanda y Reino Unido) que presentan niveles de gasto público educativo muy similar. Por último, existe un conjunto de cinco países (Bélgica, Francia, Austria, Portugal y Finlandia) en los que el gasto público en educación en relación al PIB supera el valor de la media comunitaria, pero sin llegar a los niveles de los dos países de cabeza.

4. 1. El gasto en protección social y el Producto Interior Bruto

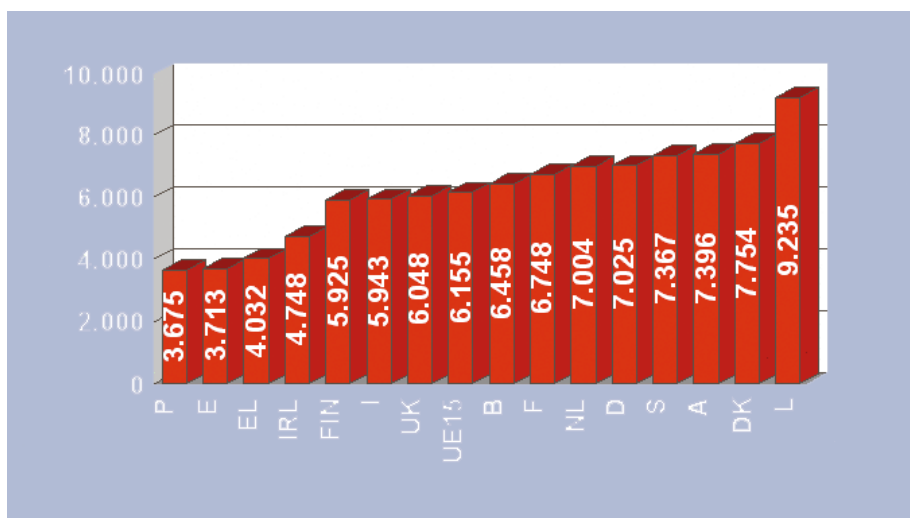
Frente a lo sucedido en etapas anteriores, a lo largo del último quinquenio el gasto en protección social en el conjunto de la Unión Europea se ha caracterizado generalmente por tasas reducidas de crecimiento. Durante este

periodo el crecimiento real del gasto en protección social ha sido positivo, pero se ha situado ligeramente por debajo del crecimiento experimentado por el Producto Interior Bruto (PIB). Como resultado de esta tendencia, el gasto bruto en protección social con relación al PIB se ha reducido del 28,3 por ciento alcanzado en 1995 al 27,3 por ciento en 2000. Si se excluyen los costes administrativos y se considera únicamente el gasto en prestaciones sociales, la cifra en 2000 se sitúa en torno al 26,5 por ciento del PIB.

El gráfico nº 3 presenta la evolución del gasto medio comunitario en protección social a lo largo de los años noventa. En la pasada década se pueden diferenciar claramente dos periodos desde el punto de vista de la evolución del gasto en protección social. Un primer periodo que va desde 1990 a 1993, en el que la importancia del gasto en protección social en términos de PIB experimenta un incremento de más de tres puntos porcentuales, alcanzando un valor máximo en 1993 al situarse en un 28,8 por ciento. Un segundo periodo que va desde 1994 a 2000, en el que citado indicador registra una evolución descendente que se ha traducido en una reducción de 1,5 puntos porcentuales.

Gráfico nº 6

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA
Gasto por habitante en PPS. Año 2000



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

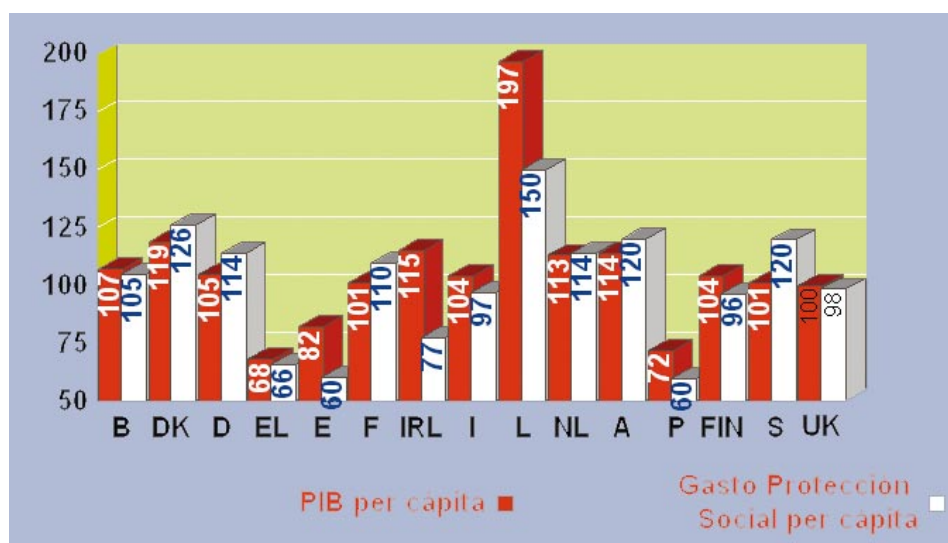
Como puede observarse en el gráfico nº 4, en el año 2000 continúan existiendo grandes diferencias dentro de la Unión Europea, con gastos que oscilan entre el 32,3 por ciento del PIB en Suecia y el 14,1 por ciento en Irlanda. Además de Suecia, la participación más alta se registra en Francia (29,7 por ciento) y en Alemania (29,5 por ciento). España, con un gasto en protección social que representa el 20,1 por ciento del PIB,

ocupa el penúltimo lugar de la Unión Europea superando solamente a Irlanda en el valor de esta ratio de esfuerzo relativo en materia de protección social.

Por otra parte, el gráfico nº 4 ofrece la evolución del gasto relativo en protección social tomando como referencia los valores de los años 1990 y 2000. En el citado gráfico se puede apre-

Gráfico nº 7

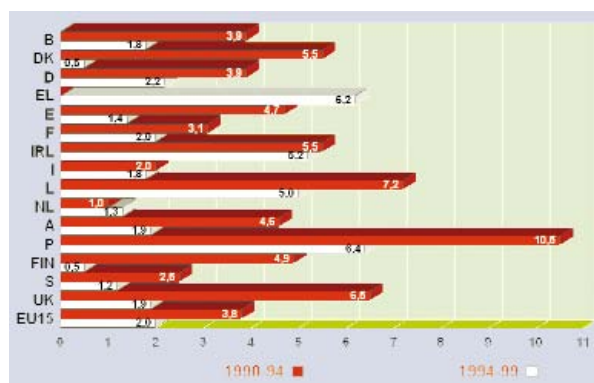
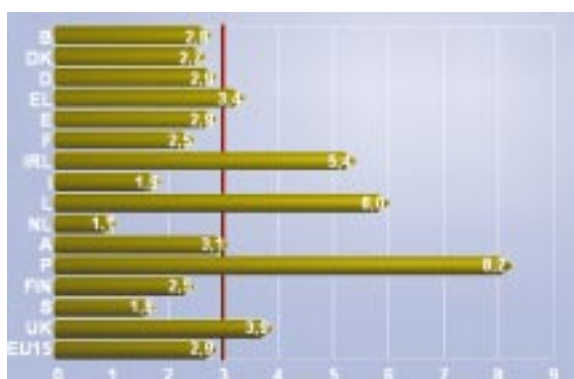
GASTO PER CÁPITA EN PROTECCIÓN SOCIAL Y PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR HABITANTE EN LA UNIÓN EUROPEA
Media de la Unión Europea igual a 100. Año 2000



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

Gráfico n° 8

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA
Tasas de crecimiento anual del gasto total durante el período 1990-1999



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

ciar que en cuatro países (Bélgica, Dinamarca, España y Finlandia) el valor del indicador permanece prácticamente inalterado en ambas fechas. En siete países (Alemania, Grecia, Francia, Italia, Austria, Portugal y Reino Unido) la ratio del gasto social con respecto al PIB experimentó un crecimiento apreciable si se comparan las cifras de 1990 y 2000, mientras que en los cuatro países restantes (Irlanda, Luxemburgo, Holanda y Suecia) los valores del año 2000 representan una reducción del indicador analizado con respecto a las cifras registradas diez años antes.

Los comportamientos más extremos se han producido en Portugal, que ha experimentado un crecimiento de 5 puntos porcentuales en el valor del indicador de esfuerzo relativo en protección social y en Holanda e Irlanda, cuyos niveles de gasto en protección social con respecto al PIB han sufrido una reducción de más de 5 puntos porcentuales entre 1990 y 2000.

Si se toma como referencia el comportamiento del indicador del gasto en protección social en términos de PIB en tres momentos diferentes de la década de los noventa, el gráfico n° 5 muestra las cifras de la media comunitaria y de seis países europeos para los años 1990, 1993 y 2000. Se puede observar como, salvo en el caso de Portugal, todos los países representados en el gráfico exhiben la misma tendencia: crecimiento del gasto relativo en

protección social en los primeros años noventa, cota máxima en 1993 y descenso más o menos acusado entre 1994 y 2000.

La reducción más significativa se produce en Suecia, país que pasó de un gasto del 39 por ciento del PIB en 1993 a un 32,3 por ciento en 2000, lo que equivale a una reducción de casi 7 puntos porcentuales en tan solo siete años. Le sigue Holanda, en donde la reducción en el mismo periodo fue de algo más de 6 puntos porcentuales, al pasar de un gasto de un 33,6 por ciento del PIB en 1993 a una ratio del 27,4 por ciento en 2000.

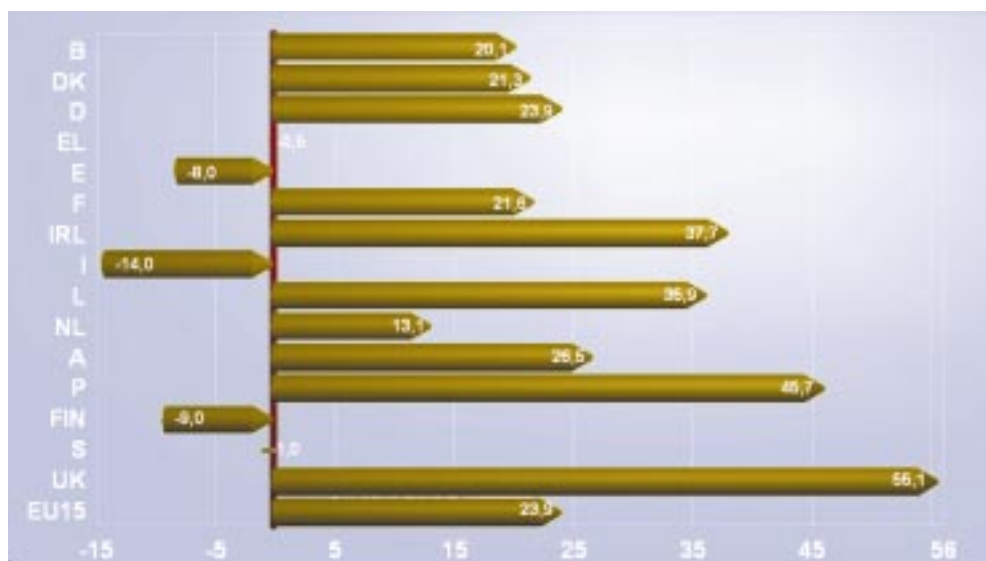
En el caso de España, se pasó de un gasto en protección social del 24 por ciento del PIB en 1993 a un 20,1 por ciento en 2000, lo que supuso una reducción de casi 4 puntos porcentuales. Por el contrario, en Portugal el comportamiento que siguió el gasto en protección social fue distinto al resto de los países de la Unión Europea, puesto que el indicador con respecto al PIB se incrementó en 1,7 puntos porcentuales, situándose en un nivel del 22,7 por ciento del PIB en el 2000.

A pesar de la tendencia negativa observada en la segunda mitad de los noventa, el gasto en protección social había experimentado un crecimiento continuado en la mayoría de los países durante las décadas anteriores. En general, este comportamiento expansivo del gasto en

Gráfico nº 9

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Tasas de crecimiento anual del gasto por habitante en PPS a precios constantes de 1995 durante el período 1990-1999



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

protección social reflejaba una participación creciente en el gasto de las prestaciones ligadas a las personas mayores, los costes crecientes asociados con la asistencia sanitaria y el cuidado de los ancianos, así como la extensión gradual de las ayudas sociales a personas no elegibles por la vía de la Seguridad Social.

No obstante, existe una opinión bastante aceptada acerca de que la prosperidad económica en la Unión Europea debe ir acompañada por una mayor cohesión social, en orden no solamente a mantener la estabilidad política y económica sobre las bases de un amplio consenso social sino para reforzar al propio proceso de crecimiento, facilitando los cambios estructurales inducidos por la transformación industrial, las tecnologías de la información y el propio proceso de globalización.

Al mismo tiempo, también está bastante extendida la idea de que el gasto en protección social no debería crecer a ritmos que puedan comprometer la competitividad de la economía europea. Las últimas cifras parecen confirmar esta preocupación, ya que como se apuntó anteriormente la senda de crecimiento del gasto en protección social se ha reducido considerablemente en la segunda mitad de los años noventa.

4. 2. El gasto en protección social por habitante

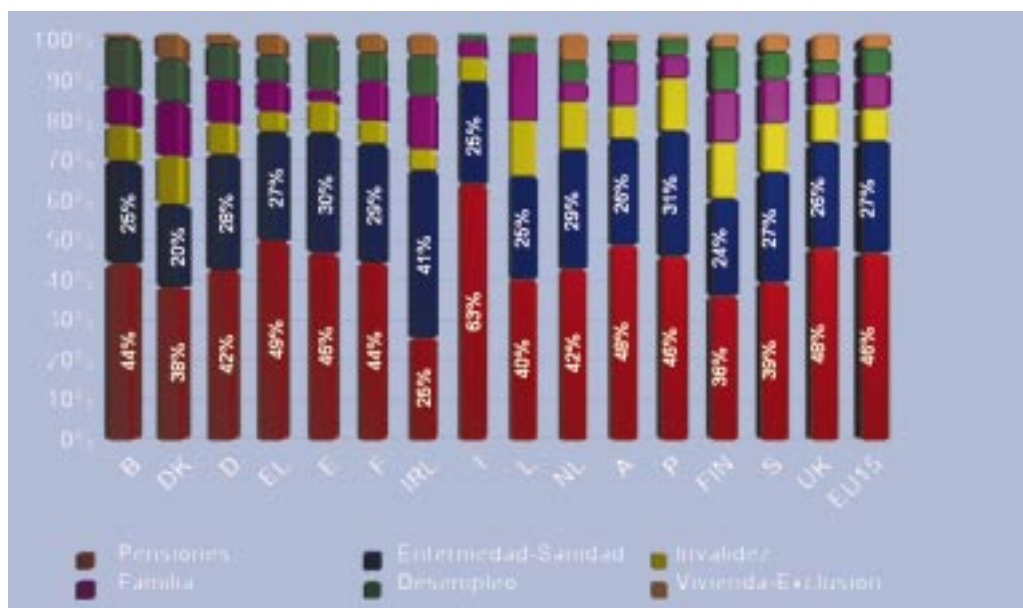
El gasto medio por habitante en protección social en la Unión Europea durante el 2000 ascendió a 6.155 euros. Teniendo en cuenta las diferencias en los niveles entre países —es decir, midiendo el gasto en términos de unidades de Poder Estándar de Compra (PPS)— el gasto varía desde las 9.235 unidades de PPS por habitante de Luxemburgo a las 3.675 unidades de PPS de Portugal. España se sitúa en el penúltimo lugar con 3.713 unidades de PPS.

Tomando como referencia los datos del gráfico nº 6, que registran el gasto nacional en protección social por habitante para el año 2000 expresado en unidades de poder estándar de compra, se pueden considerar cuatro grupos de países:

- Los cuatro países de la cohesión (Grecia, España, Irlanda y Portugal) en los que el gasto se sitúa entre las 3.600 y 4.800 unidades PPS.
- Italia, Finlandia y el Reino Unido, en los que el gasto en protección social oscila entre las 5.900 y 6.100 unidades de PPS por habitante.

Gráfico nº 10

COMPONENTES DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL
Porcentaje sobre el total. Año 2000



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

- Bélgica, Alemania, Francia y Holanda, en los que este tipo de gasto social se mantiene entre las 6.400 y 7.100 unidades de PPS por habitante.
- Dinamarca, Luxemburgo, Austria y Suecia, en los que el gasto social se encuentra en el intervalo de 7.300 a 9.300 unidades de PPS por habitante.

Normalmente, las diferencias observadas entre los países comunitarios en los niveles de gasto por habitante en protección social reflejan las diferencias en los estándares de vida, pero también son indicativos de la diversidad de sistemas nacionales de protección social y de las estructuras demográficas, económicas, sociales e institucionales de cada país.

En general, se puede afirmar que existe una relación positiva entre el gasto en protección social por habitante y el PIB per cápita dentro de los Estados miembros de la Unión Europea, si bien existen ciertas excepciones. En este sentido, debe tenerse presente que otros factores, además del nivel del PIB per cápita, influyen en el gasto social, tales como la estructura de la pirámide de edades, el nivel de desempleo o la tasa de participación de los servicios sociales privados.

Como se puede apreciar en el gráfico nº 7, las principales excepciones a esta relación positiva entre renta por habitante y nivel de la protección social son Irlanda y Luxemburgo.

En el caso de Irlanda, las diferencias de ambas variables con respecto a la media comunitaria pueden deberse a un conjunto de factores. En primer lugar, el nivel de prosperidad irlandés medido en términos de PIB refleja el rapidísimo incremento que ha experimentado el PIB per cápita de este país en los últimos años, sobrepasando ampliamente el crecimiento del gasto en protección social en el mismo período. En segundo lugar, Irlanda tiene una tasa relativamente reducida de personas en situación de jubilación anticipada, lo que tiende a reducir la necesidad de gasto en asistencia sanitaria y en pensiones de vejez, a lo que se une la utilización bastante extendida en este país de los sistemas privados de pensiones y la provisión privada de asistencia sanitaria.

Otro aspecto que incide en las diferencias de nivel de renta y gasto en protección social viene dado por el hecho de que en Irlanda una parte relativamente importante del PIB representa los beneficios obtenidos por empresas de

Gráfico nº 11

FUNCIONES DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL
Porcentaje sobre el PIB. Año 2000



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

capital extranjero, que al ser transferidos al país de la sociedad matriz no están disponibles para financiar el gasto en protección social dentro de Irlanda. En relación al Producto Nacional Bruto (PNB) irlandés, que excluye tales rentas y transferencias al extranjero y que fue un 13 por ciento menor que el PIB en 1999 –es la mayor diferencia entre ambos conceptos en la Unión Europea–, el gasto en protección social se elevó en 1999 al 17 por ciento, mientras que esta ratio sólo representó el 14,5 por ciento si se computaba en términos del PIB.

En Luxemburgo, el hecho de que el PIB per cápita sobrepase en más de 40 puntos porcentuales al valor del gasto en protección social por habitante con respecto a la media comunitaria, le convierte en un líder en solitario dentro de la Unión Europea, a gran distancia del resto de los países comunitarios. Por otra parte, y al margen de estas dos excepciones, los datos del gráfico nº 7 verifican que existe una correlación positiva entre los niveles de gasto social y los estándares medios de vida que se mantienen en los diferentes Estados miembros.

Los tres países con el PIB per cápita más bajo (Grecia, Portugal y España) también pre-

sentan los niveles relativos más bajos de gasto en protección social por habitante. Los países con gasto en protección social por habitante superior a la media comunitaria (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Holanda, Austria y Suecia) exhiben también niveles medios de PIB per cápita superiores a dicha media, aunque las diferencias entre ambas variables varían de unos países a otros.

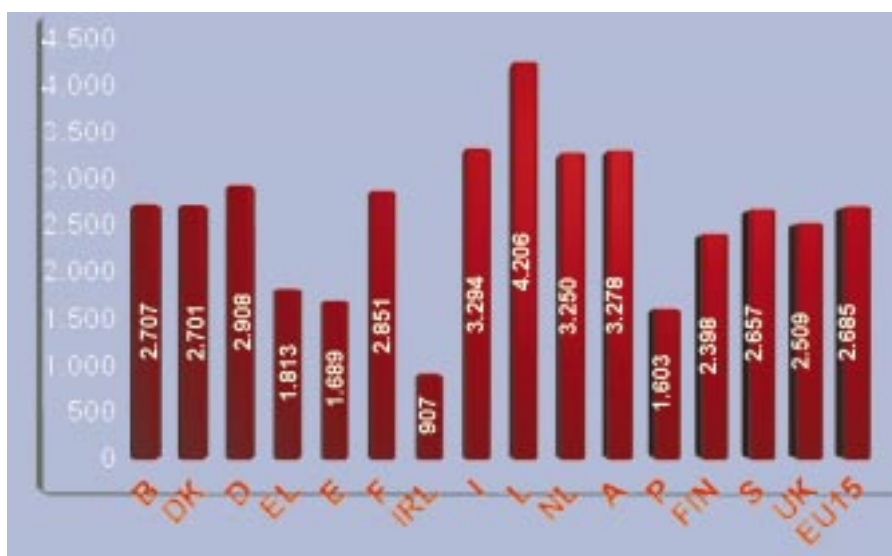
4. 3. Evolución del gasto en protección social

El gasto total en protección social a lo largo de la década de los noventa se ha caracterizado por seguir un comportamiento positivo, habiendo experimentado el conjunto de la Unión Europea un crecimiento real del 2,9 por ciento entre 1990 y 1999. Sin embargo, tal como puede observarse en el gráfico nº 8, seis países han superado las tasas de crecimiento de la media comunitaria: Austria (3,1 por ciento), Grecia (3,4 por ciento), Reino Unido (3,9 por ciento), Irlanda (5,4 por ciento), Luxemburgo (6,0 por ciento) y Portugal (8,9 por ciento).

Los incrementos del gasto en protección social durante el período citado en España y Alemania fueron similares a los que sufrió el

Gráfico nº 12

GASTO EN PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA
Gasto en euros por habitante en 1999



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, News Release, No. 134/2000, Diciembre de 2000

conjunto de la Unión Europea. Por otra parte, resulta bastante significativo que países caracterizados tradicionalmente por altos niveles de protección social, como Holanda y Suecia, hayan experimentado las tasas más reducidas de crecimiento del gasto en protección social a lo largo de los años noventa.

Sin embargo, el gasto en protección social ha seguido un comportamiento bastante diferente si se diferencian dos subperíodos en la década pasada, a saber, el cuatrienio 1990-1994 y el quinquenio 1994-1999. En el primer subperíodo, todos los países, salvo Grecia, Italia, Holanda y Suecia, experimentaron tasas de crecimiento superiores al 3 por ciento, destacando los casos de Luxemburgo y Portugal con crecimientos del 7,2 y 10,5 por ciento, respectivamente. España, con un aumento del 4,7 por ciento se situó en un lugar intermedio.

Por el contrario, en la segunda mitad de los años noventa –y a pesar de que se registró un período de fuerte crecimiento económico en la Unión Europea– el gasto en protección social, salvo en el caso de Grecia, experimentó un comportamiento mucho menos expansivo que en la primera mitad. A este respecto, y tal como puede observarse en el gráfico nº 8, des-

tacan los 5 puntos de diferencia entre los dos subperíodos que se registran en Dinamarca, o los 4 puntos en el caso de Portugal y el Reino Unido. España solamente experimentó un incremento del 1,4 por ciento en el quinquenio 1994-1999 frente al 4,7 por ciento registrado en el cuatrienio 1990-1994.

Los resultados son bastantes diferentes si se analiza la evolución del gasto en protección social por habitante en términos reales. En el gráfico nº 9 se presenta esta evolución para el período 1990-1999, observándose que el crecimiento ha sido negativo en cinco países: Italia (–14,0 por ciento), Finlandia (–9,0 por ciento), España (–8,0 por ciento), Suecia (–1,0 por ciento) y Grecia (–0,5 por ciento). Entre los países que han experimentado una tasa de crecimiento positivo destacan el Reino Unido (56,1 por ciento) y Portugal (45,7 por ciento), seguidos a distancia por Irlanda (37,7 por ciento) y Luxemburgo (35,7 por ciento).

4. 4. Estructura del gasto en protección social

El principal componente de las funciones de protección social lo constituyen las pensiones –de vejez y supervivencia–, que representan

el 46,4 por ciento del total del gasto realizado en el conjunto de la Unión Europea durante el año 2000. Sin embargo, esta ratio presenta valores bastante dispares al descender al nivel de cada país. Así, mientras que en el caso de Italia, en donde existe un elevado porcentaje de población con más de 60 años, el valor de este indicador se dispara hasta un 63,4 por ciento, en Irlanda, con la población más joven de la Unión Europea, las pensiones sólo significaban el 25,4 por ciento del gasto total en protección social realizado en el año 2000.

En otros dos países, Finlandia y Dinamarca, la importancia relativa del gasto en pensiones es relativamente baja: 35,8 y 38,0 por ciento, respectivamente. En España, al igual que ocurre en los restantes países comunitarios, esta ratio fluctúa alrededor de cifras muy próximas al valor registrado por la media de la Unión Europea.

El segundo componente en importancia del gasto en protección social es la atención sanitaria y los gastos relacionados con la contingencia de enfermedad, incluidos los derivados de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. En el conjunto de la Unión Europea esta función del gasto social representó el 27,3 por ciento en el año 2000. En este caso, Irlanda registra el mayor peso relativo del gasto sanitario: el 41,2 por ciento del gasto total en protección social. Por el contrario, los valores relativos más reducidos se observan en Dinamarca (20,2 por ciento) y Finlandia (23,8 por ciento).

España presenta una ratio de gasto sanitario que se sitúa 2 puntos por encima del valor de la media comunitaria. Por otra parte, en el gráfico n° 10 se puede observar que el resto de los países muestra unos indicadores relativos de la función de gasto sanitario que también se aproximan bastante a los valores medios.

El resto de funciones de la protección social, representadas por el gasto en invalidez, familia, desempleo y vivienda y exclusión social tienen una importancia mucho menor y su peso relativo varía bastante de un país a otro en función de las distintas prioridades

nacionales en materia de política social. El conjunto de estas funciones sólo significó el 26,3 por ciento del gasto total en protección social realizado por los países de la Unión Europea en el año 2000.

En el caso de España, dentro de este tipo de gastos sociales destaca por su importancia relativa el gasto en protección por desempleo, que representa el 12,2 por ciento de nuestro gasto total en protección social; solamente Dinamarca (10,5 por ciento) y Finlandia (10,4 por ciento) se aproximan a las cifras españolas, situándose la ratio de la media de la Unión Europea en un 6,3 por ciento.

Por el contrario, en el caso de las funciones de familia e infancia, así como en el de vivienda y exclusión social, el gasto en nuestro país registra valores mucho más reducidos que los exhibidos por la media comunitaria y una gran parte del resto de los países comunitarios.

El gráfico n° 11 muestra la desagregación por funciones del gasto en protección social en relación con su peso relativo en términos de PIB. Una vez más queda patente la importancia de las pensiones dentro de los gastos en protección social, pues este tipo de gasto suponía el 12,2 por ciento del PIB comunitario en el año 2000. En el caso de Italia, esta ratio se elevaba hasta un 15,4 por ciento, mientras que los países en los que las pensiones acaparan un menor nivel relativo de recursos son Irlanda (3,4 por ciento), Luxemburgo (8,1 por ciento), Finlandia (8,8 por ciento). A continuación se sitúan España y Portugal, con unas tasas que superan ligeramente el 9 por ciento.

En cuanto a la sanidad -segunda función en importancia del gasto en protección social-, los resultados que arroja el gráfico n° 11 ponen de manifiesto de nuevo las diferencias nacionales. Así, frente a un gasto medio sanitario comunitario que representa el 7,2 por ciento del PIB de la Unión Europea, países como Suecia destinaban el 8,6 por ciento de su PIB a la atención sanitaria pública de sus ciudadanos. Francia, con un 8,2 por ciento y Alemania, con un 8,1

por ciento, son los países que siguen a Suecia en importancia relativa del gasto en sanidad. Por el contrario, los Estados miembros en los que la importancia relativa del gasto sanitario expresado en términos de PIB es más reducido son los cinco siguientes: Luxemburgo, Irlanda, Dinamarca, Finlandia y España.

Centrándonos en el gasto por habitante en pensiones, el gráfico nº 12 pone de relieve que subsisten importantes diferencias entre los quince Estados que actualmente forman parte de la Unión Europea. En 1999, el gasto público por habitante en pensiones ascendía a 2.685 euros en el conjunto de la Unión Europea. Tomando como referencia esta ratio, se puede clasificar a los quince Estados miembros en los tres grupos siguientes:

- Un primer grupo de cuatro países en los que el gasto público en pensiones por habitante supera los 3.000 euros. En primer lugar se sitúa Luxemburgo, con un gasto per cápita que supera en un 57 por ciento a la media comunitaria. Le siguen en orden de importancia Italia, Austria y Holanda, con gastos por habitante que rebasan en algo más del 20 por ciento a la media de la Unión Europea.

- Un segundo grupo de siete países en los que el gasto por habitante en pensiones oscila entre los 2.000 y 3.000 euros. Dentro de este grupo, cabe destacar que tres países -Finlandia, el Reino Unido y Suecia- se sitúan por debajo de la media comunitaria, mientras que los cuatro países restantes que componen este grupo -Dinamarca, Bélgica, Francia y Alemania- superan el valor de la citada media.

- Un tercer grupo de cuatro países en los que el gasto por habitante en pensiones se sitúa por debajo de los 2.000 euros. Irlanda es el país con un gasto en pensiones por habitante más bajo de toda la Unión Europea, representando solamente un tercio del gasto medio comunitario. A continuación se encuentra los otros tres países de la cohesión: Portugal, España y Grecia.

Para el conjunto de la Unión Europea, y

tomando como referencia el periodo comprendido entre 1995 y 2000, las estadísticas armonizadas publicadas por Eurostat ponen de relieve que las prestaciones sociales por habitante se han incrementado –en términos reales- un 8,9 por ciento. Sin embargo, las tasas de crecimiento han variado dependiendo del tipo de función. Los incrementos más significativos en términos per cápita se han producido en las prestaciones sociales relacionadas con la familia y la infancia (17,2 por ciento), la vivienda y la exclusión social (13,1 por ciento) y las pensiones de vejez y supervivencia (12, 1 por ciento).

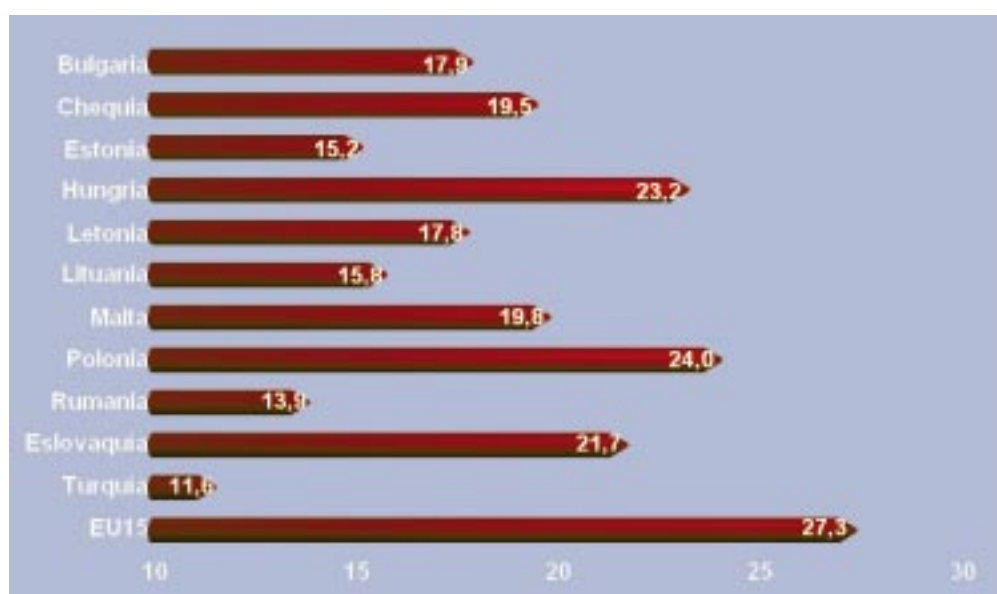
Los aumentos entre 1995 y 2000 en el gasto de las funciones de sanidad (9,5 por ciento) e incapacidad (8,7 por ciento) se sitúan en torno a las cifras experimentadas por el gasto total en protección social por habitante durante el citado periodo, mientras que las prestaciones por desempleo han caído un 14,5 por ciento debido a la mejora gradual que se ha producido en la situación económica en la segunda mitad de los noventa, así como consecuencia de las reformas emprendidas por algunos países en estos últimos años.

4. 5. La ampliación al Este y la protección social

Las diferencias observadas en los epígrafes anteriores entre los distintos sistemas nacionales de protección social en el ámbito de la Unión Europea actual se van a ver ampliados cuando se materialice la integración de los países candidatos, diez de los cuales han firmado los respectivos Tratados de Adhesión el pasado 16 de abril de 2003 en Atenas.

A partir de un informe publicado por la Comisión Europea sobre la protección social en los países candidatos se ha podido elaborar el gráfico nº 13, en el que figura el porcentaje del PIB que cada país –no existen datos para Chipre y Eslovenia- dedica a la protección social.

Gráfico nº 13
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS PAÍSES CANDIDATOS
Porcentaje sobre el PIB. Año 2000



Fuente: Elaboración propia a partir del informe de la Comisión Europea, *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries*, Synthesis Report, noviembre de 2002

Todos los países candidatos, sin excepción, presentan un porcentaje de gasto en protección social sobre el PIB inferior a la media de la Unión Europea actual. Sin embargo, en tres países, a saber, Polonia, Hungría y Eslovaquia, esta ratio supera a la registrada por España (20,1 por ciento) al oscilar entre el 21-24 por ciento de su respectivo PIB.

A continuación se encuentra un grupo de seis países con porcentajes de gasto en protección social sobre el PIB que se sitúa entre el 15-20 por ciento: Malta, Chequia, Bulgaria, Letonia, Estonia y Lituania. Como se puede apreciar este grupo de países candidatos presenta una ratio superior a la de Irlanda (14,1 por ciento). Los últimos lugares son ocupados por Rumanía (13,9 por ciento) y Turquía (11,6 por ciento).

4. 6. Gasto bruto versus gasto neto en protección social

Las cifras presentadas en los apartados anteriores deben interpretarse con precaución, ya que las cifras de gasto manejadas están registradas –siguiendo el método convencional del sis-

tema SEEPROS- en términos de gasto bruto y, por tanto, no tienen en cuenta ni los impuestos ni las cotizaciones sociales ligadas a su percepción. A este respecto, debe tenerse en cuenta que estos impuestos y cotizaciones sociales reducen tanto la cantidad recibida por los beneficiarios como el coste efectivo en el que incurre la correspondiente administración pública.

Como ya se comentó anteriormente, los datos incluidos en la base de datos SEEPROS cubren solamente el gasto directo ligado a las prestaciones sociales y no incluyen los denominados *gastos fiscales*, o transferencias hechas por medio de exenciones o desgravaciones fiscales en vez de realizar desembolsos directos en metálico. En principio, no existe una diferencia significativa entre estas dos formas de transferencias sociales, en la medida en que ambas realizan la misma función de distribución de poder compra a aquellas personas que lo necesitan y frecuentemente constituyen alternativas políticas, si bien sus efectos distributivos pueden ser bastante diferentes. En efecto, existen bastantes ejemplos de cambios de orientación política a lo largo del tiempo en ciertos países de uno a otro tipo de transferencia social, espe-

cialmente en lo que respecta a las políticas de protección a la familia, donde se han puesto en marcha para los niños —o personas dependientes— deducciones fiscales como sustitutos o complementos a las prestaciones familiares directas.

Sin embargo, las exenciones fiscales son generalmente utilizadas en la mayoría de los países de la Unión Europea como un medio para estimular a los ciudadanos a comportarse en una determinada forma con respecto a objetivos sociales adicionales, tales como contribuir a mejorar la ocupación por la vía de la conciliación de la vida familiar y laboral o a fomentar esquemas personales con respecto a las pensiones de jubilación mediante sistemas complementarios de carácter privado.

De acuerdo con todo lo anterior, las cifras de gasto bruto no miden ni la cantidad transferida neta bajo los sistemas de protección social ni el coste efectivo de la política en cuestión para el gobierno. Sin embargo, dado que la combinación política entre financiación del gasto en protección social vía impuestos o cotizaciones sociales y de prestaciones sociales directas y exenciones fiscales difiere de unos países a otros de la Unión Europea y que esta combinación puede haber variado a lo largo del tiempo, las cifras de gasto bruto presentadas en los gráficos incluidos en los epígrafes anteriores y elaborados a partir de los datos de la base de datos SEEPROS no son necesariamente indicativas de los niveles de gasto neto en los diferentes Estados miembros o incluso de cómo estos han cambiado en los últimos años.

La Comisión Europea ha realizado recientemente estimaciones de la medida en que los impuestos y las cotizaciones sociales gravan las prestaciones y los gastos fiscales en el caso de algunos Estados miembros de la Unión Europea. Hay que decir que los citados trabajos no constituyen ninguna aproximación sistemática y global a la cuestión e inevitablemente incurrir en una cierta imprecisión, ya que los impuestos y cotizaciones sociales que

gravan las prestaciones sociales no se registran normalmente con detalle. Por lo tanto, la comparación entre los Estados miembros a partir de esta información resulta en cierta medida cuestionable y debería ser interpretada con mucha precaución.

En la medida en que está pendiente de concluir el trabajo de Eurostat para desarrollar un módulo especial de SEEPROS sobre el gasto neto en protección social, en este momento las estimaciones realizadas sólo permiten ofrecer las bases para un primer ajuste de las cifras del gasto social bruto a los efectos de los impuestos. Por tanto, los resultados deben ser considerados como meramente indicativos y son presentados aquí únicamente para mostrar una aproximación a la magnitud de las diferencias que se derivan de ajustar las cifras del gasto social bruto a una base neta.

Los resultados obtenidos en las estimaciones realizadas por Eurostat para algunos países sugieren que los impuestos y/o las cotizaciones sociales que gravan las prestaciones sociales son generalmente más importantes que las transferencias vía bonificaciones fiscales, excepto en los casos de Irlanda y el Reino Unido. En Dinamarca, Holanda y Suecia se estima que las cargas o gravámenes ligados a las prestaciones sociales suponen entre el 4 y el 4,5 por ciento del PIB, en Austria y Finlandia esta ratio varía entre el 3,5 y el 4 por ciento del PIB, mientras que en Irlanda y el Reino Unido fueron muy reducidas y se situaron por debajo del 0,5 por ciento del PIB. A partir de estas cifras Eurostat ha realizado una estimación del gasto neto en protección social.

Los resultados de estas estimaciones muestran que en el caso del gasto neto en protección social se producen diferencias entre los Estados miembros de menor intensidad que cuando se manejan cifras de gasto social bruto y además se registra una ordenación distinta de los Estados miembros en términos de gasto social relativo con respecto al PIB. Así, el gasto en Suecia correspondiente al año 1999 se reduce a

un nivel más bajo que el de Alemania, país que tiene un gasto fiscal relativamente alto. Por otra parte, el gasto en Dinamarca, Holanda y Austria se reduce por debajo del nivel estimado para el Reino Unido.

No obstante, estas estimaciones sobre el gasto social neto deben ser tratadas con gran prudencia y deberían ser consideradas solamente como resultados muy preliminares. En opinión de Eurostat, si tales estimaciones se extienden a otros Estados miembros podrían revelar ciertamente diferencias en cuanto a la comparación ínter países. En aquellos países –como, por ejemplo, España– en los que la mayoría de las prestaciones sociales –y, en particular, las pensiones– no son objeto de cotizaciones sociales y en los que existe una deducción fiscal amplia para las familias, podría ocurrir que su gasto social resultase incrementado significativamente en términos de PIB.

4. 7. Financiación del gasto en protección social

Las diferencias observadas en materia de gasto en protección social entre los quince Estados miembros de la Unión Europea actual se mantienen cuando se analizan las fuentes de

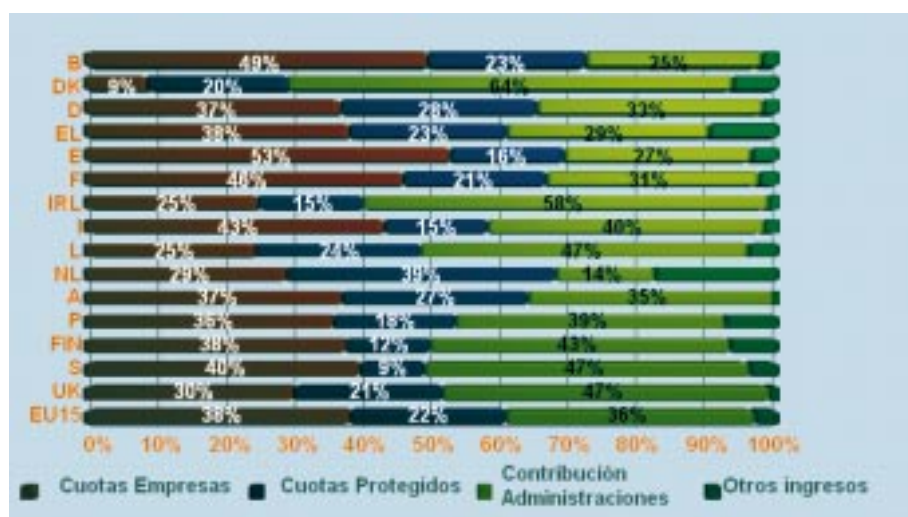
financiación de sus sistemas de protección social. En el gráfico n° 14 se recoge la estructura porcentual de las fuentes de financiación de cada país de la Unión Europea.

El mencionado gráfico se ha elaborado a partir de la información contenida en la base de datos SEEPROS y que diferencia entre cotizaciones pagadas por las empresas, cotizaciones pagadas por las personas protegidas –asalariados y trabajadores autónomos, fundamentalmente–, aportaciones presupuestarias de las administraciones públicas financiadas con impuestos y otros ingresos, principalmente rentas patrimoniales.

En el año 2000, las principales fuentes de financiación de la protección social para el conjunto de la Unión Europea fueron las cotizaciones sociales, que representaron el 60 por ciento del total de los ingresos y las aportaciones de las administraciones públicas derivadas de impuestos, que alcanzaron un peso relativo del 36 por ciento.

En el conjunto de la Unión Europea las cotizaciones sociales han reducido su importancia relativa a lo largo de los años noventa: pasaron de representar el 66 por ciento en 1990 a solo el 60 por ciento en el año 2000.

Gráfico n° 14
FINANCIACIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL
Porcentaje sobre el total. Año 2000



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2003), *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*, Luxemburgo

Esta reducción es reflejo en parte del objetivo reiteradamente recomendado de reducir los impuestos y cargas sobre el trabajo con el fin de promover una mayor creación de empleo.

Desde la perspectiva financiera, destaca por su singularidad el caso de Dinamarca, país en el que las aportaciones de las administraciones públicas financiadas con impuestos representan casi dos tercios del coste total de la protección social, mientras que las cotizaciones a cargo de las empresas sólo significaban el 9 por ciento de dicho coste, ascendiendo a un 20 por ciento la cuota de financiación de las cotizaciones a cargo de las personas protegidas.

En el caso de las cotizaciones sociales a cargo de las empresas, en cinco países se registra una ratio claramente superior a la media comunitaria (38 por ciento). Dentro de este grupo, figura en primer lugar España con un 53 por ciento del coste total, seguida de Bélgica (49 por ciento), Francia (46 por ciento), Italia (43 por ciento) y Suecia (40 por ciento). En torno al valor registrado por la media de la Unión Europea se sitúa otro grupo de cinco países: Alemania, Grecia, Austria, Portugal y Finlandia.

Los cinco países restantes presentan ratios bastante por debajo del alcanzado por la media comunitaria. En este grupo, además de Dinamarca, destacan por la escasa significación relativa de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores, Irlanda y Luxemburgo, ya que en estos dos países solamente representan el 25 por ciento del coste total de la protección social. A continuación figuran Holanda y el Reino Unido, con un 29 y 30 por ciento, respectivamente.

Si se toma como referencia la importancia relativa de las cotizaciones sociales a cargo de las personas protegidas en la financiación del gasto en protección social, los países que presentan una ratio claramente inferior al valor de la media comunitaria (22 por ciento) son Suecia, con un 9 por ciento, Finlandia (12 por ciento), Portugal (18 por ciento), España (16 por ciento) e Irlanda (15 por ciento). Por el

contrario, Holanda destaca por el alto grado de participación en la financiación que soportan las personas protegidas: un 39 por ciento del total de los ingresos ligados al sistema de protección social. Como se puede observar en el gráfico nº 14, el resto de países presenta valores muy similares a los de la media comunitaria.

Si se considera la significación de las aportaciones presupuestarias de las administraciones públicas como fuente de financiación de los sistemas de protección social, los resultados que se presentan en el citado gráfico ponen de relieve nuevamente apreciables diferencias nacionales. Por un lado, existe un grupo de tres países: Holanda, con una ratio del 14 por ciento, España (27 por ciento) y Grecia (29 por ciento), en los que esta fuente de financiación tiene una importancia relativa mucho menor que el valor registrado por la media comunitaria (36 por ciento).

Entre los países que superan los valores medios del conjunto de la Unión Europea destaca, además de Dinamarca (64 por ciento), el caso de Irlanda, que financia a través de aportaciones de sus administraciones públicas el 58 por ciento del coste total de la protección social. Le siguen tres países: Luxemburgo, Suecia y el Reino Unido, en los que esta fuente de financiación supone el 47 por ciento del gasto en protección social. A bastante distancia se sitúan Finlandia e Italia, con un 43 y 40 por ciento, respectivamente. El resto de países registran valores muy próximos a los de la media comunitaria. En cuanto a la partida de otros ingresos, salvo en los casos de Holanda, en donde representan casi el 18 por ciento de los ingresos totales y de Dinamarca, que se elevan a un 10,1 por ciento, en el resto de los países se sitúan por debajo del 10 por ciento, alcanzando el valor de la media comunitaria una cifra próxima al 4 por ciento.

4. 8. Redistribución de la renta y riesgo de pobreza

Con anterioridad ya se ha hecho referencia a la importante contribución que realizan las

Gráfico n° 15

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN LA UNIÓN EUROPEA
Relación entre el 20 por ciento más rico y el 20 por ciento más pobre. Año 1999



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Panel de Hogares de la Comunidad Europea. UDB. Versión de diciembre de 2002

transferencias sociales en los países comunitarios, pues sin su existencia un 40 por ciento de los hogares de la Unión Europea viviría en la pobreza relativa. Si a esta función redistribuidora realizada a través del gasto social se le añade la que se realiza a través del sistema fiscal, el resultado en términos de distribución personal de la renta disponible supone cambios apreciables con respecto al reparto de la renta realizado originariamente por el mercado al retribuir a los distintos factores de producción.

Teniendo en cuenta que la distribución de la carga fiscal y el volumen de gasto en protección social varían ampliamente entre los quince Estados miembros de la Unión Europea, es de esperar que el perfil nacional de la distribución final de la renta también muestre acusadas diferencias. A partir de los datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea, Eurostat ha elaborado unos indicadores de reparto de la renta que han servido de base para elaborar el gráfico n° 15. En concreto, se utilizó la relación entre el porcentaje de la renta nacional que es recibido por el 20 por ciento más rico de la población y el porcentaje que recibe el 20 por ciento más pobre.

En 1998, y para el conjunto de la Unión Europea, el 20 por ciento más pobre de la población recibió solamente el 8 por ciento de

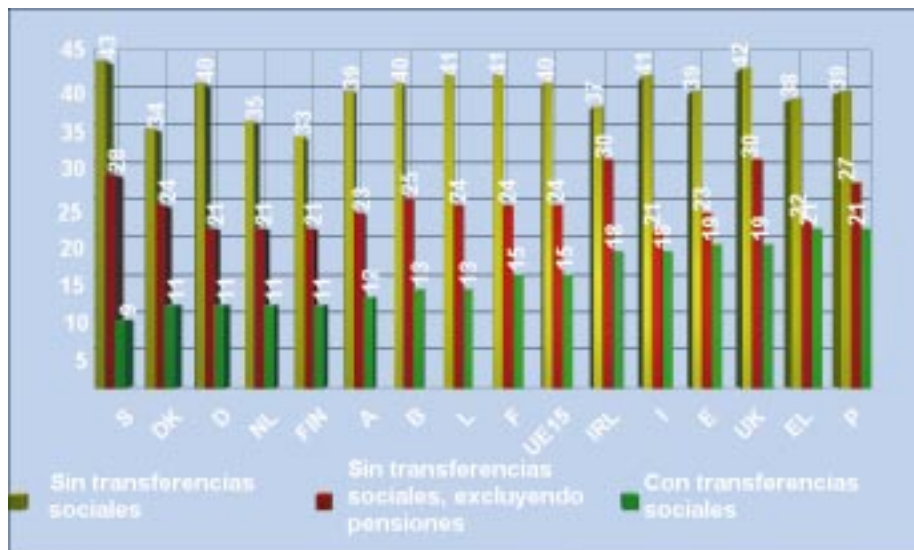
la renta total, mientras que el 20 por ciento más rico obtuvo el 39 por ciento. Es decir, que el colectivo de ingresos más altos de la Unión Europea recibió 5,4 veces más renta que el estrato de menores ingresos. Sin embargo, y tal como puede observarse en el gráfico n° 15, los resultados publicados por Eurostat para 1999 muestran una reducción de esta ratio: la proporción fue de 4,6 veces. Por países, las menores diferencias entre las personas con rentas superiores e inferiores se registran en Dinamarca, en donde el estrato más rico recibe una porción de la renta que es 3,2 veces superior a la que recibe el estrato más pobre. A continuación figuran: Suecia, con una ratio del 3,2, Finlandia (3,4), Alemania (3,6), Holanda (3,7) y Austria (3,7).

Las diferencias son mayores en países como Bélgica, Francia, Irlanda, Italia y el Reino Unido, en donde el porcentaje que recibe el 20 por ciento de la población más rica supera entre cuatro y cinco veces al que recibe el 20 por ciento de rentas más bajas. Sin embargo, las mayores diferencias se observan en tres países meridionales, a saber, Portugal, país en donde este indicador se sitúa en 6,4; Grecia, con una cifra ligeramente inferior (6,2) y España, con una ratio que expresa una diferencia de renta de 5,7 veces entre los dos estratos considerados.

Gráfico n° 16

RIESGO DE POBREZA EN 1999

Porcentaje de habitantes cuyos ingresos son inferiores al 60 por ciento de la mediana de la renta nacional por adulto equivalente



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Statistics in focus, Population and social conditions, N° 8/2003: "Poverty and social exclusion in the EU after Laeken –part 1"

Esta visión estática de distribución de la renta por grandes intervalos puede complementarse con la información sobre el distinto riesgo de pobreza y exclusión social que presentan los Estados miembros de la Unión Europea. A este respecto, el Consejo Europeo de diciembre de 2001 celebrado en Laeken aprobó un conjunto de 18 indicadores estadísticos –conocidos como los indicadores de Laeken– con el fin de seguir los progresos en la lucha contra la exclusión social.

Recientemente, Eurostat, basándose en dos encuestas: el Panel de los Hogares de la Comunidad Europea y la Encuesta sobre la Fuerza de Trabajo de la Unión Europea, ha publicado un informe en el que se presentan los 18 indicadores, con lo que se pretende ofrecer una perspectiva multidimensional sobre la pobreza y la exclusión social en los Estados miembros. La primera parte de este informe incluye una serie de indicadores monetarios sobre la pobreza, mientras que la segunda parte está dedicada a indicadores no-monetarios sobre exclusión social referidos al empleo, la educación y la salud.

Centrándonos en la cuestión de la pobreza, el gráfico n° 16 muestra los riesgos de pobreza de cada país antes y después de computar las transferencias sociales, incluyendo o no las pensiones. El umbral de ingresos utilizado por Eurostat para definir el riesgo de pobreza de cada Estado miembro se fijó en el 60 por ciento de la mediana de la renta nacional por adulto equivalente. Por tanto, el umbral de pobreza relativa varía de un país a otro. El gráfico n° 16 muestra –de menor a mayor– a los Estados miembros ordenados según la tasa de riesgo de pobreza así definida.

Teniendo en cuenta esta medida, los resultados muestran que el 15 por ciento de los habitantes de la Unión Europea –aproximadamente 56 millones de personas– se encontraban en 1999 en situación de riesgo de pobreza, es decir, vivían en hogares con una renta disponible por debajo del umbral de pobreza. Este indicador alcanzaba el valor más bajo en países como Suecia, con una tasa de riesgo de pobreza del 9 por ciento. En un segundo nivel se situaban Dinamarca, Alemania, Holanda y Finlandia, con una tasa del 11 por ciento. En

el extremo opuesto, con los valores más altos, se localizaban Grecia y Portugal, con tasas de riesgo de pobreza del 21 por ciento. A continuación figuraban España y el Reino Unido, con unas tasas del 19 por ciento.

Por otra parte, el informe de Eurostat señala que más de la mitad de la población que se encontraba en riesgo de pobreza en 1999, en concreto un 9 por ciento del total –unos 33 millones de personas– se encontraban también en esta situación en dos de los tres años precedentes (1996-1998), por lo que se les puede considerar en situación de riesgo de pobreza persistente. Esta media comunitaria presenta un rango bastante amplio al considerar los distintos países de la Unión Europea: la tasa de riesgo persistente de pobreza variaba desde el 5 por ciento en Dinamarca, Finlandia y Holanda hasta el 14 por ciento en Portugal. España muestra una tasa de riesgo persistente de pobreza del 11 por ciento, similar a la de Italia y el Reino Unido y solo superada por Irlanda, Grecia y Portugal.

En términos de reducción de la tasa del riesgo de pobreza, los efectos de las transferencias sociales varían ampliamente entre los Estados miembros. Como puede observarse en el gráfico nº 16, para el conjunto de la Unión Europea la tasa de riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales era del 40 por ciento en 1999. Los países en los que la tasa de riesgo de pobreza, sin computar ningún tipo de transferencias sociales, se situaba en niveles más bajos eran los tres siguientes: Finlandia, con una tasa del 33 por ciento; Dinamarca (34 por ciento) y Holanda (35 por ciento). Frente a ello, las tasas de riesgo de pobreza más elevadas antes de computar las transferencias sociales se registraban en Suecia (43 por ciento) y el Reino Unido (42 por ciento). A continuación se situaban tres países con una tasa del 41 por ciento: Francia, Italia y Luxemburgo. España exhibía una tasa del 39 por ciento, lo que la situaba un punto por debajo de la media comunitaria.

Finalmente, en 1999, si se excluyen las transferencias sociales, excepto las pensiones,

la tasa de riesgo de pobreza disminuye hasta el 24 por ciento de la población comunitaria. Si se tiene en cuenta que después de computar dichas transferencias la tasa de riesgo de pobreza se reducía hasta el 15 por ciento, el efecto de la protección social, excluidas las pensiones, se concreta en una caída de dicha tasa en 9 puntos porcentuales. En este sentido, cabe señalar que las transferencias sociales, sin incluir las pensiones, tienen un efecto muy fuerte en Suecia –en donde se observa una caída de la tasa en 19 puntos–, y Dinamarca, con una reducción de 13 puntos porcentuales. Por el contrario, el efecto de las transferencias sociales, sin pensiones, sobre la tasa de riesgo de pobreza es bastante débil en Italia (3 puntos) y Grecia (1 punto). En España la diferencia entre ambas situaciones es de 4 puntos porcentuales.

5. LOS DESAFÍOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

A pesar de las notables diferencias que se detectan entre los Estados miembros en cuanto a sus sistemas de protección social –descritos en los epígrafes anteriores–, no obstante, existe un conjunto de retos y desafíos que son comunes a todos ellos y que están poniendo de manifiesto la necesidad de abordar profundos cambios en los mismos.

Estos cambios en los esquemas de la protección social son inevitables si se tiene en cuenta el intenso envejecimiento que experimentará la población europea en los próximos años, las nuevas estructuras familiares, la rápida innovación tecnológica, especialmente en el campo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la transformación de los procesos productivos y las nuevas exigencias de cualificaciones, la creciente globalización, así como los efectos de la ampliación emprendida por la Unión Europea hacia el Este.

En este sentido, según la Comisión europea las necesidades de reforma de los sistemas de protección social europeos están predominan-

temente influenciadas por cuatro factores: la naturaleza cambiante del trabajo, el envejecimiento de la población, la evolución de la participación de hombres y mujeres en la vida laboral, así como la necesidad de intensificar la coordinación de los regímenes nacionales de seguridad social para los ciudadanos que se desplazan dentro de la Unión Europea.

Los modelos de vida laboral en los que se basaban los esquemas de protección social están experimentando cambios significativos. Los nuevos puestos de trabajo se crean principalmente en las ramas de servicios, al tiempo que disminuye el empleo industrial. Los perfiles de cualificaciones están cambiando: los trabajos ligados a tareas sencillas, que requieren un bajo nivel de formación, están dejando paso a trabajos que exigen una mayor polivalencia y por tanto un mayor nivel de formación. La naturaleza del empleo se caracteriza cada vez más por la presencia del empleo temporal y a tiempo parcial. Se acorta la vida laboral, puesto que las personas dedican cada vez más tiempo a la educación y a la formación y comienzan a trabajar a edades más tardías, al tiempo que abandonan antes su actividad profesional, situándose en la práctica el promedio de la edad de pensionista por debajo de los 60 años.

Asimismo, la protección social se enfrenta al reto que representa el envejecimiento de la mayoría de las sociedades europeas. En 1995 había 77 millones de personas mayores y se estima que entre los años 1995 y 2025 el número de ciudadanos de más de 60 años aumentará entre un mínimo de 29 y un máximo de 44 millones de personas. En porcentajes, significará pasar de un 21 a un 30 por ciento en cuanto al peso relativo de este grupo de edad sobre la población total.

El gráfico n° 17 que recoge la tasa de dependencia expresada como porcentaje de la población de 65 y más años sobre la población en edad de trabajar (15-64 años), resulta bastante expresivo del citado proceso de envejecimiento. La tasa de dependencia para el conjunto de la Unión Europea se incrementará en 3 puntos, pasando de un 24 por ciento en 2000 a un 27

por ciento en 2010. En el citado año habrá el doble de personas mayores de 65 años que las que había en 1960. Alemania e Italia serán los países en los que mayores incrementos experimentará la tasa de dependencia a lo largo de esta década. En el primer caso, se elevará en 6 puntos porcentuales, pasando de un 24 a un 30 por ciento. En Italia, el aumento de la tasa de dependencia será de 4 puntos, al incrementarse de un 27 a un 31 por ciento.

Entre los países con menor tasa de dependencia, destaca Irlanda con un porcentaje que se mantiene estable en torno al 17 por ciento. A continuación se sitúa Holanda, con una tasa prevista de dependencia en el 2010 de un 22 por ciento. España, que experimentará en esta década un incremento de 2 puntos porcentuales en su tasa de dependencia, se situará en el año 2010 en una posición similar a la media comunitaria.

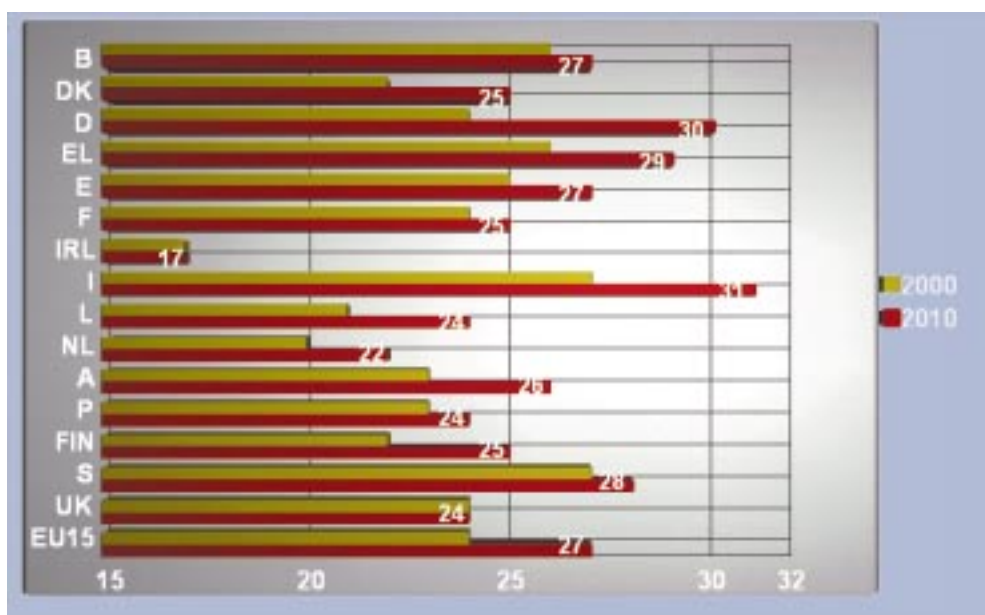
El proceso de envejecimiento al que se viene haciendo referencia generará un mayor volumen de pensiones, más gasto en asistencia sanitaria y más servicios sociales, lo que si bien dará lugar a un potencial de creación de empleo, planteará un problema de sostenibilidad de los sistemas de protección social en la mayoría de los Estados miembros.

Durante los últimos veinte años el empleo femenino pasó de 46 a 61 millones de mujeres ocupadas, lo que supuso un aumento de unos 15 millones de nuevos puestos de trabajo ocupados por mujeres. El empleo masculino se estabilizó en torno a los 86 millones de ocupados. Esta nueva distribución del empleo por géneros ha producido la obsolescencia del modelo tradicional europeo de política social basado en la familia tradicional en la que el marido trabajaba fuera de casa y la esposa realizaba las tareas del hogar. De ahí la necesidad de abordar profundas reformas en las políticas familiares tradicionales mediante la puesta en marcha de medidas que traten de conciliar la vida profesional y la vida familiar de los ciudadanos europeos.

Por otra parte, desde 1959 la Unión Europea cuenta con un sistema de coordina-

Gráfico nº 17

TASA DE DEPENDENCIA
 Porcentaje de la población de 65 y más años sobre población en edad de trabajar



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, *The social situation in the European Union 2002*

ción de los regímenes nacionales de Seguridad Social con el fin de garantizar los derechos sociales de los trabajadores migrantes y sus familias. Sin embargo, cada vez resulta más necesario simplificar y reformar este sistema de coordinación para adaptarlo a las nuevas necesidades de los mercados de trabajo comunitarios. En este campo, si se desea incrementar la movilidad geográfica, resulta especialmente perentoria la necesidad de abordar la coordinación de los regímenes complementarios de pensiones suscritos nacionalmente por los potenciales migrantes de alta cualificación.

En todo caso, no debe olvidarse que la protección social es una área política cuyo diseño, contenido, gestión y financiación es exclusivamente nacional y que hasta ahora el ámbito de decisión comunitaria en esta materia sólo ha sido utilizado en el plano de la mera cooperación o en el establecimiento de unos niveles mínimos de protección social. Cabe recordar aquí lo problemático que resultó en su día el intento de fijar estos mínimos en el marco de la denominada *Carta Social europea*, como consecuencia principalmente de la oposición

británica, que duró hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997.

Si bien se reconoce que las reformas deben ser abordadas y decididas en el ámbito de cada Estado miembro, las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa y Niza han enfatizado en la necesidad de modernizar el modelo social europeo, invirtiendo en las personas y combatiendo la exclusión social. El objetivo general de la modernización impulsado en estos dos Consejos es el de fortalecer el papel de la protección social como una herramienta efectiva en la gestión del cambio en la Unión Europea al tratar de minimizar las consecuencias sociales negativas del mismo.

A lo largo de la pasada década se han abordado diversas reformas en materia de protección social, que han revestido mayor o menor intensidad según los diferentes países. Sin embargo, existe un acuerdo bastante generalizado de que son necesarias reformas adicionales para asegurar las respuestas a medio y largo plazo al cambio económico y social que está en marcha. En este sentido, si se quieren alcanzar los objetivos establecidos en los Consejos

Europeos de Lisboa y Estocolmo, las tasas de empleo deben incrementarse substancialmente y la oferta de trabajo, tanto en términos cuantitativos como de cualificaciones, debe maximizarse a lo largo de la década actual.

Teniendo presente las ventajas de una cooperación política en áreas fundamentales de la protección social como son los beneficios de analizar conjuntamente los problemas y el intercambio de buenas prácticas para identificar posibles soluciones, el ya reiteradamente mencionado Consejo Europeo de marzo de 2000 celebrado en Lisboa estableció el *método abierto de coordinación* como la principal herramienta de cooperación en el área social. Este método supone asignar un papel importante de guía y coordinador al Consejo Europeo, de forma que garantice una dirección estratégica más coherente y un seguimiento efectivo de los progresos alcanzados. Dentro de este marco de cooperación se ha puesto en marcha en materia de inclusión social un proceso de aprendizaje mutuo y de diálogo entre los colectivos afectados dentro y entre los Estados miembros y la Unión Europea y que posteriormente se ha ampliado al área de las pensiones.

Para ello se han desarrollado de forma conjunta diversos indicadores para poder evaluar los posibles avances en abordar los desafíos comunes. En este campo de la cooperación política un objetivo clave para incrementar la efectividad y eficiencia de las distintas políticas es promover y facilitar la identificación e intercambio de buenas prácticas y de enfoques innovadores de interés común para los Estados miembros.

Sin embargo, esta preocupación por la cooperación y la coordinación en materia de políticas sociales no es algo que se haya planteado

recientemente en la Unión Europea: es una preocupación que se ha venido manifestando a lo largo de toda la década pasada. En 1992, la Comisión europea aprobó una primera recomendación relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas nacionales de protección social. En 1994 se publicó el Libro Blanco sobre *Política social europea. Un paso adelante para la Unión*. En 1995, la Comisión elaboró una Comunicación sobre *El futuro de la protección social*. En 1997, la Comisión volvió de nuevo sobre el tema con la Comunicación titulada *Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea*. El último pronunciamiento en esta materia se produjo en 1999 con la aprobación de la Comunicación *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*.

Los objetivos generales de esta estrategia concertada para la modernización de la protección social en la Unión Europea son los cuatro siguientes: hacer que trabajar sea rentable; conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables; promover la inclusión social y garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad. Para llevar adelante este proceso concertado de modernización social, la Comisión europea ha propuesto, entre otras, una serie de acciones, que van desde la aprobación por el Consejo de Ministros de los cuatro objetivos citados anteriormente, así como de un marco para una cooperación más estrecha en el campo de la protección social, hasta la invitación a otras instituciones comunitarias (Parlamento europeo, Consejo Económico y Social y Comité de las Regiones) y a los interlocutores sociales, ONGs e instituciones de la Seguridad Social a que colaboren y contribuyan en este proceso de modernización de la protección social.

7

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL EMPLEO EN ASTURIAS: ¿CAMBIO CÍCLICO O TENDENCIAL?

D. Joaquín Lorences Rodríguez

*Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico
de la Universidad de Oviedo*

D. Florentino Felgueroso Fernández

*Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico
de la Universidad de Oviedo*

Fecha conferencia: 27-3-2003

D. Joaquín Lorences Rodríguez. Nace en 1952

Es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Oviedo.

En la actualidad es Catedrático de Universidad en el área de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Oviedo y Director del Departamento de Economía de esta misma Universidad.

Sus líneas de investigación son la Economía Laboral y la Economía Industrial.

D. Florentino Felgueroso Fernández. Nace en 1966.

Es Doctor en Economía por la Universidad de Oviedo.

En la actualidad es Profesor Titular de Universidad en el área de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Oviedo e investigador del CEPR (Centre for Economic Policy Research , en Londres).

Su trabajo de investigación se desarrolla preferentemente en el ámbito de la Economía Laboral.

RESUMEN

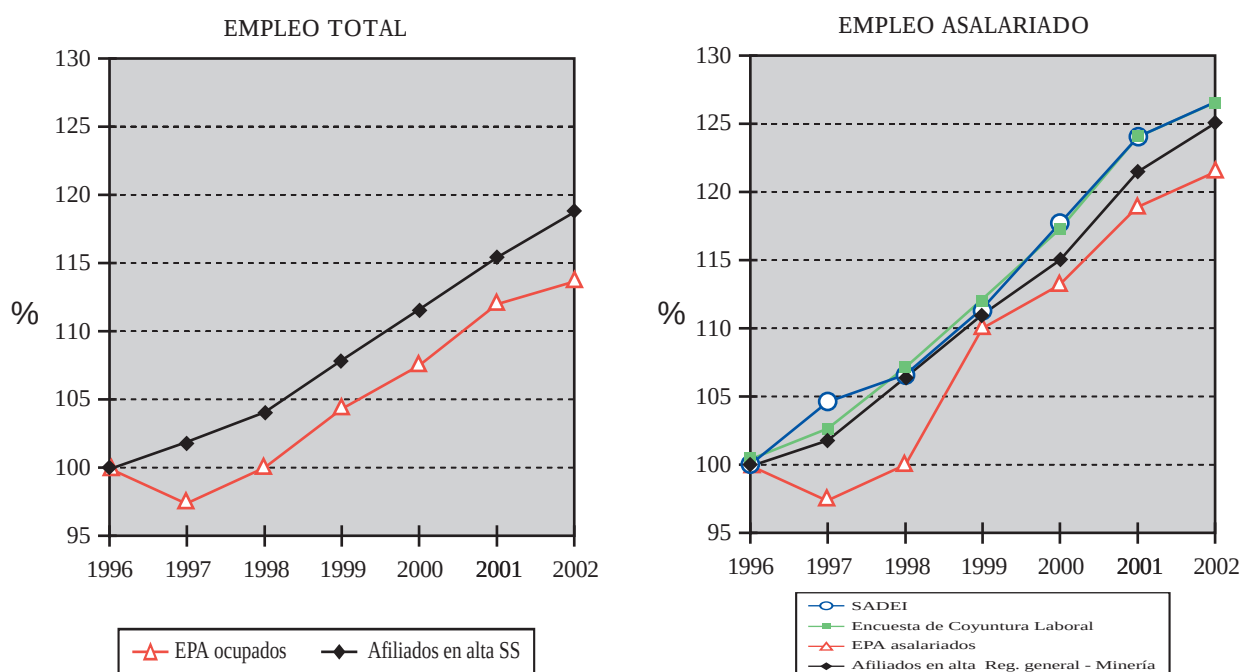
A lo largo del último lustro, la economía asturiana ha experimentado un proceso de creación de empleo singular, tanto por su duración como por su intensidad. La primera cuestión que se analiza en este trabajo es si este crecimiento responde simplemente a circunstancias cíclicas o es también el reflejo de un cambio de tendencia del empleo regional. La segunda cuestión que se aborda es el alcance de dicho proceso y las posibilidades de convergencia en porcentaje de población ocupada con el resto del país y de cumplir con los objetivos que en esta materia se ha fijado la Unión Europea para el año 2010.

Las conclusiones que se obtienen de esta investigación son que existen suficientes argumentos para apoyar la hipótesis del cambio de tendencia del empleo asturiano. No obstante, dado el importante número de puestos de trabajo destruidos hasta finales de los años noventa, será necesario la concurrencia de políticas específicas que aceleren sustancialmente la velocidad media de crecimiento actual de la ocupación y propicien el logro de los objetivos de convergencia.

1. INTRODUCCIÓN

Desde 1997, Asturias está viviendo un proceso de creación de empleo que por su duración e intensidad representa un acontecimiento singular en el devenir de esta economía a lo largo de las últimas décadas. Dicho crecimiento viene confirmado por las diversas fuentes estadísticas disponibles que lo sitúan en torno a un 17% entre 1997 y 2002 (véase la Figura 1), lo cual equivale, en promedio, a más de 50.000 empleos netos. Estos hechos, unidos al dato de que, precisamente en 1997, la ocupación asturiana alcanzó el menor valor de las últimas décadas, sugieren la primera cuestión que se intenta discutir en este artículo: ¿el crecimiento del empleo a lo largo del último lustro responde simplemente a circunstancias cíclicas o es también el reflejo de un cambio de tendencia de la economía asturiana?. En este último caso, la ocupación regional, con independencia de variaciones coyunturales, debería seguir una tendencia creciente que favorecería la convergencia de Asturias en tasas de empleo con el resto del país y el cumplimiento de los objetivos a largo plazo propuestos por la Unión Europea en esta materia.

Figura 1
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ASTURIAS 1996-2002
(Índice con base 100 en 1996)



Este estudio se organiza de la siguiente forma. En la segunda sección, se analiza la evolución del empleo asturiano a lo largo de las últimas décadas y se trata de sistematizar los argumentos a favor de un comportamiento puramente cíclico del empleo y aquellos que fundamentan la existencia simultánea de un cambio de tendencia. En la tercera sección, se evalúa el alcance de la recuperación experimentada por la ocupación y si ésta es suficiente para alcanzar los objetivos de convergencia de la UE para el año 2010. En la cuarta sección, se proponen una serie de medidas que favorecerían la aceleración del crecimiento del empleo regional. Por último, en la quinta y última sección, se presenta un amplio resumen y las principales conclusiones de este trabajo.

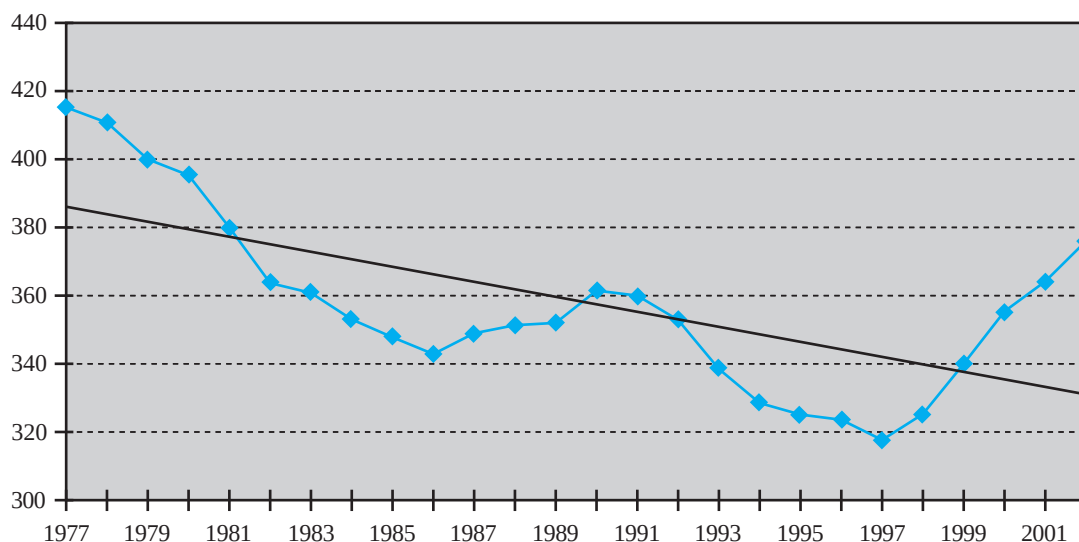
2. ¿SIMPLEMENTE CAMBIO CÍCLICO O TAMBIÉN CAMBIO TENDENCIAL?

Para abordar la respuesta a esta pregunta es preciso estudiar la evolución del empleo asturiano desde una perspectiva temporal más amplia, a largo plazo, y analizar su relación con la evolución del empleo del resto del país. Ambas perspectivas permitirán centrar la discusión acerca de la presencia o no de factores tendenciales en el reciente repunte del empleo regional.

A lo largo de las últimas décadas, la economía asturiana ha ido creando y destruyendo empleo siguiendo períodos de expansión y recesión cuyo resultado neto, en términos de número de ocupados, ha sido negativo como se puede comprobar en la Figura 2. Este resultado negativo puede calibrarse en una pérdida de 40.000 personas empleadas desde el año 1977, esto, es un 10% aproximadamente del empleo inicial. No obstante, también es fácil observar que, durante el periodo considerado, el nivel de ocupación regional registró cifras muy inferiores a las actuales. Concretamente, en 1997 el número de personas ocupadas se situó en el mínimo de los últimos veinticinco años: menos de 320.000 personas, lo que representó una pérdida cercana a los 100.000 empleados con relación a 1977, casi un 25%. De acuerdo con estos datos, en los últimos cinco años se recuperó más de la mitad del empleo perdido a lo largo de los veinte anteriores.

Estas cifras ilustran con claridad la profundidad de la crisis vivida por la región permiten centrar con precisión la cuestión que se trata de explorar en esta sección: ¿Seguirá el ajuste de la economía asturiana imponiendo la destrucción de más puestos de trabajo que los que generen las nuevas actividades productivas o, por lo

Figura 2
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ASTURIAS 1977-2002
(Miles de trabajadores ocupados, EPA, medias anuales)



contrario, el proceso de ajuste ha superado ya dicha etapa crítica, de tal forma que el empleo crecerá en términos netos a lo largo de los próximos lustros¹. La primera opción implicaría que el empleo seguirá fluctuando de forma cíclica sobre la tendencia decreciente representada por la línea recta de pendiente negativa de la Figura 2, mientras que la segunda opción, implicaría que el empleo regional evolucionará sobre una nueva tendencia que podría representarse por una línea de pendiente positiva como la que aparece en el mismo gráfico con trazo discontinuo.

En la Figura 3, se puede comparar la evolución del empleo asturiano y la del resto de la economía española y el País Vasco, con el que Asturias compartía algunos rasgos relevantes. En esta Figura es fácil comprobar que tales áreas culminaron la etapa más crítica del ajuste de sus estructuras productivas a mediados de la década de los ochenta como revela el hecho de que desde entonces el número de empleados sigue una tendencia nítidamente creciente mientras que Asturias continuó inmersa en la tendencia contraria al menos hasta 1997, doce años más¹.

2.1. Argumentos a favor del cambio cíclico

Obviamente, el tiempo transcurrido desde entonces, 1997, no es suficiente para que, sin más análisis, se pueda afirmar de forma inequívoca que en dicho año se inicia un cambio de tendencia del empleo asturiano, máxime cuando este periodo coincide con una fase alcista del ciclo económico general.

En efecto, en la Figura 3, se pueden captar con claridad los rasgos diferenciales del comportamiento del empleo agregado de la economía asturiana a lo largo del ciclo económico. Por una parte, las fases de declive

siempre son menos intensas (obsérvese la pendiente de las curvas) que en el resto de España aunque son más extensas temporalmente (duran más) lo que se traduce en un mayor descenso relativo del empleo y un retraso en el inicio de las fases de auge. Por otra, en dichos auges el ritmo del crecimiento del número de ocupados también es menor en el caso asturiano y también duran menos tiempo. La conjunción de ambos patrones determina que la recuperación del empleo en las fases alcistas siempre es de menor rango que en el conjunto de España.

Estos patrones de comportamiento permiten aquilatar las implicaciones de la hipótesis que propugna el carácter exclusivamente cíclico del incremento de la ocupación registrado recientemente. Concretamente, si se considera que tal incremento es simplemente la plasmación del mismo comportamiento seguido por la economía asturiana a lo largo de ciclos anteriores (‘‘ más de lo mismo’’), se está sugiriendo que cuando la economía del resto de España entre en la fase declinante del ciclo, Asturias también lo hará y, siguiendo aquellas pautas, el declive será un poco menos intenso pero más prolongado hasta perder más de lo ganado en el auge, cayendo el empleo por debajo del nivel de 1997. En otras palabras, de acuerdo con esta hipótesis, en la próxima fase depresiva el empleo asturiano debería caer por debajo de los 320.000 empleados correspondientes a este año en el que se registró el menor nivel de ocupación de los últimos treinta años, manteniéndose así la tendencia decreciente de las décadas anteriores.

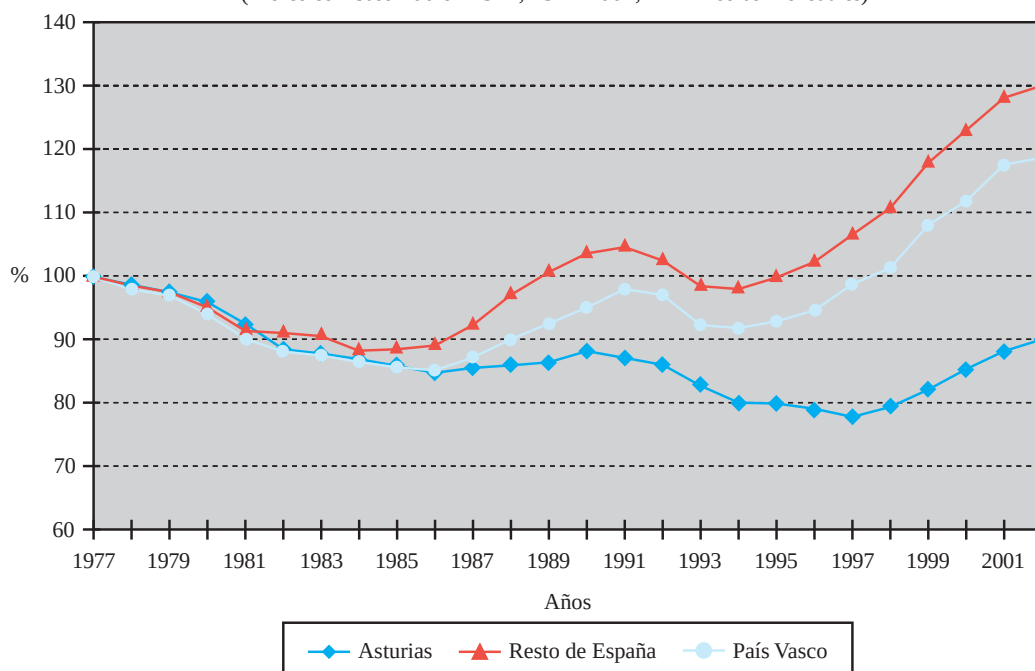
Desde nuestro punto de vista, en condiciones normales, esto es, en ausencia de una recesión generalizada de la economía española, es muy poco probable que el empleo asturiano se sitúe en niveles inferiores a los de 1997. Las razones en que se apoya este punto de vista se basan en el estudio de las transformaciones que se han realizado en la economía asturiana a lo largo de las últimas décadas y que se exponen en el siguiente apartado.

¹ En De la Fuente, A y Monasterio, C (2001) se puede seguir el comportamiento de otras variables adicionales al empleo durante este periodo de declive de la economía asturiana.

Figura 3

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ASTURIAS, RESTO DE ESPAÑA Y PAÍS VASCO

(Índice con base 100 en 1977, 1977-2002, EPA medias mensuales)



2.2. Argumentos a favor del cambio cíclico y tendencial simultáneamente

Los argumentos a favor del cambio tendencial se basan, como se acaba de decir, en el análisis de las transformaciones operadas en la estructura económica regional. Tales transformaciones se pueden agrupar en dos amplios conjuntos: un primer grupo de cambios que ha supuesto una reasignación y reestructuración profunda de la actividad económica asturiana y otro segundo grupo de transformaciones que, por una parte, ha dado lugar a cambios radicales en las formas más frecuentes de vinculación de los asturianos con la actividad económica y, por otra, han proporcionado el protagonismo del crecimiento del empleo a la iniciativa privada.

2.2.1. Reasignación y reestructuración de la actividad económica

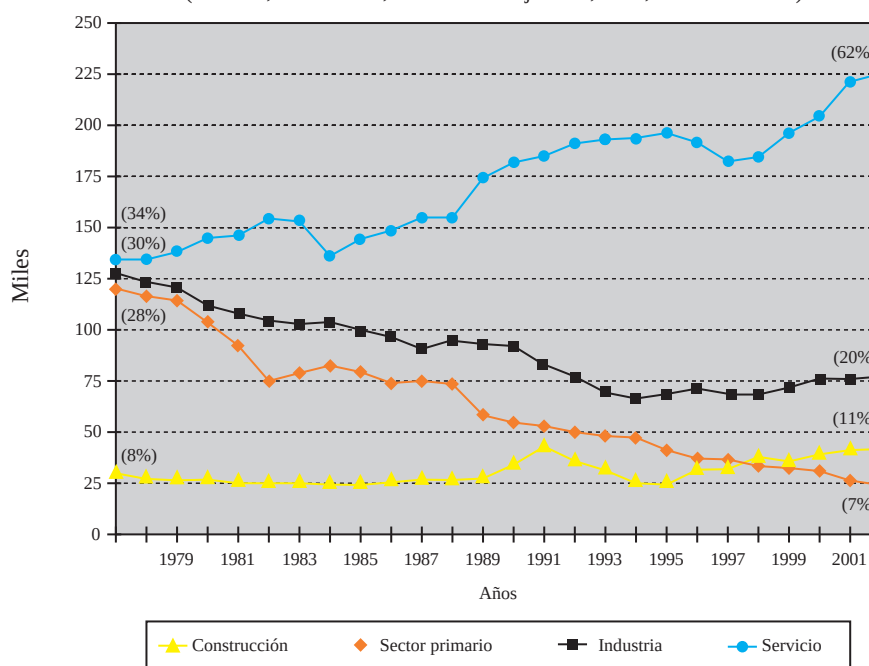
La evolución del empleo de los grandes sectores y actividades productivas proporciona una imagen muy clara acerca del alcance de la reasignación de recursos realizada en la economía regional a lo largo de los últimos veinti-

cinco años. En la Figura 4 se pueden observar la evolución de la ocupación de cada uno de los cuatro sectores económicos y los cambios producidos en las participaciones de cada uno de ellos en el empleo regional.

En primer lugar destaca la evolución negativa del número de ocupados en el Sector Primario y en el Sector Industrial frente a los otros dos que registran importantes tasas de crecimiento, en particular el Sector Servicios, aunque tales incrementos no han permitido, aún, compensar completamente las pérdidas de los dos primeros por lo que, tal y como se mostró antes, la región no pudo recuperar todavía los niveles de empleo existentes a mediados de los años setenta.

Más concretamente, el Sector Primario y el Industrial registraron una pérdida neta conjunta del orden de 140.000 ocupados (90.000 y 50.000 respectivamente) durante el periodo, lo que representa el 32% del empleo regional inicial. Esta pérdida de empleados permite dimensionar mejor la magnitud del esfuerzo y del coste asumido por la región en el saneamiento de su estructura económica. Coste que se ha traducido también en el cierre de miles de explotaciones

Figura 4
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD
(Asturias, 1977-2002, miles de trabajadores, EPA, medias anuales)



agropecuarias e industriales y en fuertes pérdidas de actividad productiva. Esta amortización de tejido productivo ineficiente ha sido compensada parcialmente por los otros dos sectores Servicios y Construcción, donde se ha generado un volumen de empleo neto equivalente a más de 100.000 personas. Restan, por tanto, unos 40.000 para alcanzar los niveles de empleo existentes a mediados de los años setenta.

El proceso reasignación de recursos entre los grandes sectores ha generado una nueva estructura de la ocupación asturiana por actividades económicas muy distinta de la original, en la que el peso conjunto de los sectores básicos, Primario e Industrial, ha pasado de representar el 60% del empleo regional a tan solo un 27%, en beneficio de una mayor participación del Sector Servicios que supera en la actualidad el 62%, en sintonía con la evolución seguida por las regiones más desarrolladas de España y la UE. Esta es, a grandes rasgos, la primera gran transformación que se ha realizado en la economía regional durante las últimas décadas. Transformación que se puede precisar aún más a partir del análisis de la evolución del empleo de las principales ramas de cada uno de dichos sectores.

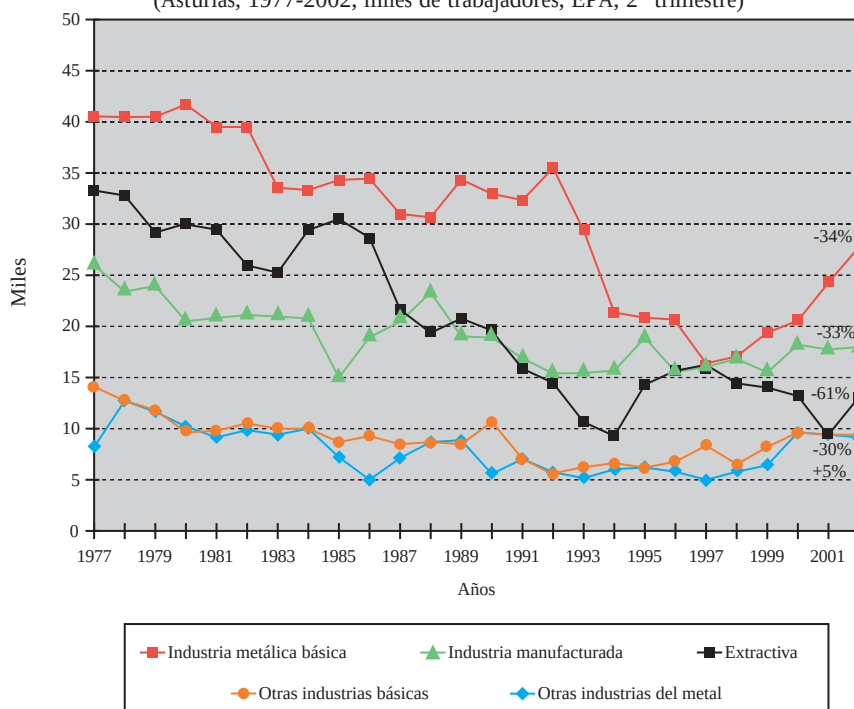
En la Figura 5 se exponen las series de empleo de las principales ramas industriales. Como es fácil observar, la caída del empleo de este sector tiene su origen en la práctica totalidad de sus actividades.

Destacan el comportamiento negativo de las Industrias Extractivas y Producción de Minerales Metálicos que pierden, respectivamente, un 61% y un 34% de su ocupación. Solamente experimenta un crecimiento significativo del empleo la rama denominada Otras Industrias del Metal que agrupa a diversas actividades transformadoras de los metales, gracias al incremento acumulado a lo largo del último lustro, durante el cual las Industrias Metálicas Básicas también registraron un avance notable aunque aún insuficiente para compensar sus pérdidas anteriores².

Al contrario de lo ocurrido en el Sector Industrial el comportamiento positivo del

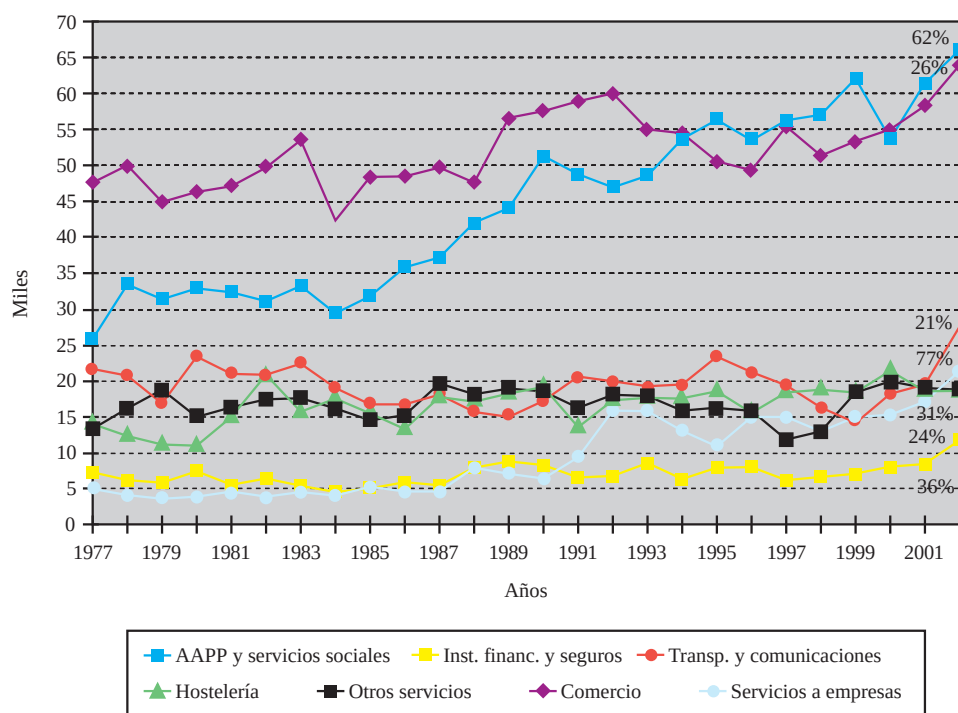
² Para una descripción detallada de los problemas productivos de las principales ramas industriales y su incidencia en la economía regional se pueden consultar los siguientes trabajos: Hernández, M (2001); Vázquez, J. A y Hernández, M (1991) y Vázquez, J. A y Rosal, I (1999).

Figura 5
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA POR RAMA DE ACTIVIDAD
(Asturias, 1977-2002, miles de trabajadores, EPA, 2º trimestre)



Sector Servicios es el reflejo del crecimiento de la ocupación en todas sus principales ramas de actividad. En la Figura 6 se puede comprobar que la aportación neta más voluminosa ha sido la de Administraciones Públicas y Servicios Sociales (sanidad y educación) que se dio fun-

Figura 6
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LOS SERVICIOS POR RAMA DE ACTIVIDAD
(Asturias, 1977-2002, miles de trabajadores, EPA, 2º trimestre)



Cuadro 1
BALANCE: CONTRIBUCIONES A VARIACIONES DEL EMPLEO
(%, EPA)

	1985-1997			1997-2002		
	Asturias	Resto España	País Vasco	Asturias	Resto España	País Vasco
Empleo total	-9,5	21,4	18,0	18,6	28,0	22,8
Sector primario	-13,7	-8,2	-3,9	-2,8	-0,7	0,0
Industrias extractivas	-4,2	0,0	0,4	-1,0	0,0	-0,1
Industrias del metal	-5,7	0,4	-1,5	4,6	2,1	4,9
AAPP y servicios sociales	6,9	9,1	10,2	3,1	4,9	4,3
Servicios no sociales	5,1	16,0	12,5	11,4	13,6	9,0

damentalmente en la segunda mitad de la década de los ochenta, en plena eclosión del Estado de Bienestar español. A esta actividad le sigue en volumen de aportación el Comercio y Reparaciones, aunque el mayor incremento relativo fue el correspondiente a Servicios a las Empresas que aumentó su nivel de empleo en un 77%³.

Este último dato es de gran interés por un doble motivo, en primer lugar, porque se trata de uno de los sectores más directamente vinculados con la modernización y el crecimiento económico regional y, por otro, por ser el destino laboral de un gran número de personas con cualificaciones superiores cuya oferta ha aumentado sustancialmente durante los años noventa. No obstante, aún debe crecer mucho más hasta alcanzar el peso que tiene en las regiones más desarrolladas.

Complementariamente al análisis anterior, el Cuadro 1 contiene datos que permiten comparar la evolución del empleo global de la economía

asturiana con el resto de España y el País Vasco, desde mediados de los años ochenta y en dos periodos bien diferenciados. Concretamente, el primero que abarca los doce años comprendidos entre 1985 y 1997. Años en los que se inició y consolidó el cambio de tendencia en el resto del país, aumentando el empleo en más de un 21%, mientras que en Asturias se siguió destruyendo empleo en términos netos, un 9,5%. El segundo periodo abarca los años 1997-2002, durante los cuales se inicia el hipotético cambio tendencial del empleo asturiano. Como se puede ver en dicho Cuadro, en este último periodo, la ocupación correspondiente al resto de España y el País Vasco siguió aumentando a buen ritmo pero ahora, a diferencia de lo ocurrido en el primero, también aumenta en Asturias y a una tasa de orden similar al que se dio en esas otras dos áreas durante el relanzamiento de la ocupación.

A lo largo del primero de estos dos periodos, las actividades mayoritarias en el empleo asturiano, el Sector Primario, las Industrias Extractivas y las del Metal, sufrieron importantes pérdidas de ocupación que representaron más de un 23% del empleo regional. Pérdidas

³ Para conocer más detalles acerca de la evolución de los servicios en Asturias se puede consultar el estudio de Martínez, S. R y Rubiera, F. (2001).

que fueron compensadas parcialmente por el Sector Servicios, y en particular por la rama Administraciones Públicas y Servicios Sociales. En cambio, en el resto de España, la destrucción de empleo se concentró fundamentalmente en el Sector Primario y en una dimensión muy inferior, un 8% frente a cerca de un 14% en el caso de Asturias. En el País Vasco, la caída del empleo del sector Primario tuvo una repercusión aún menor, menos del 4%. Incluso en el caso de Industrias del Metal, la contribución negativa a la evolución del empleo total fue del 1,5% frente a 5,7% en el caso de Asturias. Esto es, entre 1985 y 1997, los tres sectores que constituían la base de la estructura económica asturiana siguieron inmersos en fuertes procesos de ajuste dando lugar a una amortización de puestos de trabajo mucho más importante, en términos relativos, que en el resto de España y el País Vasco. Amortizaciones de empleo que no pudieron ser compensadas por las nuevas empresas y actividades creadas⁴.

Adicionalmente, en este mismo periodo, las ramas de actividad terciarias que fueron las principales fuentes de empleos alternativos en todas los ámbitos de referencia también tuvieron en Asturias un comportamiento diferenciado con respecto al resto del país. En especial, las clasificadas como Servicios no Sociales que aportaron al crecimiento del empleo regional solamente un 5%, mientras que en el resto de España y País Vasco dichas ramas aportaron porcentajes muy superiores un 16% y un 12,5%, respectivamente. Comportamiento que es obvio si se tiene en cuenta que en aquellos momentos los sectores básicos estaban culminando su ajuste introduciendo mucha incertidumbre acerca del futuro de la región.

Por el contrario, es fácil comprobar cómo en el segundo período objeto de estudio, de 1997 a 2002, los componentes de la evolución del empleo global en Asturias han sido muy distin-

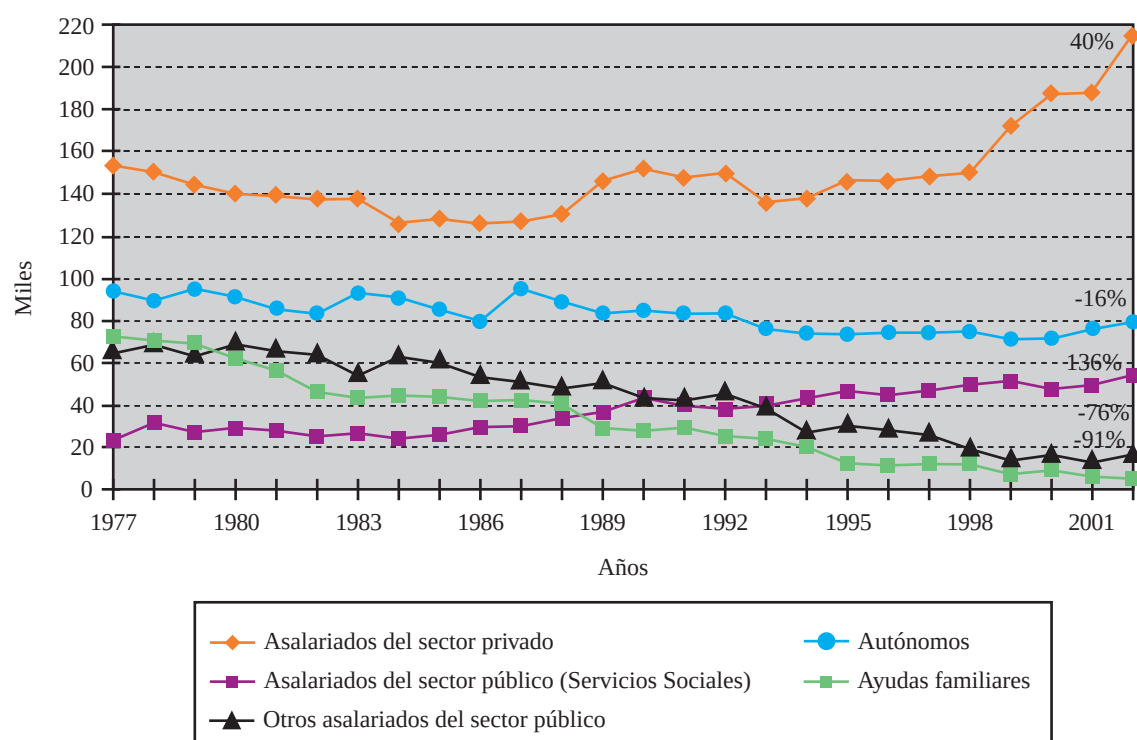
tos a las del periodo anterior y definen patrones parecidos a los que registraron las otras dos áreas durante el despegue. En primer lugar, las pérdidas de empleo en los sectores y actividades básicos ya no son tan voluminosas como en el pasado, e incluso se compensan entre sí. Por ejemplo, el Sector Primario y las Industrias Extractivas perdieron un volumen de empleo equivalente a una aportación negativa del 3,8%, disminución que se ha visto compensada no ya por el sector servicios sino por la aportación positiva de Industrias del Metal, un 4,6%.

Por otra parte, es importante resaltar que el crecimiento que ha experimentado recientemente el empleo regional no ha dependido tanto de lo ocurrido en el sector de Servicios Sociales, donde el peso del sector público es muy grande, que aportó sólo la mitad de lo que aportado en el periodo anterior, un 3,1%, como de los Servicios No Sociales que han contribuido con un 11,4%, casi cuatro veces más. Contribución, no obstante, un poco inferior a la registrada en el resto de España, 13,6%, aunque superior a las correspondientes al País Vasco, 9%. Estos hechos confirman que el comportamiento seguido por el empleo asturiano en estos últimos años de recuperación responde a un patrón similar al seguido por la ocupación de estas dos áreas en la etapa del cambio de tendencia.

En síntesis, a lo largo de las últimas décadas la economía asturiana ha registrado un proceso de ajuste que afectó a la mayoría de sus actividades productivas y que se ha traducido en una amplia y profunda reasignación de los recursos humanos regionales entre sectores y ramas, cambiando radicalmente la estructura del empleo asturiano. El Sector Primario y el Industrial han reducido drásticamente su participación en esta nueva estructura, en particular las Industrias Extractivas y Metálicas Básicas, pasando de ser las principales fuentes de ocupación para los asturianos a tener un peso muy inferior al del Sector Servicios que se ha convertido ahora en el principal empleador de los asturianos. El creciente peso de este último sector tiene su origen en el de la totalidad

⁴ En Arango, J (2001) y en Pañeda, C y Blanco, J (1994) se pueden consultar análisis muy detallados acerca de las particularidades del Sector Primario asturiano.

Figura 7
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO SEGÚN SITUACIÓN PROFESIONAL
(Asturias, miles de trabajadores, 1977-2002, EPA, 2º trimestre)



de sus actividades como ha sucedido en el caso de las economías de las regiones más desarrolladas y en el resto del país desde mediados de los años ochenta. En general se puede concluir que a lo largo del último lustro el empleo asturiano ha seguido unas pautas muy semejantes a las registradas durante el despegue de la economía española a partir de 1985.

2.2.2. Cambios en la vinculación con la actividad económica y mayor protagonismo de la iniciativa privada

La adaptación de la estructura productiva regional a las nuevas circunstancias competitivas también ha modificado significativamente las formas de vinculación de los asturianos con la actividad económica y ha determinado el aumento del peso de la iniciativa privada regional en la generación de empleo.

En la Figura 7, se puede observar la evolución del número de personas ocupadas en Asturias según las principales formas de encu-

dramiento laboral: Asalariado del Sector Privado, Asalariado del Sector Público, Ayuda Familiar y Autónomo.

Entre estos datos destaca, tanto por su volumen como por sus implicaciones cualitativas, la fuerte caída de los Ayudas Familiares, tipo de encuadramiento laboral se redujo drásticamente durante el periodo, en cerca de 63.000 personas, más del 90 % de sus efectivos iniciales. Este tipo de empleo, prácticamente residual en las economías modernas, empleaba en Asturias a un 17% de las personas ocupadas a mediados de los setenta, mientras que, en la actualidad, sólo alcanza el 2% del empleo regional. También es destacable por los mismos motivos la caída experimentada por Otros Asalariados del Sector Público, en su mayoría trabajadores industriales, que redujeron sus efectivos en más de 50.000 personas, un 76% del volumen existente a mediados de los años setenta. Esta reducción tan significativa de ambas formas de vinculación laboral se produce como consecuencia de la reducción experimentada por el empleo del Sector Primario donde se concen-

traban la mayor parte de las Ayudas Familiares, y el de las Industrias Extractivas y del Metal con una preponderancia clara de las empresas públicas estatales.

En ambos casos, tal como se puede observar en la Figura 7, los procesos de ajuste están muy avanzados y las previsibles amortizaciones adicionales de puestos de trabajo tendrán poca incidencia directa sobre la evolución del empleo agregado. No obstante, la caída del número de Otros Asalariados del Sector Público, fue compensada en parte por los Asalariados del Sector Público en Servicios Sociales (Administraciones Públicas, Sanidad y Educación fundamentalmente) que aumentaron su volumen inicial en 30.000 empleados aproximadamente. De tal forma que, la evolución del empleo público globalmente considerado registra un saldo negativo de más de 20.000 personas, un 5%⁵.

Por su parte los trabajadores autónomos redujeron también su número en cerca de 16.000 personas, un 16% del volumen inicial aunque el gran cambio vivido en este caso fue su reasignación desde el sector primario hacia el Sectores Servicios y Construcción.

En síntesis, estas cifras indican que las formas más frecuentes de encuadramiento laboral de los asturianos que representaban hace veinticinco años el 63% del empleo regional se redujeron en 100.000 empleados, aproximadamente, pasando a representar en la actualidad un porcentaje mucho menor, el 44%.

Tales pérdidas han sido paulatinamente compensadas por la forma de vinculación laboral mayoritaria en las regiones desarrolladas del mundo: Asalariado del Sector Privado. Como se puede comprobar en la misma Figura, este tipo de empleo sufrió un recorte considerable durante la primera mitad de los años ochenta para crecer después en cerca de 85.000 ocupa-

dos, especialmente durante el último quinquenio, alcanzando en la actualidad una cifra cercana a los 215.000, un 40% más que a mediados de los setenta. Dichas cifras indican también que el empleo Asalariado del Sector Privado ya es la forma de vinculación predominante en Asturias, el 58%, aunque debe seguir creciendo mucho más para igualar su peso con el que tiene en la media del resto del país, 65% del empleo total.

Esta es la segunda gran transformación operada en la economía regional que refuerza el carácter eficiente de la reestructuración realizada en las actividades productivas. El protagonismo del sector privado en el crecimiento del empleo demuestra que hoy Asturias ofrece incentivos para el desarrollo de nuevos proyectos empresariales y que poco a poco va sustituyendo formulas de ocupación arcaicas y al Sector Público como fuente de empleo preponderante⁶.

Precisamente, las últimas estadísticas disponibles sobre la evolución del número de centros de trabajo con asalariados muestran unas cifras que corroboran este relanzamiento de la iniciativa privadas empresarial en la región. Concretamente, de acuerdo con el Directorio central de Empresas, este tipo de establecimientos ha crecido, en Asturias, más de un 25% en los últimos tres años, porcentaje muy superior al correspondiente al conjunto de la economía española, 12,5%. Adicionalmente, de acuerdo con esta misma fuente, han sido los establecimientos pequeños y medianos los que más han crecido. En el caso concreto de Asturias este patrón es del mayor interés ya que, por una parte, complementa y refuerza los resultados anteriores acerca del relanzamiento de la participación de la iniciativa privada regional y, por otra, supone un nuevo rasgo diferencial positivo de la estructura económica actual, muchas empresas en muchas activida-

⁵ Para una visión panorámica acerca del papel determinante jugado por el Sector Público en Asturias a lo largo del periodo se puede consultar Monasterio, C y Suárez Pandiello J (2001).

⁶ En Cuervo, A (1999) y Vázquez, J. A (1999) se pueden encontrar reflexiones fecundas acerca de las funciones del sector privado y el sector público en la economía regional.

des diferentes, frente a pocas y pocas, respectivamente que caracterizaban la anterior.

En resumen, a lo largo de las últimas décadas Asturias ha realizado una profunda transformación de su economía. Concretamente, ha sacrificado una gran parte de su tejido productivo que se había quedado fuera del mercado por su carácter no competitivo y lo ha ido sustituyendo por otro adaptado a las nuevas circunstancias imperantes en los mercados como indica el hecho de que el protagonismo de esta regeneración sea la iniciativa privada que incentivada por las oportunidades de negocio existentes en la región ha creado nuevas empresas, sustituyendo el protagonismo del Sector Público en la producción directa de bienes y servicios no sociales y reemplazando formas de vinculación con la actividad económica arcaicas por trabajo asalariado que implica la existencia de nuevos proyectos económicos solventes a medio y largo plazo. Estas transformaciones han perfilado una economía radicalmente diferente de la existente en los años setenta y con rasgos muy similares a las de las regiones más desarrolladas por lo que se puede confiar que, en condiciones normales y por encima de las fluctuaciones cíclicas, mantendrá a largo plazo una tendencia creciente del empleo que le permita alcanzar niveles de ocupación consistentes con el tamaño de su población y con las tasas de ocupación convencionales en cualquier economía moderna.

3. CONVERGENCIA CON ESPAÑA Y LOS OBJETIVOS DE LA UE

De acuerdo con las conclusiones de la sección anterior, el empleo asturiano estaría situado en una nueva senda de crecimiento cuyo alcance se trata de evaluar en esta sección. En otros términos, en esta sección se plantean las siguientes cuestiones: ¿Puede Asturias generar suficiente empleo como para situar la proporción de asturianos ocupados, la tasa de empleo, en los niveles medios del resto de la economía española, en un tiempo razonable? ¿Podrá la región alcanzar los objetivos de convergencia

en tasas de empleo fijados por la Unión Europea para el 2010?

3.1. Convergencia con el resto de España

La tasa de empleo asturiana ha evolucionado de forma marcadamente diferenciada a la del resto de España, tanto desde el punto de vista del volumen de empleo como de la población en edad de trabajar (16-64 años), numerador y denominador de la fracción, respectivamente, que la define.

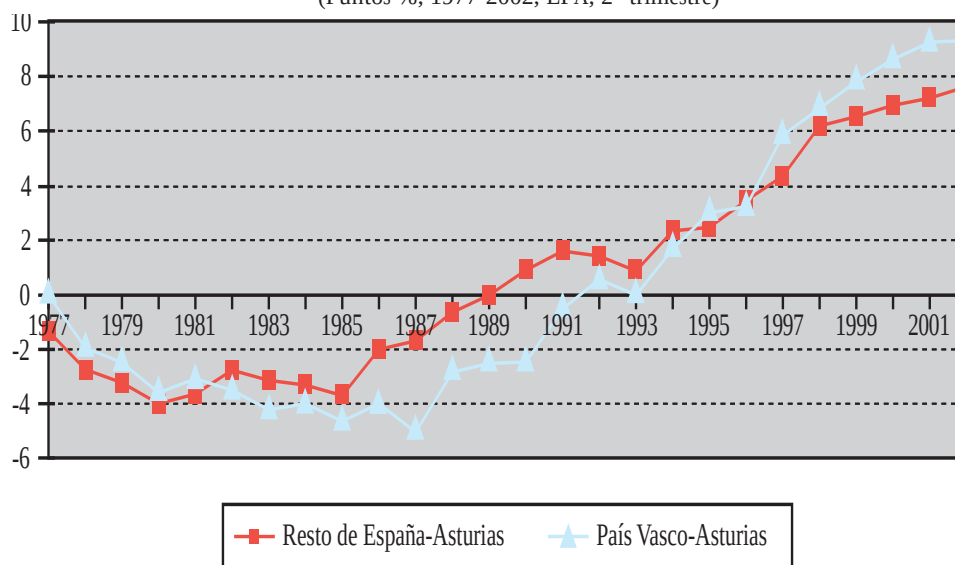
Por una parte, tal y como se expuso en la sección anterior, hasta 1997, Asturias ha estado inmersa en un proceso de amortización de puestos de trabajo mucho más intenso que el de creación de nuevos empleos mientras que en el resto del país, a partir de 1985, se ha generado un importante volumen de empleo neto. Por otra, Asturias también se ha caracterizado por sufrir, con anterioridad y de forma más drástica, el envejecimiento de la población. Más en concreto, la población en edad de trabajar ya comenzó a disminuir en Asturias desde principios de los años 90, mientras que en el resto del país, en promedio, este fenómeno no ha ocurrido aún⁷. A pesar de todo, la destrucción de empleo ha sido tan intensa y tan prolongada que la evolución demográfica sólo ha servido para atenuar ligeramente las disparidades entre las tasas de empleo de Asturias y las de las demás regiones españolas que se sitúan hoy en el 52% y el 60%, respectivamente. La evolución de dichas disparidades se ilustran en la Figura 8, en donde se representan las diferencias entre las tasas de empleo del resto de España y Asturias, por una parte, y del País Vasco y Asturias, por otra. Como es fácil observar, dichas diferencias han dejado de estar a favor de Asturias en torno al comienzo de la década de los noventa, y, desde entonces, han evolucionado en contra de forma creciente. No

⁷ Un análisis más pormenorizado acerca de los cambios demográficos de la población asturiana y del resto de España así como su relación con el empleo durante el periodo se puede consultar en Felgueroso, F y Lorences, J (2002).

Figura 8

DIFERENCIAS EN TASAS DE EMPLEO (16-64 AÑOS) ENTRE EL RESTO DE ESPAÑA
Y ASTURIAS Y EL PAÍS VASCO

(Puntos %, 1977-2002, EPA, 2º trimestre)



obstante, también se puede apreciar que, desde 1997, este crecimiento es más lento debido al relanzamiento del empleo asturiano.

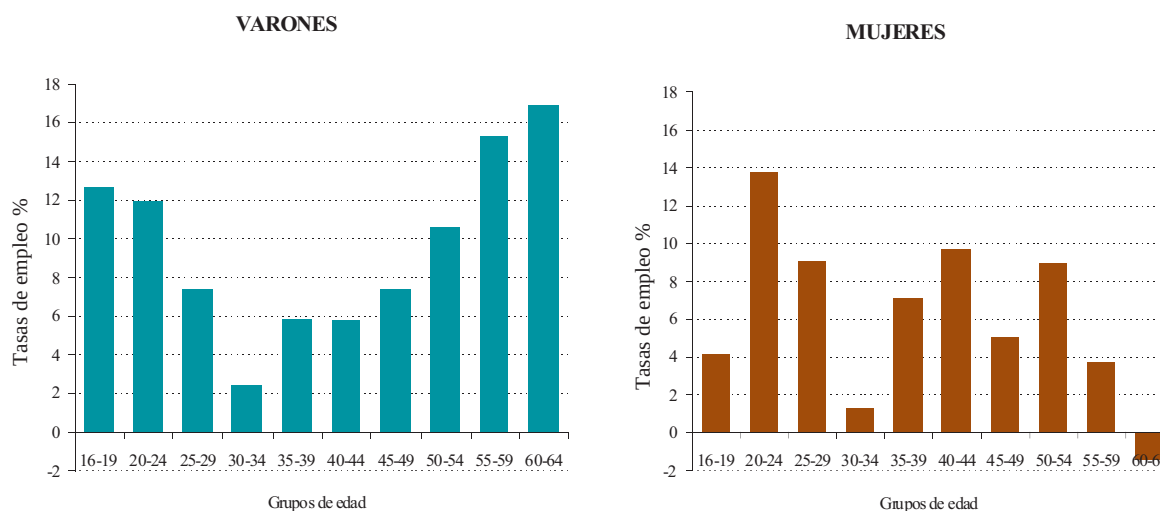
En resumen, para tener una tasa de empleo equiparable a la del resto de España, Asturias necesitaría en la actualidad elevar la suya en más de ocho puntos porcentuales, equivalentes a unos 55.000 empleados adicionales. Cifra

que al ritmo de crecimiento actual sería alcanzable en cinco años. No obstante, es preciso tener en cuenta que la tasa de empleo del resto del país también está creciendo y se orienta al cumplimiento de los objetivos de la UE para 2010 lo que, como se comprobará en el apartado siguiente, exigiría al empleo asturiano un aumento significativo del ritmo actual de crecimiento.

Figura 9

DIFERENCIAS EN TASAS DE EMPLEO EL RESTO DE ESPAÑA Y ASTURIAS POR SEXO
Y GRUPOS DE EDAD

(EPA, 2002, 2º trimestre)



La comparación de los diferenciales por sexo y grupos de edad, tal como que se muestra en la Figura 9, permite deducir que dicho proceso de convergencia debe resolver importantes problemas de empleabilidad que afectan a segmentos muy concretos y amplios de la población potencialmente activa. Como se puede apreciar, la práctica totalidad de las diferencias existentes entre las tasa correspondientes al resto de España y Asturias son de signo positivo, indicando que en promedio el resto del país tiene mayores porcentajes de empleo tanto para mujeres como para varones de cualquier edad. En el caso de los varones, el histograma presenta un claro perfil en forma de U revelando que las mayores diferencias se producen para las personas más maduras y las más jóvenes. En el caso de las mujeres este patrón no es tan claro, pero coincide para las más jóvenes, el hecho de que no coincida para las de edades más elevadas se puede deber a que tanto en el ámbito asturiano como en el del resto de España, el proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo es relativamente reciente y el fenómeno no está tan decantado como en el caso de los varones. Estos datos indican que los más jóvenes de ambos sexos y los varones de más edad encuentran en Asturias más dificultades para ser contratados que en el resto de España. Problemas que se tratan en el apartado siguiente y pueden afectar seriamente al ritmo de convergencia de la región con el resto del país y al logro de los objetivos de la UE.

3.2. Convergencia con la Unión Europea

Como consecuencia de los sucesivos Consejos Europeos celebrados a partir de Lisboa, 2000, se han definido objetivos de convergencia en tasa de empleo para la Unión Europea con un horizonte temporal situado en el año 2010. Dichos objetivos se presentan en el Cuadro 2, de forma global y desagregada, por colectivos de especial relevancia.

El objetivo global es que el 70% de la población potencialmente activa (de 16 a 64

años) esté empleada en el año 2010, al mismo tiempo que el 60% de las mujeres y el 50% de la población de más de 55 años. Para cumplir con estos tres objetivos, Asturias debería aumentar sus tasas de empleo actuales en 18, 22 y 18 puntos porcentuales, respectivamente. En concreto, para conseguir una tasa global de ocupación del 70%, deberían aumentar en unos 130.000 el número actual de personas ocupadas, lo que implica un aumento neto del empleo de un 35%. De dicho volumen, aproximadamente 80.000 deberían ser mujeres y más de 20.000 personas de ambos sexos mayores de 55 años. Evidentemente, tanto el tamaño como la composición de la población experimentará cambios importantes a lo largo de esta década. Teniendo en cuenta exclusivamente los efectos del crecimiento demográfico vegetativo (esto es, obviando los flujos migratorios que tendrán lugar a lo largo de década), los objetivos en términos de creación de empleo serían, en principio, menores: unos 110.000 ocupados adicionales en lugar de 130.000, de los cuales 68.000 deberían ser mujeres y 32.000 mayores de 55 años.

En resumen, en el caso de las mujeres y de la población mayor de 55 años, las tasas de ocupación objetivo son menores que la global aunque su logro, dado el retraso acumulado, exigirá un importante esfuerzo tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Concretamente, a pesar de que, a lo largo de los últimos años las mujeres asturianas han realizado un enorme esfuerzo en formación que sitúa a las más jóvenes en niveles de post-obligatoria por encima de la media de la UE, han encontrado muchas dificultades para emplearse. Entre las razones de este hecho tan trascendente se encuentran dos fundamentales. Por una parte, la contratación a tiempo parcial, régimen que mayor impacto tiene sobre el empleo femenino en la UE, está muy poco desarrollado en Asturias⁸. Por otra, la orientación que ha seguido la mujer asturiana en la realización de estudios profesionales ha

⁸ Para un mayor abundamiento en este tema, puede consultarse Felgueroso, F y Lorences J (2001).

Cuadro 2
OBJETIVOS DE LA UE PARA EL AÑO 2010

Colectivo	Tasas de empleo		Creación de empleo necesario	
	UE	Asturias	Asturias	
	Objetivos	2002	Población 2002	Población 2010
Población de 16 a 64 años	70%	52%	128.000 (35%)	108.000 (29%)
Mujeres de 16 a 64 años	60%	38%	77.000 (57%)	68.000 (50%)
Población de 55 a 64 años	50%	32%	21.000 (58%)	32.000 (89%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA (2002, 2º trimestre) y de mortalidad por sexo y edad (SADEI).

estado demasiado concentrada en ciencias sociales y humanidades y muy pocas han cursado estudios técnicos que son más demandadas por el sistema productivo. En cuanto a la población madura de ambos sexos, en el artículo citado, se muestra también que el principal problema que perjudica su empleabilidad es su escaso nivel de educación y formación profesional cuya superación tropieza, entre otras dificultades, con las abundantes prejubilaciones que adelanta la edad en la que las personas dejan de considerar rentable seguir invirtiendo en capital humano.

De acuerdo con los datos anteriores, el logro de los objetivos propuestos por la UE para el 2010 exige aumentar el ritmo de crecimiento del empleo de los últimos cinco años en unos 6.000 empleos más en promedio anual, en total 16.000. ¿Es factible este aumento de ritmo?. Dentro del contexto de este artículo, la respuesta también es clara, aceptando que la economía asturiana está situada en una nueva tendencia creciente del empleo y en condiciones normales, el aumento de la velocidad de crecimiento del

empleo va a depender obviamente de la dinámica de la demanda de trabajo pero también de la oferta, y de forma muy especial, de los avances que se logren en la mejora de la empleabilidad de las mujeres, los mayores de 55 años y los jóvenes. Precisamente, en la próxima sección se formulan algunas propuestas en esta dirección. No obstante, lo que sí parece claro es que el empleo a medio y largo plazo se situará por encima del nivel de 1997 de forma consistentemente con el cambio de tendencia iniciado.

4. RECOMENDACIONES PARA ACELERAR EL RITMO DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO ASTURIANO

Obviamente, la aceleración del ritmo de crecimiento del empleo asturiano depende en primer lugar de la demanda de trabajo y por tanto de la continuidad y ampliación de las políticas de dinamización que viene desarrollando la Administración en materias de infraestructuras (comunicaciones de todo tipo y suelo industrial

Cuadro 3

ACCIONES QUE CONTRIBUIRÍAN A UN MAYOR CRECIMIENTO DEL EMPLEO ASTURIANO

COLECTIVO	PROBLEMAS	SISTEMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL	NEGOCIACIÓN COLECTIVA
MUJERES	Tiempo parcial segregación	Reorientación estudios	Flexibilidad jornada
POBLACIÓN DE EDAD AVANZADA	Prejubilación: actividad/ productividad	Educación de adultos, FP continua	Cláusulas sobre prejubilación. Incentivos Formación
JÓVENES	Efectos desplazamiento	Coordinación FP/Universidad	Fomento del aprendizaje, diferenciación salarial

fundamentalmente) y a los incentivos a la inversión y a la apertura de nuevas empresas. No obstante, el desenvolvimiento del mercado de trabajo a lo largo de las últimas décadas ha demostrado que el aumento del empleo también está dificultado por problemas que afectan a la oferta de trabajo. Concretamente, como se ha expuesto en la sección anterior en Asturias existen colectivos con dificultades particulares a la hora de encontrar empleo. Dificultades que se traducen en tasas de empleo muy inferiores a las del resto de España para el caso de las mujeres, los mayores de 55 años y los jóvenes. En el Cuadro 3 se proponen una serie de acciones que contribuirían a atenuar tales dificultades y favorecerían el crecimiento del empleo asturiano y la velocidad de convergencia con el resto de España y la UE.

En particular, para avanzar en la mejora de la empleabilidad de las mujeres asturianas se propone el fomento de la contratación a tiempo parcial que es el tipo de jornada que ha impulsado sustancialmente el empleo femenino en las principales economías europeas. El

desarrollo de la contratación a tiempo parcial a través de la negociación colectiva favorecería simultáneamente el crecimiento de las actividades de servicios cuyo funcionamiento exige un elevado grado de flexibilidad de la mano de obra. Coherentemente con lo expuesto en la sección anterior acerca de la especialización profesional de las mujeres asturianas, otra línea de actuación clave en este ámbito consiste en la reorientación de los estudios post-obligatorios, hoy excesivamente centrada en ciencias sociales y humanidades, hacia perfiles más técnicos. Sería recomendable que esta política reorientadora se basara fundamentalmente en mejorar la información acerca de la oferta formativa de los diferentes subsistemas de formación profesional (Universidad, F. P. Reglada, F. P. Ocupacional y F. P. Continua), así como acerca de las ocupaciones a las que dan acceso cada una de las diferentes titulaciones ofertadas, las condiciones de trabajo más frecuentes y la situación del mercado de trabajo de cada una de dichas ocupaciones. Toda esta información facilitaría la elección de estudios de forma más eficiente en el sentido de que cada persona

podría elegir su especialización profesional en función de sus posibilidades y teniendo en cuenta las demandas del sistema productivo⁹.

El aumento de la contratación de las personas de edades superiores a los 55 años seguramente define el objetivo más comprometido para la región debido, por una parte, al bajo nivel educativo y formativo de estas generaciones, significativamente inferior al resto de España, y por otra por las prejubilaciones que además de reducir la población potencialmente activa, adelantan, como ya se mencionó, la edad en la que el individuo deja de considerar rentable el seguir invirtiendo en capital humano. Estos efectos directos e indirectos sobre el nivel de cualificación de todos los asturianos aconsejan la reducción de las prejubilaciones a casos excepcionales. En cualquier caso, el aumento del empleo de las personas maduras demanda el diseño de políticas específicas que favorezca el incremento de su nivel educativo y formativo. El importante retraso acumulado por los asturianos de estas edades y el mayor envejecimiento relativo que afecta a la población potencialmente activa asturiana hace aconsejable que la oferta formativa se oriente no solo a los registrados como parados o a los que tienen empleo sino también y de forma especial a los que ahora son inactivos y cuya transición hacia el empleo está hoy seriamente limitada por su nivel de cualificación. El núcleo de esta política debería basarse en mejorar la accesibilidad al sistema formativo regional, ampliando la oferta de estudios en las diferentes zonas, diversificando el formato horario y la organización a lo largo del año y clarificando las equivalencias entre los títulos y certificados que expiden cada subsistema de formación profesional¹⁰.

Por otra parte, la empleabilidad de los jóvenes asturianos está hoy también condicionada por su formación y cualificaciones pero de forma muy diferente al caso de los mayores de

55 años. Concretamente, la estructura de la oferta de jóvenes titulados presenta un perfil de pirámide invertida, de tal forma que son más abundantes los titulados en estudios superiores (Universitarios y F. P. Reglada Superior o asimilados generados por los subsistemas no reglados) que los titulados medios, perfil que es contrario a la estructura de ocupaciones convencional donde predominan las aquellas de nivel medio sobre las que exigen formación superior. Este hecho, determina la existencia de un “efecto desplazamiento” de acuerdo con el cual, los titulados superiores ocupan empleos que solamente exigen estudios medios, desplazando en muchos casos a los que han realizado este tipo de estudios hacia niveles inferiores¹¹. Obviamente, dicho efecto perjudica la rentabilidad de la inversión en formación y anima la emigración de los mejor preparados y, en definitiva, dificulta a medio plazo la acumulación de capital humano en condiciones de cantidad y calidad suficiente para favorecer el despliegue de nuevas actividades productivas. Este fenómeno está condicionado por un doble motivo. En primer lugar, las dificultades para encontrar empleo vividas por los asturianos a lo largo de las últimas décadas favorecía que los jóvenes permanecieran en el sistema educativo “mientras que fuera posible” recorriendo todos los niveles hasta el más elevado. En segundo lugar, también ha tenido una gran importancia el hecho de que los diferentes subsistemas de formación profesional hayan funcionado de forma descoordinada, lo que ha provocado solapamientos y redundancias al diseñar su oferta formativa de forma independiente del resto. La descoordinación entre los diferentes subsistemas también ha determinado que la oferta de titulados sea deficitaria en algunos perfiles profesionales, especialmente algunos técnicos, y excedentaria en otros. La eliminación de tales ineficiencias exige, en primer lugar, la integración de los diferentes subsistemas formativos incluida la Universidad, en segundo lugar, la planificación centralizada de

⁹ Un desarrollo más exhaustivo de estas ideas se puede encontrar en Felgueroso, F y Lorences, J (2003).

¹⁰ Este aspecto se encuentra mucho más desarrollado en Felgueroso, F y Lorences, J (2003).

¹¹ Acerca del llamado “efecto desplazamiento” se puede consultar Felgueroso, F y Lorences, J (2003) donde se identifica y evalúa por primera vez para el caso de Asturias.

la oferta formativa regional acorde con las necesidades del sistema productivo y con las demandas de los ciudadanos y, en tercer lugar, el despliegue de un sistema integrado de orientación profesional y laboral que parta de la consideración de la formación y el empleo de los asturianos como la cara y cruz de una misma moneda que se denomina empleabilidad. En este mismo ámbito, sería del mayor interés que los convenios colectivos contemplasen de forma específica el fomento de los contratos de aprendizaje y en particular la remuneración diferenciada de estos trabajadores respecto al resto de la plantilla.

En síntesis, Asturias puede influir positivamente sobre la velocidad de creación de empleo animando la actividad económica y por tanto la demanda de trabajo pero también y de forma muy especial actuando sobre los obstáculos que por el lado de la oferta de trabajo han venido dificultando la contratación de las mujeres, las personas de más de 55 años y los jóvenes. Como se ha expuesto, las propuestas realizadas para estos tres grupos tienen un componente común que se traduce inequívocamente en la mejora de la eficiencia del sistema formativo tanto desde el punto de vista de su funcionamiento interno como, sobre todo, su sintonía con las necesidades del sistema productivo¹².

5. CONCLUSIONES

En las últimas décadas, Asturias ha realizado profundas transformaciones de su economía que permiten confiar en que el crecimiento experimentado por el empleo a partir de 1997 no solo obedece a componentes cíclicas sino también tendenciales. De acuerdo con esta hipótesis la economía asturiana habría terminado la fase crítica de su reconversión y ajuste, en la que la destrucción de empleo es más intensa que la generación de nuevos ocupados,

y estaría comenzando otra en la que, independientemente de fluctuaciones cíclicas, el empleo crecería en términos netos a lo largo de los próximos años.

En síntesis, las transformaciones experimentadas por la economía asturiana se pueden sistematizar en dos grandes apartados. Por una parte, se han reasignado los recursos productivos regionales dando lugar a una estructura económica muy diferente a la original y, por otra, han cambiado radicalmente las formas más frecuentes de encuadramiento laboral de los asturianos y el sector privado ha sustituido al público en la generación de empleo.

Concretamente, Asturias ha amortizado una gran parte de su tejido productivo que se había quedado fuera del mercado por su carácter no competitivo y lo ha ido sustituyendo por otro adaptado a las nuevas circunstancias imperantes. El resultado de este proceso de ajuste ha sido la redefinición de las bases de la economía regional. La nueva estructura económica se caracteriza, al igual que la de las regiones y países más desarrollados, por el predominio del Sector Servicios como principal empleador de los asturianos y con un peso creciente de nuevas Industrias Transformadoras. Esta mutación de la economía regional ha exigido un enorme esfuerzo en términos de empleo que se puede resumir en la pérdida de 140.000 empleados netos entre el Sector Primario y el Industrial, un 35% del empleo existente a mediados de los años setenta. De estos empleos perdidos se han recuperado cerca de 100.000 en el Sector Servicios y Construcción. Restan, por tanto 40.000 para alcanzar los niveles de empleo de hace veinticinco años.

La segunda transformación que ha experimentado la economía regional ha sido el cambio drástico en las formas de vinculación de los asturianos con la actividad económica y un mayor protagonismo del Sector Privado. Estos cambios han supuesto la reducción a niveles mínimos de las formas de encuadramiento laboral que como los Ayudas Familiares tienen carácter arcaico y residuales en las economías modernas. Este tipo

¹² Para profundizar en el estudio de la relación entre empleo y Sistema de Formación Profesional en Asturias pueden consultarse los siguientes trabajos: Felgueroso F y Lorences J (2003); Felgueroso F y Lorences J (2001) y Mato, F J (2002).

de ocupaciones pasó de representar un 17% de empleo regional a tan solo un 2%. Adicionalmente, el Sector Público ha reducido de forma sustancial su participación en el empleo industrial aunque, al mismo tiempo, lo aumentó en la provisión de Servicios Sociales dando lugar, no obstante, a un saldo global negativo del 5%. En definitiva, las formas de vinculación laboral más frecuentadas por los asturianos han reducido sustancialmente su peso en beneficio de la forma predominante en las economías desarrolladas, Asalariado del Sector Privado, que supone ya un 58% del total de ocupados asturianos, aunque deberá crecer mucho más hasta alcanzar el nivel del 65% correspondiente al resto de España.

El aumento de la participación del Sector Privado en la economía regional constituye un refrendo claro de la orientación que ha tomado la economía asturiana por cuanto significa que Asturias ofrece oportunidades de negocios competitivos y rentables. En esta nueva senda el Sector Público tiene un menor peso en la producción directa de bienes y Servicios no Sociales y se concentra en el desarrollo de funciones en las que es insustituibles, como la provisión de Servicios Sociales y en la generación de las condiciones oportunas (desarrollo de las comunicaciones, aumento de la oferta de suelo industrial, diseño de incentivos a la inversión y al empleo, propiciar la concertación regional ..) para que la actividad económica se desarrolle acorde con las necesidades sociales y los recursos disponibles.

Estas transformaciones sucintamente resumidas constituyen la base sobre la que se asienta la hipótesis acerca de que en el crecimiento experimentado por el empleo asturiano en el último lustro responde simultáneamente a componentes cíclicas y tendenciales. No obstante, a pesar del gran esfuerzo modernizador realizado es preciso puntualizar que aún queda camino por recorrer en esta dirección como demuestra el hecho de que sólo el 52% de los asturianos en edad de trabajar (16-64 años) tienen empleo. Porcentaje que sitúa a Asturias entre las regiones de menor tasa de ocupación

de la UE. Concretamente, ocho puntos porcentuales por debajo de la correspondiente al resto del país y dieciocho por debajo de los objetivos de la UE para el 2010. De tal forma que la convergencia asturiana hacia tasas de ocupación del 70% exige la generación de al menos 110.000 empleados netos adicionales para finales de la década. Volumen de empleo que exige el aumento del ritmo actual de crecimiento, más de 10.000 empleos netos al año, en cerca de 6.000 ocupados adicionales. El logro de este objetivo o aproximarse a él constituye un gran reto para la región y en esta dirección será clave la colaboración entre el Sector Público, el Sector Privado y los Agentes Sociales para el desarrollo de políticas dinamizadoras de la actividad económica (comunicaciones, suelo industrial e incentivos a la inversión y al establecimiento de nuevas empresas) y para superar determinados problemas que han venido perjudicando significativamente la empleabilidad de ciertos colectivos. Colectivos que, dada la estructura de la población asturiana, son imprescindibles para la consecución de aquel objetivo, especialmente las mujeres, las personas de ambos sexos mayores de 55 años y los jóvenes.

En tal dirección, en este artículo, se proponen una serie de medidas dirigidas a atenuar los problemas que dificultan la contratación de estos colectivos en mayor medida que en el resto del país. Esquemáticamente, se propone el desarrollo de la contratación a tiempo parcial que beneficiaría enormemente el empleo femenino y el aumento de tamaño del Sector Servicios, la reducción de las prejubilaciones a casos excepcionales y la mejora de la eficiencia del funcionamiento del sistema de formación profesional. Para terminar es muy conveniente insistir en la importancia crítica que tiene el diseño de una oferta formativa regional integrada y basada en la coordinación de los diferentes subsistemas de formación profesional, incluida la Universidad, que, por una parte, evite solapamientos y redundancias entre las enseñanzas y, por otra, asegure la consistencia entre oferta de titulados y las necesidades del sistema productivo regional.

REFERENCIAS

Arango, J. (2001): “Agricultura y espacio rural en Asturias”, Revista asturiana de Economía, N° EXTRA.

Cuervo, A (1999): “Reflexiones económicas sobre Asturias”. En Asturias de una economía de transferencias a una economía productiva, IEE, Madrid.

De La Fuente, A y Monasterio, C (2001): Capitalización y crecimiento de la economía asturiana, Fundación BBVA, Madrid.

Felgueroso, F y Lorences J (2001): “Población, empleo y capital humano en Asturias: 1980-2000”, Revista asturiana de Economía, N° EXTRA.

Felgueroso, F y Lorences J (2003): Documento técnico para el Plan Regional De Formación Profesional, (en prensa) Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, Oviedo.

Fernández V.; Lorences J.; Rodríguez C; Toharia L (1992): Condiciones de vida y trabajo en el Principado de Asturias, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, Oviedo.

Hernández, M. (2001): “La industria asturiana: Un paso adelante y dos atrás”, Revista asturiana de Economía, N° EXTRA.

Martínez, S. R y Rubiera, F. (2001): “Los

servicios en Asturias: Veinte años de terciarización”, Revista asturiana de Economía, N° EXTRA.

Mato, F. J (2002): La formación para el empleo: Una evaluación cuasi-experimental. Civitas, Madrid.

Monasterio, C y Suárez Pandiello J (2001). “El Sector Público en Asturias: Apuntes para un comienzo de siglo”, Revista asturiana de Economía, N° EXTRA.

Pañeda, C y Blanco, J. (1994) “Las transformaciones del sector agrario” en Vázquez J. A y Ojeda G., Historia de la economía asturiana, Prensa Asturiana, Oviedo.

SADEI (1991): Datos y cifras de la economía asturiana 1990, Oviedo.

SADEI (2001): Datos y cifras de la economía asturiana 2000, Oviedo.

Vázquez, J. A y Hernández, M. (1991): “La industria asturiana: la segunda reconversión”, Economía Industrial, N° 279-280.

Vázquez, J. A y Rosal, I. (1999): “La minería del carbón”, Revista asturiana de Economía, N° 15.

Vázquez, J. A (1999): “La economía asturiana de fin de siglo: Escenarios, tendencias y estrategias”, en Asturias de una economía de transferencias a una economía productiva, IEE, Madrid.

8

PACTO INSTITUCIONAL POR EL EMPLEO: UN EJEMPLO DE DIÁLOGO SOCIAL

D. Graciano Torre González
Consejero de Trabajo y Promoción de Empleo

D. Graciano Torre González nace en 1951.

Es Licenciado en Historia por la Universidad de Oviedo y se dedicó a la docencia como profesor de EGB.

Desempeñó el cargo de Director del Colegio Público Rey Aurelio de Sotrondio y del Centro de Profesores del Nalón.

Fue Alcalde del Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio; Presidente de la Mancomunidad de Obras y Servicios del Nalón; Presidente de la Federación Asturiana de Concejos; Miembro de la Comisión de Mancomunidades de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias); miembro del Consejo Federal de la FEMP; Miembro de la Comisión Ejecutiva de ACOM España (Acción para las Comarcas Mineras); Vicepresidente de la Red de Excelencia Territorial Europea.

Es miembro de la Ejecutiva de la FSA (Federación Socialista Asturiana) y, en la actualidad, ocupa el puesto de Consejero de Trabajo y Promoción de Empleo en el Principado de Asturias.

A lo largo de estos dos últimos años se ha hablado mucho, tanto por parte de los partidos políticos como de los propios signatarios del Pacto Institucional por el Empleo (PIE), al respecto del mismo, de sus cumplimientos, de sus resultados o de los aspectos numéricos del mismo, así como de lo referido a los compromisos económicos y al número de personas sobre las que tuvo incidencia.

No quiero ni voy a entrar hoy en este tipo de cuestiones, no pretendo ni voy a entrar en el balance cuantitativo y numérico de los tres años de vigencia y ejecución del PIE, por una parte, porque su seguimiento y evaluación se ha venido realizando a través de los mecanismos contemplados en el mismo: la Comisión de Seguimiento y la Comisión Delegada para Asuntos Económicos (el próximo día 24 se analizarán los resultados correspondientes a los años 2000, 2001 y 2002), y también porque periódicamente los datos son reflejados por los distintos medios de comunicación, por lo que más allá de cualquier controversia son de sobra conocidos.

Pretendo en todo caso hacer una mínima reflexión teórica de la importancia conceptual del Pacto, los principios que lo informan, de su concordancia con el pensamiento moderno respecto de los modos de hacer y trabajar que se preconiza en nuestro entorno europeo y terminar con algunas consideraciones acerca del futuro de un posible pacto.

Ello no impide que, inicialmente, como reflexión global, tenga que decir que si como parecen coincidir todos los analistas, Asturias ha roto en estos últimos años las barreras que nos anclaban en los sistemas tradicionales y que impedían nuestro crecimiento, a saber: estructuras de decisión poco participativas, escasa apertura empresarial hacia el exterior y mínimo uso y desarrollo de modernas infraestructuras y tecnologías de información y comunicación.

Y así, hoy día, sin haber naturalmente culminado el proceso, nos encontramos, al contrario, con:

Estructuras más democráticas, no sólo en legitimidad de origen sino en legitimidad de ejercicio. En consecuencia más participativas en la configuración de la toma de decisiones como lo demuestra la incorporación de representantes de los empresarios y los trabajadores en órganos como el IDEPA, la FICYT, el Consejo de la Formación Profesional, el Consejo de Relaciones Laborales, Políticas Activas y del Servicio Público de Empleo o el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, por citar algunos.

La apertura de nuestra economía hacia el exterior, con un crecimiento importante de las exportaciones y un elevado aumento de la tasa de cobertura, es decir la mejora sustancial de nuestra balanza comercial, generando un dinamismo que ha hecho que en el último trimestre del pasado año hayan sido las exportaciones asturianas las que lideraron las mismas en el conjunto del país y que en el año 2.001 hayan sido las que más han crecido porcentualmente en el conjunto de España, muy por encima de la media nacional que fue del 1,7% frente al 14,1% de Asturias.

El desarrollo de las infraestructuras de las nuevas tecnologías de la comunicación, y la información y la extensión de su uso nos coloca según las estadísticas a la zona de cabeza de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia hoy transitamos por caminos que nos conducen a situaciones de mayor bonanza: más y más modernas empresas, mayor número de afiliaciones a la seguridad social, mayor competitividad de las empresas, menos paro registrado y menor paro EPA, mayor tasa de actividad, etc.

Si una buena parte de las políticas que pretendían estos resultados estaban acordadas en el PIE, no es posible denostarlo de la manera que algunos pretenden, circunscribiendo el resultado del mismo a aspectos parciales y puntuales dependientes de la discrepancia, en más o en menos, de una cifra concreta. Sin duda algo tiene que haber tenido que ver el diálogo

social que dio lugar al Pacto y que presidió su desarrollo y ejecución, en que después de transcurridos estos últimos cuatro años de legislatura, la actividad económica, la creación de empleo y el descenso del paro en nuestra región, se encuentren en una situación mucho más favorable de la que se encontraban al inicio de la misma.

Dicho esto sin ánimo exhaustivo y siendo consciente de que hay más factores que influyen en la transformación citada como la reconversión de los sectores económicos tradicionales o el desarrollo de las infraestructuras, etc., he tratado de ceñirme, al citar los tres anteriores, a los que han alcanzado un mayor desarrollo en estos últimos cuatro años y que se ajustan a aspectos contemplados en el P.I.E.

El Diálogo Social, aunque no tiene una formulación única y definitiva como concepto y en consecuencia éste varía en función del país o la región de que se trate, de los interlocutores que participen en el mismo, del tema que se trate, la forma que éste adopte, etc, debemos entenderlo en este contexto como: “el diálogo y la negociación entre representantes de los sindicatos, los empresarios y el gobierno para alcanzar acuerdos relativos a las acciones a desarrollar para conseguir una mejora cualitativa y cuantitativa del empleo”.

Con independencia de las variaciones en el concepto y de los contextos que lo condicionan, para que exista Diálogo Social, son necesarias, al menos, una serie de condiciones que lo hacen posible:

- Existencia de organizaciones de trabajadores y empresarios sólidas e independientes, capaces de tomar decisiones, alcanzar acuerdos y garantizar el cumplimiento de los mismos.
- Confianza de los interlocutores entre sí.
- Conciencia de la importancia que para progresar más y más rápido, tiene el diálogo social y los acuerdos entre las partes.

- Voluntad política cierta de alcanzar acuerdos y compromisos.

Estas consideraciones que pueden parecer y seguro son obvias, no deben sin embargo ser obviadas pues entrañan en si mismas algunas de las mayores dificultades capaces de entorpecer, retrasar o impedir el diálogo y el acuerdo.

No podemos obviar que en el diálogo social intervienen actores distintos y que cada uno de ellos tiene:

- Lógicas internas propias que obedecen a los contrapesos de poder en el seno de cada organización, en virtud de las aspiraciones de cada uno de los diversos colectivos que la conforman; cuestión que influye tanto en la orientación como en la propia capacidad de los representantes en la toma de decisiones sobre posibles acuerdos.

- Colectivos distintos tienen objetivos e intereses diferentes, e incluso a veces contrapuestos, en las lógicas y legítimas aspiraciones que cada organización defiende para la mejora y el logro de las demandas del colectivo que representa.

- Cada uno de los actores del diálogo social tiene sus prioridades, por lo que en escenarios de acuerdo que tienen necesariamente que establecer prioridades, no es sencillo conjugar unas y otras sin establecer unas premisas previas sobre las mismas.

- Por último cada una de las partes tiene sus tiempos o momentos y en consecuencia en cada organización existe un tiempo para cada cosa y una cosa para cada tiempo, cuestión que ha de tenerse en cuenta a la hora de elegir el momento, los modos del diálogo, así como los acuerdos a lograr.

Si del conocimiento de estos factores llegamos a la conclusión de entender que los acuerdos son: compromisos aceptables entre exigencias contradictorias, nos daremos cuenta que confianza, voluntad, capacidad y concien-

cia, son requisitos imprescindibles para que el diálogo social se produzca y fructifique.

Estos cuatro elementos han estado sin duda presentes a la hora de elaborar, negociar y acordar el Pacto institucional por el Empleo, como producto de experiencias previas de desencuentros e ignorancias mutuas de las partes y la necesidad asumida de superarlas y como asunción de la necesidad reconocida de converger en esfuerzos y en ideas, en una situación de capacidad y fortaleza de los interlocutores.

La necesidad del diálogo social, es decir del acuerdo entre los interlocutores políticos, los agentes sociales y económicos con el fin de aunar esfuerzos en la lucha contra el desempleo y de generar una confianza mutua entre todos los actores, como condición indispensable para el compromiso y la cooperación para el desarrollo de proyectos, ha sido puesta de manifiesto de manera reiterada, tanto por la propia Unión Europea como por parte de todos los expertos en estas cuestiones, a lo largo de los últimos años. Así:

En 1996 la Comisión Europea impulsa los Pactos Territoriales por el Empleo, cuyo objetivo era “impulsar una acción colectiva en la que participen las autoridades públicas y los interlocutores sociales, que definan sus compromisos respectivos en el marco de una estrategia global y coordinada”.

Como todos Vds. saben Asturias, nuestra región, participó de esta experiencia a través del llamado Pacto Territorial por el Empleo en las Comarcas Mineras que como su nombre indica se circunscribió a los 27 municipios que tienen calificación de RECHAR y fue firmado por el Gobierno del Principado, los sindicatos UGT y CCOO, la FADE y la Federación Asturiana de Concejos.

Conscientes de que el problema del empleo no era exclusivamente un problema de una región europea o de un país concreto, sino un problema con dimensión europea, la Comisión se planteó una estrategia común. La llamada Estrategia Europea para el Empleo (SEE).

Iniciada en 1997 la Estrategia Europea para el Empleo, facilitó una nueva dinámica en materia de política sobre el Empleo, en la misma y fruto de experiencias anteriores como los Pactos Territoriales para el Empleo, se indicó la necesidad de la participación en la misma, no solo de los gobiernos sino de los interlocutores sociales (Sindicatos y Empresarios).

Una vez más con el objetivo de impulsar acciones colectivas en las que las que tanto las autoridades públicas como los interlocutores sociales debían definir sus compromisos respectivos en el marco de una estrategia global coordinada.

Por otra parte la existencia de diferencias en cuanto a la situación de las distintas regiones de los países europeos, así como la singularidad de cada una de ellas en cuanto a potencialidades y debilidades en su proceso de desarrollo, introdujo la dimensión territorial y la dimensión local que debe permitir identificar en estos espacios territoriales más reducidos, el potencial de creación de empleo en esta escala y hacerlo en instancias de participación e interlocución local.

El “Libro Blanco sobre la Gobernanza” subraya la necesidad de una interacción más acentuada entre las instituciones europeas, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales y locales y los interlocutores sociales (europeos, nacionales, regionales y locales), parte integrante de la sociedad civil, y todo ello, de conformidad con los principios de apertura, participación, obligación de informar, eficacia y coherencia.

La necesidad de integrar nuevos protagonistas en la SEE, deja de ser una recomendación para ser una obligación y en 2001 es introducida en las líneas directrices para la confección de los Programas Nacionales de Acción para el empleo, a través de los cuales se desarrolla la Estrategia Europea en cada uno de los países miembros. La Comisión pone de manifiesto que: todos los protagonistas regionales y locales, incluyendo a los interlocutores sociales,

deben movilizarse para poner en práctica la estrategia europea en materia de empleo identificando el potencial de creación de empleos a escala local y reforzando las asociaciones en este nivel.

De esta breve introducción al respecto del Diálogo Social y la necesidad del mismo, puesta de manifiesto de manera reiterada por la Unión Europea como hemos visto, se extraen una serie de características que sin duda pueden estar y seguro de hecho lo están, sometidas a ponderación, pero que son las que entiendo que se debe y en este caso quiero analizar, para, a la luz de las mismas, contrastar si el Pacto Institucional para el Empleo, es o no, un ejemplo de Diálogo Social, como pone de manifiesto el título de esta conferencia.

Ello más allá de su grado de cumplimiento, de los resultados cuantitativos o cualitativos del mismo, sean estos considerados buenos o malos, o se tengan en mejor o peor consideración, cuestiones que como decía al principio creo no deben ser objeto del análisis que hoy pretendo hacer y que en todo caso no deben distorsionarlo en base a las distintas interpretaciones que cada cual haga al respecto.

Cuales son pues esas características que como decía se desprenden de lo dicho, sin duda: la confianza, la voluntad de acuerdo, los compromisos, la participación, la pertenencia a una estrategia global y la toma en consideración del factor local.

El Pacto Institucional por el Empleo, como todos ustedes saben se firma en noviembre de 1999 entre el Gobierno Regional, los dos grandes sindicatos UGT y CC.OO y la FADE.

Se sustenta sobre la premisa, puesta de manifiesto por escrito en el mismo acuerdo, de: “coincidencia de todas las partes en valorar la importancia para la situación actual de nuestra región de un amplio marco de consenso entre todas las partes”.

Al mismo tiempo las partes manifiestan el

compromiso de “desarrollar cauces de participación entre Gobierno Regional y Agentes Sociales y Económicos en otras políticas sectoriales de carácter transversal que afecte al empleo para procurar el consenso necesario en su posterior desarrollo”.

Este pacto dotado con 525.524.984 €, 87.440.000.000 ptas de las de antes, ha permitido:

- La consideración del diálogo social como elemento capital del desarrollo regional y un mayor grado de participación, pero también de implicación y compromiso de los agentes sociales, en el diseño, la gestión y ejecución de buena parte de las políticas sectoriales relacionadas con el empleo.
- Considerar un buen clima social como un elemento de valor sustantivo para la eficacia de las medidas a poner en marcha a fin de impulsar el desarrollo económico.
- El incremento de la capacidad de confianza mutua entre las partes que facilitó la confluencia de sinergias en el objetivo de más y mejor empleo, después de una larga etapa de desencuentros e ignorancias mutuas.

Estamos por lo tanto tal y como indica de manera insistente la Unión Europea en todos sus documentos e iniciativas, sean éstas la experiencia piloto de los Pactos Territoriales por el Empleo, los sucesivos documentos de la Estrategia Europea para el Empleo, o el propio Libro Blanco sobre la Gobernanza, ante una práctica real y efectiva de participación, implicación y compromiso en la estrategia para el empleo de Asturias no sólo del Gobierno Regional sino de los agentes sociales y económicos.

La escala local se integró en el PIE por medio de la línea denominada Recursos al Desarrollo Local para la creación de empleo, fundamentada en tres principios básicos

- La importancia de completar la lucha contra el desempleo desde el ámbito más cercano a los ciudadanos, el local.
- La necesidad de reforzar la vinculación de las acciones de políticas activas de empleo a las de desarrollo económico.
- La potenciación del desarrollo sostenible a través del asentamiento de la población en las zonas rurales.

El desarrollo en la escala local se está ejecutando a través de 8 acciones concretas, abiertas por primera vez a todos los ayuntamientos asturianos que participan de manera individual o asociados, pasando de una concepción anterior dedicada en exclusiva a la contratación de desempleados para realizar obras de mantenimiento municipales a unir la política de recursos humanos a la del desarrollo del territorio. Así:

- Se ponen en marcha subvenciones para la realización de estudios de desarrollo local y la elaboración de planes estratégicos globales o sectoriales como es el caso del Plan Estratégico de Gijón, el del Navia-Porcía o el Estudio de los Recursos Endógenos de la Comarca Oriental para impulsar la creación de empleo a través del desarrollo local y el Turismo Cultural.
- Se extiende por todo el territorio la Red de Agentes de Desarrollo que en este momento cuenta con 150 Agentes para los 78 municipios.
- Se establece en las distintas comarcas asturianas, una red de Agentes de Igualdad para el desarrollo de políticas de género.
- Se presta especial atención al fomento del espíritu emprendedor con la creación de los centros de iniciativa empresarial municipal, el apoyo a la creación de empresas de innovación más empleo y a los nuevos yacimientos de empleo y la red

de telecentros para ofrecer a todos los territorios las oportunidades que brindan las TIC.

- Se facilita la empleabilidad de las personas a través de los Planes Locales de empleo que a pesar de las reservas existentes al respecto de los mismos y sus resultados hoy puedo ofrecer algunos.

La incardinación del PIE con los IV Pilares de la Estrategia Europea para el Empleo: aumento la empleabilidad, desarrollo del espíritu empresarial, fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas y refuerzo de la política de igualdad de oportunidades, se pone de manifiesto a lo largo de todas las medidas contempladas en el pacto, tanto en las referidas a las políticas activas de empleo, como en las industriales y de formación contempladas en el mismo. Así, sin ánimo de ser ni mucho menos exhaustivo, podemos citar:

- Todas las acciones contempladas en las medidas relativas a la formación profesional y ocupacional.
- Los programas de empleo formación.
- Las acciones de orientación e inserción.
- Los talleres de empresarios.
- Los apoyos al nacimiento de nuevas vocaciones empresariales.
- El apoyo a la implantación y ampliación de empresas.
- La promoción de la innovación empresarial.
- El fomento a la cooperación empresarial.
- El capital riesgo.
- Campañas para favorecer la inserción laboral de la mujer.

- El Plan PIMMA para la inserción de mujeres en las profesiones en las que se encuentran subrepresentadas.
- La discriminación positiva contemplada en todas las acciones cuando estas van dirigidas a mujeres.

De acuerdo a lo expuesto en las líneas precedentes, me atrevo a afirmar que el Pacto Institucional por el Empleo ha sido un auténtico Diálogo Social, en toda la expresión del término, por cuanto que ha reunido las condiciones que hacen y lo hicieron posible, tanto en lo que a las características de los interlocutores se refiere, como en lo relativo a las consideraciones y requisitos exigidos para que se produjese y fructificase.

Por otra parte creo también que puede calificarse de ejemplar, en el sentido que a este concepto se le da dentro de las convocatorias y recomendaciones de la Unión Europea de “Buenas Prácticas”. Ello ha sido así porque como hemos visto el PIE ha atendido tanto a las recomendaciones de diálogo, participación y compromiso que demanda la Unión Europea para estas prácticas, como a todos y cada uno de los cuatro pilares de la Estrategia Europea para el empleo. Igualmente sus frutos han sido sin duda positivos, como revelan los análisis que se han venido haciendo del mismo, y han contribuido a mejorar la actividad económica y el empleo en nuestra región.

Decía al comienzo del análisis de las características que ponían de manifiesto el PIE como ejemplo de Diálogo Social, que estas podían y seguro estaban, sometidas a ponderación. Evidentemente el que una determinada acción pueda ser considerada como buena práctica y en consecuencia con capacidad de ser no sólo ejemplar sino también transferible, no quiere decir que no deba ser analizada y en consecuencia, sobre la base de la experiencia adquirida, mejorada.

Es por ello que me atrevo a poner de manifiesto, seguidamente, algunas ideas como ele-

mento de reflexión para profundizar y mejorar en el futuro el Diálogo Social en nuestra región.

Cualquier pacto tiene que ser creíble, no sólo por quienes lo firman sino también por la sociedad a quien va dirigido. Por ello cuanta mayor sea su solidez y menos erosiones sufra en el transcurso de su tiempo de vigencia, más credibilidad tendrá él y sus firmantes. En consecuencia entiendo que de cara al futuro se debería:

Establecer, más allá de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas que deban ser realizadas al finalizar el mismo para conocer su eficiencia, unos objetivos cuantificables, un método común de verificación y una metodología de valoración que evite, en el mayor grado posible, interpretaciones basadas exclusivamente en el interés inmediato de las partes y puestas de relieve en cada uno de los periodos preestablecidos para realizar las oportunas comisiones de seguimiento.

El pacto que debe ser un auténtico pacto social, debe ser con, por y para la sociedad, lo cual obliga a que los interlocutores deban de buscar fórmulas que permitan la participación sectorial en la definición de medidas, a las instituciones o colectivos a los que van destinadas; con independencia de que los firmantes y garantes del nuevo Pacto sean los mismos que en el que está vigente.

Asumir que el Pacto es fundamentalmente un compromiso de confianza y en consecuencia ésta no debe expresarse exclusivamente con la firma de los documentos iniciales del acuerdo, sino que debe también explicitarse externamente a lo largo del mismo, excluyendo así el recelo como principio de relación entre las partes, de manera que unas duden del cumplimiento de los compromisos por parte de las otras como criterio general, siguiendo el clásico ejemplo de Sto. Tomás de ver y tocar para creer.

Establecer un compromiso implícito y explícito de preservar y defender el pacto de

forma mutua, no únicamente al principio o en los primeros tiempos del mismo sino durante toda su vigencia, evitando por tanto su erosión bien sea mediante la desvirtuación de los contenidos del mismo o alterando o propugnando la alteración de forma unilateral las cuantías económicas pactadas.

Adaptar el compromiso a los marcos económicos y presupuestarios existentes, evitando planteamientos de escenarios nuevos y diferentes cuyo desarrollo puede llevar a desgastes inútiles en el proceso de la negociación, a forzar acuerdos de difícil cumplimiento por impedimentos legales, o a desembocar en enfrentamientos y confrontación entre administraciones que en todo caso deben tener ámbitos y escenarios diferentes.

Evitar entender lo nuevo o innovador como un fin en si mismo, de manera que este pensamiento o consideración propicie establecer, por las partes o alguna de ellas, tal condición como premisa “sine quanon”, de tal manera que el nuevo pacto para lograrse deba ser un pacto totalmente “ex novo”, cuando la realidad nos dice que solo la permanencia en el tiempo de acciones que dan resultados positivos nos permite extraer de ellas toda su potencialidad.

Establecer un contrapeso adecuado entre lo nuevo o innovador frente a las potencialidades de lo viejo y existente, así como asumir la potencialidad que significa y debe significar la reorientación de parte de lo existente; reorientación que permite ganar tanto en eficacia como en eficiencia, al tiempo que sin necesidad de nuevos recursos, cosa por otra parte siempre difícil de conseguir, se pueden poner en marcha líneas y acciones nuevas fruto del proceso de eficiencia logrado.

Por último decir que un pacto de alcance regional, debería también orientar la contribución que al logro de los objetivos de desarrollo económico, empresarial y de empleo, tienen que hacer no sólo las partes garantes y signatarias del pacto, sino también otros organismos e instituciones que tienen participación y responsabilidad en nuestra región y en nuestra sociedad.

Creo, consciente de que podrían citarse muchos más elementos de análisis, que los anteriores, con las matizaciones, alcance y el mayor o menor grado de atención que cada cual quiera prestarles, son elementos que merecen una reflexión previa entre las partes, antes de iniciar lo que llamamos “Dialogo Social”.

9

EL PAPEL DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA REALIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

D. Jaime Montalvo Correa

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UNED

Presidente del CES Nacional

Fecha conferencia: 23-4-2003

D. Jaime Montalvo Correa, nace en 1942. Es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Premio Extraordinario de Doctorado por la citada Universidad en 1969. Amplió estudios en las Universidades de Oxford y Bari.

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social desde 1972.

Director General del Instituto Estudios Laborales y de la Seguridad Social (1982-1984).

Director General del Instituto Nacional de Administración Pública (1984-1986).

Miembro de número por elección del Instituto Europeo de la Seguridad Social y Presidente de la Sección española del mismo.

Rector de la Universidad de las Naciones Unidas para la Paz de la Organización de las Naciones Unidas (1990-92).

Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (1999-2001).

Desde el 30 de octubre de 2001, Presidente del Consejo Económico y Social.

Ha sido Presidente en diversos procesos negociadores y de reconversión.

Experto designado por el Gobierno en diversas materias.

Consejero-Experto del Consejo Económico Social y Presidente de su Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (1992-96).

Es un verdadero honor para mí estar aquí hoy con todos Uds. en esta última conferencia del excelente ciclo “Mercado de Trabajo, Estado de Bienestar y Diálogo Social” organizado por el Consejo Económico y Social de Asturias.

Quiero aprovechar también esta inmejorable ocasión para expresarles en mi nombre y también en el de todo el Consejo Económico y Social, una vez más, el *interés que el Consejo “estatal” tiene por colaborar y contribuir al desarrollo y consolidación del trabajo consultivo que se realiza desde los CES autonómicos*. Como Uds. seguro que conocen, el CES mantiene una línea de trabajo y de cooperación estable y consolidada con el Comité Económico y Social de la Unión Europea, con los Consejos Económicos y Sociales y otras instituciones y organismos con funciones similares de los países miembros de la Unión Europea así como con los de otros muchos países, con los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas españolas y también incluso con algún Consejo local.

Con los CES de las Comunidades Autónomas cooperamos estrechamente y hace pocas semanas, por ejemplo, hemos participado en el último de los encuentros que periódicamente nos reúne a todos, celebrado en esta ocasión en Toledo. En esta reunión se ha decidido realizar conjuntamente un informe sobre los efectos que tendrá para nuestro país la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa del este.

En esta intervención, y con el fin de abordar el papel de los CES en la realidad social española revisaré, primero, cuales son los fundamentos legales, constitucionales, y también políticos, que justifican y han llevado a la existencia del Consejo Económico y Social del Estado español, y también de los de las Comunidades Autónomas, para repasar después sus principales trabajos y su encaje en la realidad social de nuestro país.

El Consejo Económico y Social es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, que fue creado a partir de la aprobación de la Ley de 21/1991, de 17 de junio. Desde entonces, se han desarrollado todas aquellas funciones propias encomendadas por su Ley de creación, tales como la emisión de dictámenes e informes, a iniciativa propia o a instancias del Gobierno, la elaboración de la Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral que se realiza cada año, y otras muchas, como, por ejemplo, la publicación de boletines periódicos de coyuntura económica y social o una intensa actividad institucional en nuestro país y en el exterior. Esta evolución ha llevado al Consejo a alcanzar una etapa que se puede calificar como *de madurez institucional*.

Quiero aprovechar también esta ocasión aquí hoy para señalarles que el *Consejo ha celebrado recientemente el 10º aniversario de su fundación*. En el transcurso de estos 10 años de funcionamiento se han puesto de manifiesto nuevas demandas y expectativas sobre su papel en la sociedad civil, que han llevado a afianzar el carácter del CES como órgano que, no sólo da respuesta a la legítima aspiración de los agentes sociales y económicos de que sus opiniones y planteamientos sean tenidos en cuenta por el Gobierno, sino que facilita que estos planteamientos sean conocidos y compartidos por el conjunto de la sociedad.

Pero el camino recorrido hasta aquí no ha sido sencillo. Nuestra política de diálogo nació con la democracia, y en ese ambiente irreplicable de consenso que llevó a la adopción de la Constitución de 1978, antes, incluso, se fraguaron los Pactos de la Moncloa. *El sistema de diálogo social español ha pasado por numerosas etapas desde la apertura del periodo democrático. Su comienzo se puede marcar con la firma de los Pactos de la Moncloa, hace ahora 23 años, en otoño de 1977, alcanzados en una situación económica y política muy complicada. Aunque estos acuerdos fueron firmados por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, tuvieron sus principales repercusiones en el dominio social y laboral, a través de la aplicación de*

una nueva política en materia de salarios y la instauración de la participación institucional de naturaleza tripartita. Los partidos relacionados con los sindicatos se comprometieron a moderar sus exigencias tanto en materia laboral como salarial, con el fin de garantizar la paz social indispensable para evitar que la crisis económica impidiera la puesta en marcha de las reformas institucionales necesarias para la instalación de la democracia política.

Nadie pone en duda, actualmente, la importancia que los Pactos de la Moncloa tuvieron para alcanzar los objetivos de consolidación del sistema democrático. En lo referente a su *aspecto social*, *ejercieron también una significativa influencia sobre el desarrollo ulterior del diálogo social*, término que no se empleaba aún en los años 80, ya que el que se utilizaba para definir los acuerdos entre las organizaciones empresariales, los sindicatos y eventualmente el Gobierno era el de concertación social, término también relativamente nuevo. El concepto de *diálogo social* no comenzó a usarse en España hasta fechas relativamente recientes, bajo la influencia del diálogo social en el seno de la Unión Europea (UE).

La diferencia entre concertación y diálogo reside en el hecho de que la concertación, la consulta y la negociación son medios para llegar a un acuerdo, lo que hace que la sola obtención del acuerdo permita hablar de concertación; mientras que en el diálogo social, el resultado no es siempre la firma de un acuerdo, éste puede producirse o no. El diálogo tiene valor en sí mismo porque permite intercambiar puntos de vista e informaciones sin que sea necesario llegar siempre a un acuerdo. El diálogo responde a una nueva cultura de cooperación social, en la cual se resalta el valor de la participación y la colaboración en la gestión, y en la resolución de los problemas y conflictos en materia social y laboral. Por el contrario, la concertación responde a un concepto en el cual el conflicto ya está instalado en las relaciones entre los interlocutores económicos y sociales, aunque en ciertos casos y por diversas razones, sea necesario negociar y llegar a acuerdos.

En España, lo que se designa bajo el término de *concertación social*, dio sus primeros resultados a partir de la primera mitad de los años ochenta, antes de que se hablara del diálogo social tal y como lo entendemos ahora. Entre 1979 y 1984 se firmaron un número significativo de importantes acuerdos sociales y el último de ellos estuvo en vigor hasta 1986.

Con todo, tras los Pactos de la Moncloa, *hubo que esperar más de doce años desde la firma del primer acuerdo alcanzado en democracia, el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) de 1979, para que se promulgara la Ley del CES.*

En nuestro país, desde antes de aprobarse la Ley de creación del Consejo Económico y Social, y antes incluso de la vigencia del texto constitucional, han existido mecanismos informales de articulación de la representación de intereses. Las prácticas de concertación social fructificaron en España en diversos acuerdos desde el comienzo del periodo democrático, algunos de ellos tripartitos y, por tanto, con la intervención formal del Gobierno y la asunción por el mismo de determinados compromisos de actuación en el complejo intercambio político y económico que está en la base de dichos acuerdos.

Por otra parte, han existido también prácticas informales de consulta legislativa, en virtud de las cuales las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas han tenido ocasión de participar en el procedimiento de elaboración de determinadas leyes. Estas consultas informales, sobre anteproyectos o proyectos de ley, normalmente sólo se contemplaron materia laboral y, sobre todo, la regulación de los derechos sindicales y de información y control de los representantes de los trabajadores. El ejemplo más significativo es, probablemente, el de la frustrada ley de huelga, aunque no hay que olvidar que el título sobre la negociación colectiva de la Ley del Estatuto de los Trabajadores de 1980 respondía a lo previamente pactado entre la CEOE y la UGT. Estas experiencias, que se llevaban a cabo unas veces antes de su remisión a las Cámaras y otras en el

curso de la discusión parlamentaria, han tenido una influencia notoria en nuestra legislación laboral.

Desde el comienzo de la transición, estas prácticas se desarrollaron con el debate acerca de la formalización de la representación de intereses como fondo, y, al hilo del mismo, el del eventual cumplimiento y desarrollo de las previsiones del artículo 131.2. de la Constitución. Este debate se enmarca en el más amplio acerca de cómo organizar la representación de interés en una democracia.

Tal y como ha señalado en numerosas ocasiones el anterior Presidente del Consejo Económico y Social, el profesor Federico Durán López, *en todo sistema político se establece o se reconoce algún mecanismo en virtud del cual la representación de intereses organizados puede influir en la adopción de las decisiones políticas más relevantes.* Las diferencias estriban, fundamentalmente, en el *grado de formalización* que se confiere a dichos mecanismos.

En un extremo, el de la *máxima informalidad posible*, nos encontramos con la influencia de los intereses organizados a través de los *grupos de presión*, que, de una manera más o menos oculta, tratan de influir sobre las decisiones del Gobierno y, sobre todo, de los órganos parlamentarios.

En el otro extremo, el de la *máxima formalización*, tendríamos la constitución de una *segunda o de una tercera, según los casos, Cámara representativa*, en este caso dedicada exclusivamente a la representación de intereses, por tanto de corporaciones o de organizaciones representativas de los mismos, y no de voluntades a través de los habituales mecanismos electorales.

Entre uno y otro extremo caben, lógicamente, diversas posibilidades, la de integrar dentro de la representación parlamentaria una representación de intereses, la de desarrollar la representación de intereses de una manera informal pero en el terreno de la acción gubernativa y no

parlamentaria, o la que nos interesa más en este momento, la de formalizar, institucionalizándola, la participación de estas organizaciones, instrumentando para ello un órgano en el que se integran y a través del cual se expresan. *Este órgano es el que en la mayoría de las experiencias se conoce con el nombre de Consejo Económico y Social.* Éste se configura, generalmente, como órgano consultivo del Gobierno, y en su caso del Parlamento, para asegurar la participación de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en la adopción de decisiones políticas, influyendo por tanto en el proceso de formación de la voluntad correspondiente.

En este contexto, *el debate precedente a la creación del Consejo Económico y Social español, estuvo estrechamente vinculado a la cuestión de la formalización de la representación de intereses y al papel reconocido en la Constitución española a sindicatos y organizaciones empresariales.* En efecto, la *Constitución española, en su Título Preliminar, se refiere expresamente a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales, y afirma que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.* En las bases de nuestro orden constitucional, por tanto, se asigna un papel fundamental a los sindicatos y a las asociaciones empresariales. *Si los partidos políticos, conforme al artículo 6 de la Carta Magna, son el instrumento fundamental para la participación política, expresando el pluralismo político y concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular, sindicatos y asociaciones empresariales, de acuerdo con lo que expresa el artículo 7, ejercen una labor de representación de intereses económicos y sociales, que debe enriquecer y completar la anterior.*

Por otra parte, el artículo 9 de la Constitución impone a los poderes públicos el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Y el artículo 131.2. concreta, para las cuestiones económicas y sociales, estas genéricas previsiones de participación. *El Gobierno, dice el artículo 131.1., elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las*

previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo cuya composición y funciones se desarrollarán por ley. Como vemos, se concretan estas previsiones mediante la exigencia de participación (identificada como “asesoramiento y colaboración”) de los sindicatos y de otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, a través de un “Consejo” que habrá de constituirse al efecto (con la composición y funciones que determine la ley), en los proyectos de planificación que el Gobierno elabore (de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas).

Esta previsión del artículo 131.2. aporta, en el terreno económico y social, la cobertura constitucional para la representación formal de intereses, esto es, para la participación de los intereses organizados en la acción del Gobierno (lo que marca la diferencia con los designios constitucionales de promover la participación en la empresa: artículo 129.2. C.E.). Y ello con un alcance más general que el de otras previsiones constitucionales referidas exclusivamente a un aspecto o a un terreno específico, como es el caso, por ejemplo, de la participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte a la calidad de vida o al bienestar general (artículo 129.1. C.E.).

Nuestra Constitución, pues, como vemos, no sólo permite sino que, en la práctica, exige que se reconozca y se articule adecuadamente la representación de intereses económicos y sociales. Que se establezcan mecanismos en virtud de los cuales los intereses económicos y sociales organizados puedan ser tenidos en cuenta a la hora de la adopción de las decisiones políticas más importantes, sobre todo las que se adoptan en el terreno de la política económica. Se opta, por tanto, por un modelo formal o formalizado de representación de intereses que, sin embargo, exigió varios años para ser desarrollado y cuya gestación no fue una tarea sencilla.

Siguiendo el esquema del profesor y también consejero del CES, José Luis García Ruiz, eran muchas las cuestiones a debatir que dieron lugar, al menos, a cuatro proyectos parlamentarios sobre el Consejo Económico y Social y a toda una serie de discusiones acerca de su naturaleza, composición y objetivos.

En grandes líneas éstas eran:

- Si se quería crear o no el Consejo del Art. 131, C.E.
- Cuales eran los cometidos que debía desarrollar este organismo, además de permitir y asegurar la participación de los agentes sociales en el diseño de la política económica.
- Cual debía ser su composición y funciones, en particular en relación al concepto “planificación de la economía”, término acuñado en el contexto de 1978 pero superado ya cuando la Ley definitiva se ultimaba.
- Si debía estar presente el Gobierno o no.
- Si, además de los Agentes Sociales, debía darse espacio a otras entidades representativas de la llamada Sociedad Civil, etc.
- Qué ocurría con las Comunidades Autónomas también citadas por el Art. 131.1. C.E.

El proceso parlamentario generó un Consejo que responde a la exigencia constitucional del artículo 131 de la Constitución Española y cuya trayectoria, estoy convencido, conocen Uds. bien.

En este sentido, durante los años de vida del CES se han ido sumando esfuerzos, tanto económicos como organizativos, en su labor de divulgación de los trabajos realizados en el marco de su ley constitutiva, así como promoviendo actos y actividades que impulsan la labor de las organizaciones representadas, rea-

firmando el papel del CES como órgano de diálogo y deliberación permanente.

En este escenario, *el CES se sitúa como un órgano constitucional cuya labor se extiende más allá del cumplimiento estricto de su función consultiva*. Ello se debe a que la necesidad de consolidar su presencia como órgano institucional de debate y deliberación permanente de los agentes sociales en el centro de la sociedad española, así como *las exigencias derivadas del proceso de construcción europea y los compromisos derivados de su presencia institucional en nuestro país y también en el exterior, determinan el desarrollo de nuevas tareas que complementan, consolidan y prestigian su función consultiva legal*.

Para seguir avanzando en el desarrollo de las tareas encomendadas, y para lograr que el CES se convierta en punto de referencia en materia socioeconómica y laboral y sirva como marco del diálogo institucionalizado, se hace necesario reflexionar y definir cuáles son los objetivos que el CES desea alcanzar. Esta reflexión, que en el CES se ha realizado con atención especial con motivo del 10º aniversario, puede servir de referencia a la hora de trazar el camino que el resto de instituciones consultivas como los Consejos autonómicos deben y pueden recorrer con éxito, siempre al servicio de la sociedad. El papel de los CES en la realidad social española, el objeto de esta conferencia, queda así determinado claramente.

Los Consejos Económicos y Sociales, de cualquier dimensión, constituimos una representación excepcional del tejido socioeconómico de nuestro país. A tenor de todo lo que ha ocurrido durante el último ejercicio –reformas legales, conflictos, ruptura del diálogo social, huelga general, recuperación del clima de diálogo y firma del ANC 2003– *en este momento resulta más oportuno que nunca insistir en la necesidad de ir avanzando en el camino del diálogo social y de la concertación*. Y lo hago sin ánimo de protagonismo, como podría entenderse de mi calidad de Presidente del Consejo pues el Consejo Económico y Social no es sino el conjunto de los representantes de las organizaciones que lo conforman.

Quiero insistir en esta idea, la necesidad de ir avanzando en el camino del diálogo social y de la concertación, porque este camino ha dado ya frutos muy relevantes e importantes así como provechosos acuerdos. *Ya sea por la vía del diálogo social institucionalizado o por la de el que no lo es*. Diálogo al fin y al cabo, comunicación o entendimiento que debe presidir cualquier mesa de negociación, en cualquier ámbito y respecto de cualquier materia.

En cuanto a los *Consejos Económicos y Sociales autonómicos*, es evidente que su naturaleza es necesariamente distinta al mandato constitucional que se sitúa en la esencia misma de creación del CES estatal. No obstante, *la consulta a escala autonómica, responde también a esa voluntad expresa de nuestra sociedad materializada en nuestra Carta Magna de extender y, lo que es más importante, garantizar, el proceso de consulta y participación de los agentes sociales a los ámbitos principales de determinación de las normas económicas y sociales y de la política económica*. Por tanto, a medida que en nuestro sistema político y ordenamiento jurídico y administrativo van adquiriendo mayor relevancia las Comunidades Autónomas, concentrando más competencias, lo mismo debe suceder con la consulta y el diálogo inspirados en nuestra Constitución a esa escala.

Finalmente, no quiero terminar esta intervención sin referirme, aunque sea brevemente, a los principales ámbitos y cuestiones que condicionan y en los que se desarrolla el diálogo social en la actualidad, que constituyen el marco en el que desarrollamos nuestra actividad natural los CES.

En términos globales puede afirmarse que nuestro país ha alcanzado un notable o alto grado de desarrollo social que se hace patente en numerosas áreas. Así, en los últimos años, se ha logrado avanzar en los siguientes indicadores:

- a) Se está manteniendo el ritmo de creación del empleo y consiguiente reducción de la tasa de paro,

- b) se ha consolidado mediante pacto el sistema de Seguridad Social pública y universal,
- c) se ha procedido a una reforma en la educación,
- d) se están identificando los fallos más importantes de los sistemas de protección y de los servicios sociales,
- e) se ha consolidado un patrón de consumo desarrollado o maduro.

Ahora bien, como demuestran los indicadores que hemos analizado, y a pesar de los avances detectados, subsisten todavía algunas cuestiones pendientes:

- 1) la temporalidad en el empleo,
- 2) el alto paro de jóvenes y mujeres,
- 3) la dificultad del acceso a la vivienda,
- 4) los problemas de gestión y coordinación que generan las transferencias de la sanidad pública a las CCAA,
- 5) las prestaciones y gasto social por debajo de la media vigente en la Unión Europea,
- 6) el sobreendeudamiento,
- 7) la necesidad de prestar mayor atención a los mecanismos de garantía de la seguridad en el consumo, entre otros.

La *situación demográfica* de nuestro país, que no es sino la muestra de los retos que se nos plantean, principalmente en el área de la protección social y también en el del sistema de pensiones, nos obliga a prever las necesidades y demandas sociales que se van a ir presentando y materializando en el futuro.

Algunos *signos distintivos de nuestra estructura demográfica* son la mayor presencia de personas en edad avanzada o envejecimiento de la

población, la baja natalidad provocada principalmente por problemas sociales muy concretos, el fenómeno de la inmigración, la feminización del mismo y su mayor procedencia de países en desarrollo. Sin lugar a dudas, las tareas y los esfuerzos tendrán que dirigirse en el futuro no sólo a seguir prestando atención a la evolución de los indicadores demográficos, sino principalmente a adelantarse, y a planificar la gestión de las necesidades sociales que vayan surgiendo. Sólo de esta manera podrá afirmarse en el futuro que la España Social ha alcanzado un alto grado de desarrollo.

Es en este sentido en el que los Consejos pueden desarrollar una tarea de altísimo interés normativo y socioeconómico. Me estoy refiriendo a la capacidad y, yo diría que incluso responsabilidad, que tenemos los Consejos de elaborar precisos, objetivos y eficaces Informes o Estudios por iniciativa propia que puedan adelantarse a la tarea normativa, a la que servirán de base de datos fiable y rigurosa ajena a la lluvia de intereses sesgados y que pueda ofrecer un resultado y análisis consensuado.

Recientemente hemos vivido también una huelga general, en junio de 2002, convocada tras la adopción de un conjunto de medidas de reforma del mercado de trabajo, en especial del sistema de prestación por desempleo y de los requisitos de acceso al subsidio así como de su modalidad agraria, que finalmente han sido retiradas o modificadas por el Gobierno en los últimos meses. *El periodo de ruptura que se abrió con la adopción de esas medidas sin consenso y la convocatoria de la huelga general ha concluido con la firma del Acuerdo Nacional de Negociación Colectiva para el año 2003.*

Ello representa toda una demostración de sentido común y solvencia por los sindicatos y las organizaciones empresariales.

Por todas estas razones es preciso profundizar en los ámbitos en los que participan los agentes sociales y que son su entorno propio de actuación —formación, gestión interna de la flexibilidad, mejora de la productividad, generalización de

mejoras sociales—. Esta profundización la exige la madurez democrática de la que ya hace tiempo gozamos, madurez que exige actitudes responsables continuadas para mantener esa calificación.

Y es que nuestra, todavía joven, democracia atribuye un papel a los Agentes Sociales (Art. 7 C.E.) que es la expresión misma del Estado Social y Democrático de Derecho, y que no es sino la convicción en la consideración del diálogo social como metodología más adecuada de aproximación y solución de los conflictos que conlleva el sistema de mercado.

Este diálogo, no obstante, exige el cuidado de una serie de condiciones necesarias para su mantenimiento:

- Existencia de organizaciones sólidas —cuantitativa y cualitativamente— y representativas.
- Firme convicción del valor del diálogo (en nuestro caso vinculado a la defensa de la democracia)
- Actitudes y estrategias claras en esa dirección, las de los CES.

Es evidente que para promover y desarrollar el diálogo social no es, en absoluto, precisa la existencia de instituciones como los Consejos Económicos y Sociales, al menos tal y como los entendemos. Es más, en determinados momentos y circunstancias, y nuestra historia es esclarecedora, el llamado diálogo social exige de vías diversas, a veces más formalizadas y otras menos, concretadas en grandes acuerdos tripartitos o bipartitos, o simplemente en la adopción de estrategias por parte de sus autores, que no siempre son compatibles con la formalización institucional de un Consejo.

Los agentes sociales, en uso de la autonomía colectiva, que constituye su esencia constitucionalmente afirmada, no precisan de institución alguna, ni siquiera de instituciones como los CES que encuentran en dichos agentes su fundamento

esencial, para definir, promover y concretar su voluntad de concertación y de diálogo.

Sin embargo, instituciones como los Consejos manifiestan sin duda, la máxima expresión de la participación institucional que, en un modelo constitucional como el nuestro de Estado Social y de Derecho, de democracia avanzada, se reconoce a los agentes sociales —a los que se añaden otras instituciones de la sociedad civil—, llamadas de este modo a participar en los procesos de formación y adopción de estrategias y decisiones políticas.

Este aspecto adquiere la mayor relevancia y da a los consejeros una particular bivalencia. *El CES es una instancia de colaboración con el Gobierno y las instancias públicas, trasladándole la opinión de los agentes sociales sobre los proyectos normativos que son la expresión más fiel de las estrategias políticas. Al mismo tiempo los CES expresan el poder que se reconoce a las organizaciones que lo integran de emitir pública y formalmente opiniones sobre dichos proyectos y estrategias. Opiniones que pueden enriquecer y condicionar el criterio propuesto por los poderes públicos. Todo ello, sin perjuicio del papel de los Consejos en el desarrollo y promoción de debates con implicaciones económicas y sociales.*

Así es que, aceptada la plena autonomía de los agentes sociales, la actividad en la que típicamente se expresa el CES contribuye a fortalecer la cultura de diálogo social que, además, se extiende a ámbitos materiales, a contenidos y materias que van más allá de los típicos de la concertación social, enriqueciendo considerablemente las estrategias de los propios agentes sociales. Esta actividad de los CES es la de estudio, reflexión, discusión y toma de posiciones, desarrollada conjuntamente por los agentes sociales con carácter permanente.

Por ejemplo, *el CES estatal ha dictaminado recientemente*, entre otras, las siguientes propuestas normativas: el Anteproyecto de Ley del sector ferroviario (Pleno 29 de enero 2003); el Anteproyecto de Ley de las telecomunicaciones; y el Anteproyecto de Ley reguladora del

Fondo de Reserva de la Seguridad Social (ambos en el Pleno del 26 de febrero de 2003); el Anteproyecto de Ley de Disposiciones Específicas en Materia de Seguridad Social así como el Anteproyecto de Ley de Protección Patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria con esta finalidad (aprobados los dos en el Pleno de 26 de marzo de 2003).

A través de los *Dictámenes que elabora el CES se garantiza la participación de todos los agentes sociales y económicos del país en el procedimiento legislativo*, y se traslada al Gobierno, a la hora de redactar el proyecto de ley correspondiente, y también, aunque indirectamente, al Parlamento, a la hora de tramitarlo (pues el Dictamen del Consejo debe formar parte de los antecedentes del Proyecto de Ley que se remita al Parlamento), el “sentir social” compartido. A veces se trata del sentir social mayoritario pues pueden emitirse votos particulares, sin duda enriquecedores, que se unen al Dictamen cuando existen posturas discrepantes con el mismo.

El CES a su vez tiene atribuida la facultad de elaborar, a iniciativa propia o por indicación del Gobierno, Informes y Estudios sobre temas concretos. De entre todos los Informes elaborados por el Consejo me gustaría destacar aquellos iniciales del año 1994, por iniciativa propia, sobre la situación y perspectivas de la industria española (Informe 1/1994), sobre los procedimientos autónomos de solución de conflictos laborales (Informe 2/1994), Informe que dio lugar a un importante acuerdo entre agentes sociales y Gobierno que rompió un periodo relativamente largo de distanciamiento (ASEC), y el Informe sobre la situación de la mujer en la realidad socio laboral española (Informe 3/1994), que ahora, 8 años después se está actualizando.

También por su trascendencia social, me gustaría destacar el Informe sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad (Informe 5/1995), y sobre la pobreza y la

exclusión social (Informe 8/1996). En el año 2001 se realizó otro informe sobre el mismo tema en el marco del Plan Nacional para la Exclusión Social (Informe 2/2001). En términos similares, es relevante el Informe sobre Unidad de mercado y cohesión social (Informe 3/2000), y el Informe sobre la Estrategia Europea de Empleo (Informe 1/2001). Son también muy significativos los Informes en materia laboral como el del trabajo a tiempo parcial (Informe 4/1996), el de Vida laboral y las prejubilaciones (Informe 2/2000), el de movilidad geográfica (Informe 1/2000), o el relativo a la protección social de las mujeres (Informe 4/2000).

El pasado mes de octubre se aprobó un importantísimo informe sobre *la emancipación de los Jóvenes y la situación de la vivienda en España* (Informe 3/2002) en el que se hace hincapié en los altos precios de la vivienda y cómo éstos contribuyen en buena medida al retraso en la emancipación de los jóvenes y en la formación de nuevas familias. Este informe ha tenido gran repercusión, no sólo en los medios de cara a la opinión pública, sino también en las instituciones y organismos públicos, reabriendo debates un tanto olvidados.

En estos momentos se están elaborando los siguientes Estudios e Informes: Estudio sobre la negociación colectiva como mecanismo para promover la igualdad entre hombres y mujeres, y Estudio sobre adaptación del Mercado de Trabajo a la promoción del empleo para situaciones de dependencia, *ambos a petición del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*.

También están en fase de elaboración los siguientes Informes por propia iniciativa: Informe sobre la situación de las personas con discapacidad y las políticas activas para la inclusión, Informe sobre la Inmigración, y el Informe sobre los potenciales efectos de la futura ampliación de la Unión Europea.

Creo que basta enumerar los ámbitos de estudio que han tratado los estudios del CES y los que están siendo objeto del mismo para

hacerse una idea muy precisa de cual es su papel en la realidad social española en la actualidad.

Respecto a los Consejos autonómicos, como el de Asturias, sus trabajos son también muy relevantes, y puedo citar como ejemplo su dictámenes sobre el proyecto de Reglamento sobre grandes establecimientos comerciales, el relativo al proyecto de decreto por el que se regula la organización y funcionamiento del consejo de relaciones laborales, políticas activas y del servicio público de empleo, el del anteproyecto de ley del instituto asturiano de prevención de riesgos laborales, el anteproyecto de ley de servicios sociales, o el anteproyecto de plan de acciones para la inclusión social, entre muchos otros.

En definitiva, el diálogo social en sus múltiples materializaciones constituye el único y más eficaz

instrumento que nos ha permitido en el pasado, y nos permitirá en el futuro, abordar los diversos avatares económicos, sociales y políticos que se suceden. Y sigue siendo, el “entendimiento social”, la única receta válida para hacer frente a la rapidez de los cambios y a los retos a los que nos depara el futuro.

Esta perspectiva no es exclusiva de nuestras ciudades en la dimensión local, de la Comunidades Autónomas, del Estado o de la Unión Europea, sino de todos, y *ahí debemos estar los Consejos Económicos y Sociales*. Por la vía del diálogo y entendimiento mutuos, en toda su amplitud y en todos los campos, se llegará, hay que ser optimista, a la consolidación de una ética mundial y de unos sistemas políticos, inclusivos y no excluyentes, cuya señas de identidad sean, por encima de todo, la igualdad y la justicia social.

