

Título de la Ponencia: Gobierno, Empleo y Políticas: La reforma del mercado del trabajo en el 2010 de España, en un entorno de incertidumbre.

Apellido y Nombres: Neder, Pablo Eduardo.

Institución de procedencia: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

e-mail: pabloneder@hotmail.com

Palabras claves: gobierno, empleo, políticas.

Resumen

El presente trabajo describe y explica el proceso político de la reforma del mercado del trabajo en España por el gobierno socialdemócrata, partir de la crisis de finales del 2007 y 2008 hasta la firma con los interlocutores sociales en el 2011. El trabajo explica desde la concepción de las políticas públicas y los actores políticos, cómo se desarrolla el diálogo social en un contexto de incertidumbre. Un a primera parte explica el contexto y sus antecedentes históricos. Una segunda y tercera parte la conceptualización del marco teórico respondiendo a la pregunta que son las políticas públicas y los actores políticos; y la cuarta parte el proceso político del diálogo social entre gobierno, patronal y sindicatos hasta la firma del acuerdo social y económico en el 2011.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (2000, 2003, 2007 y 2008); Ashford, D. (1986); Bauman, Z. (2001); Del Pino, E. y Colino, C. (2006); Laswell, H. (1950 y 1970): Laswell, H. y Kaplan, A. (1950); Lindblom, C. (1991); Majone, G. (1997)Mény, Y. y Thoenig, J. C. (1989); Molina, O. y Rhodes, M (2008); Moreno, L. (2000); Parsons, W. (2007); Sartori, G. (1999); Subirats, J. (1989, 1992 y 2008):

Introducción

Con el comienzo de la crisis a finales del 2007 el mercado del trabajo de La Unión Europea (en especial referencia a España) ha sido afectado con el aumento considerable de la tasa de desempleo consecuencia de una crisis financiera y económica. En ese sentido, el desempleo y los niveles de las tasas se mueven de forma cíclica, en gran parte debido a la general del ciclo económico. Sin embargo, otros factores, como la Unión Europea, los mercados y las políticas de los gobiernos han influido para realizar reformas que puedan mejorar la actual situación de crisis.

Ante ésta situación de crisis, los gobiernos deben elaborar políticas públicas para poder enfrentar las circunstancias que se acontecen. De ésta manera, deben atender las necesidades, que con el transcurrir del tiempo ponen en riesgo la gobernabilidad, una vez comenzado el aumento de las personas que se encuentran sin trabajo.

En la actualidad, la formulación de políticas públicas y su reformulación, están irrumpiendo un lugar importante en la agenda de los gobiernos a los fines de mantener un alto porcentaje de desocupados con ingresos, desfavoreciendo las políticas de desarrollo. Como expresa Charles Lindblom (1997), que todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuentas, no por medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político. No el cerebro, sino el músculo.

La UE se obligó a formular políticas públicas orientadas a satisfacer esas demandas, mediante un proceso político, donde diversos factores políticos influyeron en las decisiones políticas a la hora de formular tales políticas públicas.

El desempleo en España se constituyó en la principal preocupación donde por su constante y creciente aumento. A partir de ese momento, se generó un proceso político

para formular políticas de empleo y políticas de inclusión social para solucionar la gravedad de ese contexto.

Por tal motivo, el objetivo principal es analizar importancia de la política en el acuerdo sobre políticas activas de empleo y otras materias de índole laboral como la reforma del mercado laboral y el acuerdo social y económico en un contexto de incertidumbre, resaltando el diálogo social entre los distintos sectores intervinientes, con las firmas de declaraciones entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO, y UGT.

Contexto histórico

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, surge en el año 1945 la noción de Estado del Bienestar, que tiene su preeminencia en el pacto social e implica un reparto más equitativo de los beneficios y de la riqueza entre toda la población, y a su vez buscando un desarrollo económico equilibrado socialmente, tiene como máximo pilar el pleno empleo. Tratándose de la Unión Europea y de los Estados miembros, la expresión de Estado del Bienestar es un acuerdo o pacto social entre diversos actores sociales y/o políticos en busca de cohesión social, necesaria para un buen funcionamiento de la economía y su sociedad en conjunto, es imprescindible destacar que existen cuatro modelos de la Unión Europea:

1. Anglosajón.
2. Nórdico.
3. Continental.
4. Mediterráneo.

No obstante, se debe señalar más allá de los modelos, que los cuatro mencionan el mercado trabajo en su propósito del *pleno empleo*¹, para garantizar de esa manera la cohesión social, luego de una guerra que provocó daños en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

¹ Según la literatura (entre ellos el libro blanco de la gobernanza de Europa), los discursos expuestos luego de la segunda guerra mundial mencionan a las políticas de empleos como las políticas más importantes para la reconstrucción de Europa y como uno de los pilares centrales para los Estados del Bienestar.

Así, nos centraremos a analizar el cuarto modelo; que incluyen a los países de Grecia, España, Portugal e Italia. Pero de esos cuatro países, analizaremos a España desde los comienzos de la crisis en el año 2007, durante el gobierno de Rodríguez zapatero (delimitación del contexto geográfico y temporal).

En ésta aparición de los Estados del Bienestar; Ashford, Douglas nos hace referencia sobre el estudio del proceso de adopción de decisiones en la formulación de una política, “la forma en que el comportamiento de los políticos, los altos funcionarios y la grandes burocracias afecta a la elaboración de una determinada política depende del contexto de un marco de normas y prácticas institucionales, y los protagonistas principales son sensibles a las limitaciones que impone ese marco”; y también destaca desde “el enfoque del cambio institucional basado en el análisis de políticas específicas, en cuanto a que los actores principales hablan en el lenguaje de su propio marco institucional” (Ashford, 1986:29).

Ahora bien, en su continua preocupación por las estructuras del Bienestar de la Unión Europea, publica un informe en el año 1996, elaborado por el “Comité de Sabios”, titulado “Por una Europa de los Derechos cívicos y sociales”, con el objeto de reflejar el grave problema al cual se debería enfrentar el viejo continente; y está expresado de la siguiente manera:

“Si, de acuerdo con la comisión, y para cumplir adecuadamente su misión, el comité ha deseado ampliar el ámbito de su reflexión es porque ha tenido la impresión de que Europa se encontraba, más de lo que ella pudiera pensar, en peligro, y de que el déficit social que se observa actualmente suponía una grave amenaza. Europa no podrá construirse sobre una base de desempleo y de exclusión, y si no se define claramente el concepto de ciudadanía. Europa será la Europa de todos, de todos sus ciudadanos o no será nada. No podrá hacer frente a los desafíos que se le presentan actualmente (la competitividad, la evolución demográfica, la ampliación o mundialización) si no refuerza su dimensión social y no demuestra su capacidad para hacer respetar y aplicar los derechos cívicos y sociales

fundamentales” (p23 Machado, García Delgado, González Seara) (2000: 317).

En ese contexto de la Unión Europea, es importante resaltar el texto del sociólogo Marshall, Ciudadanía y clase social, escrito en 1949, donde plantea las tres dimensiones de la ciudadanía: civil, política y social. En éste último derecho circunscribe los derechos de la ciudadanía en el ámbito económico y social, preponderando el derecho al trabajo, para que el ciudadano ejerciera los atributos civiles y políticos. Estos beneficios planteados por Marshall (1998), cobran fuerza los conceptos de Libertad Civil y Libertad Política como contrapeso de la Libertad Económica que reclama el mercado autoregulator.

Originada la revolución industrial, comienza a afectar aún más el mercado de trabajo lanzando a los más pobres y a los trabajadores a los peligros que significaba ese mercado autoregulator, induciendo a la ciudadanía a una condición de desprotección laboral y sometándose a un conflicto por la ruptura entre el Mercado y el Estado.

Precisamente, las políticas de empleo es uno de los desafíos más importantes que deben enfrentar los Estados del Bienestar; y el entorno influye, junto con los actores involucrados, los recursos, los efectos que se producen desde lo exterior, etc., para que esas políticas elaboradas sean formadas de una determinada manera y no de otra.

Por ello, el mercado juega un rol trascendental en su relación con el Estado, y Lindblom resalta las imperfecciones del mercado y como afecta su relación a la sociedad, en la que no solamente el mercado coordina a los aspectos económicos; sino que va más allá en su dominio, extendiéndose a la sociedad entera; de este modo y con palabras textuales, nos expresa de manera categórica que *“hay que pensar en la sociedad y no en la economía”*, resaltando además que la cooperación es el fundamento de la vida social y se encuentra en el núcleo del sistema de mercado (Lindblom, 2002), influyendo en la totalidad de la economía hasta las cosas más pequeñas de la vida de las personas. En concordancia de esa relación entre el mercado y el Estado, aparece el trabajo de Bawman (2001), mencionando a la globalización como las causas de los males principales de la sociedad, como la pobreza, el desempleo, la miseria, el hambre y la guerra, entre otras. *“La nueva libertad que menciona, ha llegado por destruir todos los lazos que se han construido durante la historia entre el Estado y la sociedad civil para regular al mercado”* (2001).

Subirats, nos explica que la crisis de los años '70 en España, provocó “la impresión general de que esa crisis, es percibida como el triunfo del mercado sobre los poderes públicos; tratándose así de un fenómeno generalizado que ha conocido en España dimensiones y concreciones específicas, fruto nuevamente, de la coincidencia con la crisis política” (Subirats, 1992). En ese contexto de análisis y crisis, la Unión Europea debe enfrentar desequilibrios económicos y la falta de empleo para dar solución alguna que se ve afectado por la disociación entre el Estado y el Mercado.

En la esencia del trabajo de Viñals (2004) de comprender la acción del Estado en la vida social, hace referencia que en los entornos de incertidumbre es cuando los cambios sociales provocan acontecimientos históricos, y aún más, la apertura de debates que hasta la actualidad siguen vigentes, se deben establecer la separación de las definiciones de la esfera pública y privada de la económica, y ampliar progresivamente la acción de los Estados en la vida socioeconómica de las comunidades. Porque en las épocas de crisis se deben tener en cuenta algunas ideas sociales que a continuación menciono: “1) el ayudar a las personas en todas sus necesidades, y de manera notoria las que se encuentran en situación de desempleo. 2) La mayor conveniencia de los mercados de disfrutar de una economía mixta, que significa la nacionalización de las industrias estratégicas de la economía y la instrumentación de un Estado de Bienestar con una política social con el fin de alcanzar una redistribución de los recursos. 3) La necesidad de coordinar la política macroeconómica, ya que el mercado por sí sólo no puede conseguir unos resultados óptimos en los que se refiere al pleno empleo”.

En el abordar del estudio de las políticas públicas, analizamos la actuación gubernamental o forma de intervención del Estado frente a la sociedad para solucionar el problema del desempleo. Para ello, es importante dentro del planteamiento teórico metodológico el análisis del estudio de las políticas públicas y las acciones gubernamentales.

Políticas públicas ¿Qué son y para que sirven?

En relación con el tema anterior, nos centraremos en el concepto que nos señala Subirats (2008) sobre qué son las políticas públicas cómo eje del trabajo, y la define de la siguiente manera: “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente

coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar las conductas de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos/objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).”

Además, me parece pertinente mencionar desde el comienzo del libro de Parsons, en su relato al analizar el análisis, pronunciando que “el meta-análisis implica la consideración de métodos y enfoques empleados en el estudio de las políticas públicas y su discurso y lenguaje” (Parsons, 2007:35). Por el cual, menciona los conceptos de lo público y las políticas, y justamente las “políticas” tienen por objeto ocuparse de aquellas dimensiones que comprende lo público. De allí, que las políticas públicas están dirigidas al ámbito colectivo y no puramente a lo individual o privado.

En la misma lógica del autor sobre el razonamiento de la evolución del análisis de las políticas públicas, debe situarse en el contexto de ésta racionalización del Estado y de la política como una actividad en la que se formulan políticas públicas².

Los primeros autores que se encargaron de realizar contribuciones explicativas a las Ciencias Políticas sobre las políticas públicas han sido: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton; pero donde se da comienzo al enfoque más unificado para el estudio de los asuntos públicos y las políticas públicas es en Estados Unidos, en el año 1930 y cuya culminación terminará con la publicación del volumen de “la ciencia de las políticas públicas”, cuyo fin es la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica, tal nos manifiesta Lerner y Laswell como coautores³. Es imprescindible destacar, que en esa obra de “La ciencia de las políticas públicas” (1951b: 4) incluye los siguientes temas:

- Los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas.
- Los resultados del estudio de las políticas.

² Citado de manera clara en Parsons, W. p. 50

³ Véase Laswell 1930^a, 1948b.

- Las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo⁴.

A su vez, Laswell asienta a la multidisciplinariedad y a la síntesis de ideas y técnicas; mencionando que el análisis es un “*reacomodo creativo*” y lo define como lo perciben los especialistas:

“El científico contemporáneo de las políticas públicas se ve a sí mismo como un integrador de conocimiento y acción, por lo tanto, como un especialista en suscitar y dar efecto a toda racionalidad de la que los individuos y las colectividades son capaces en cualquier momento. Es un mediador entre aquellos que se especializan en áreas específicas del conocimiento y aquellos que establecen los compromisos en la vida pública y privada.....empiezan a reconocer el lugar indispensable del integrador, mediador y mensajero....” (Laswell, 1970a: 13-14).

Posteriormente, la Ciencia Política se ponderó en dos grandes enfoques; como señalara Laswell, podría definirse en función del conocimiento en el proceso de las políticas públicas y el conocimiento del proceso de las políticas públicas⁵ (Laswell, 1970a):

- “*Análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas*”.
- “*Análisis en y para el proceso de las políticas públicas: que comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación.*”

La contribución de Herbert Simon que cometió al enfoque de las políticas públicas, es sin duda el más significativo, por su interés en la toma de decisiones humanas se ha centrado en la idea de una racionalidad “limitada” y como una secuencia de etapas racionales (inteligencia diseño y elección).

⁴ Lerner y Laswell 1951b, citados en la obra de “*La Ciencia de las políticas públicas*”.

⁵ También citado en Parson, W. a modo de aclarar los dos enfoque presentados por Laswell 1970^a.

Otros de los autores importantes en el análisis de las políticas públicas es Charles Lindblom, sin duda uno de los más influyentes, nos ha brindado una gran aportación orientado al proceso de formulación de políticas en la cual realiza una defensa de una alternativa al enfoque racional de Simon, denominada “incrementalismo” (Lindblom, 1991). Éste modelo que establece tiene en cuenta el poder y la interacción entre etapas y fases (Lindblom y Woodhouse, 1993).

Asimismo, Lindblom propone al estudiar el proceso de las políticas públicas, la preeminencia de las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés⁶, pero también “las fuerzas más profundas” (Lindblom, 1991) (las empresas, la inequidad, y las limitadas capacidades de análisis) que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas.

Por su lado, David Easton (1953-1965) con su modelo de “sistema” político influyó en el estudio de las políticas públicas por relacionar la formulación de las políticas públicas, los resultados de las mismas y su entorno más amplio (citado por Parsons, 2007).

Desde ésta perspectiva, Geoffrey Vickers y Yehezkel Dror también desplegaron influencia al analizar el estudio de las políticas públicas. Si bien Dror, coincide en la formulación de las políticas públicas con Lindblom, se opone al modelo incrementalista orientándose a una forma modificada de racionalismo (Dror, 1989). Con su investigación se basa en el análisis sistémico, el análisis de políticas públicas y de las ciencias del comportamiento, que ha sido motivo de preocupación por otros autores, lo cual destacamos a Wildavsky (1986).

Muchos son los aportes desde las ciencias sociales que han contribuido al estudio del análisis de las políticas públicas, en la década de los ‘80, ‘90 hasta la actualidad, no solamente en el ámbito académico de los Estados Unidos, sino conjuntamente en otros países.

Antoni Fernández (2006), nos presenta distintos conceptos de políticas públicas dentro de la esfera académica. Resaltando entre ellas que una política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental” (Thoenig y Meny, citado por Fernández, 2006: 499)⁷. Del mismo

⁶ Lindblom se refiere a los políticos y grupos de interés como actores que inciden en el proceso de formulación de políticas públicas.

⁷ Véase Manual de Ciencia Política de Miquel Caminal Badia (2006) en: Antoni Fernández.

modo, Dye plantea que “la política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer” (Dye, citado por Fernández, 2006: 499).

Justificadamente, Aguilar Villanueva (2008), en éste recorrido del análisis de “las políticas públicas quiere contribuir a decisiones que hagan de la política y del gobierno instituciones productivas, que ensanchen en lugar de estrechar el ámbito de lo colectivamente deseable y factible”.

Como nos indica Subirats (2008), en uno de sus aportes al estudio del análisis de las políticas públicas como ciencia de la acción, que trata de comprender “la lógica de las acciones públicas a través de la reconstrucción de las hipótesis (a veces implícitas) en las que se han basado las instituciones públicas para resolver los problemas sociales”⁸, y acentúa “el análisis comparativo de las políticas públicas con un marco analítico que puede ser aplicable a diferentes países y regímenes institucionales, planteando tres ejes principales desde su perspectiva”. En primer lugar menciona la lógica de acción, donde se interactúa en la arena con los actores políticos-administrativos y sociales; en segundo lugar, la influencia de las instituciones en el comportamiento de los actores y sus resultados; y por último los recursos como medio que utilizan los actores para hacer valer sus intereses (2008), que el proceso político para formular una política pública son factores que inciden de una manera u otra.

“Los actores políticos”⁹ públicos, privados e internacionales.

En el presente capítulo pretendo desarrollar el tema de los actores políticos que intervinieron en el proceso de la reforma del Mercado del Trabajo en España, tanto públicos y privados, como internacionales; que inciden de una manera u otra en el proceso político para la formulación de una política pública. Comprobadamente, en la definición de políticas públicas la cual se mencionó anteriormente que nos indica Subirats, y para ello extraemos: *“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos, y a veces no públicos.....”* (Subirats, 2008).

⁸ Subirats (2008) nos explica claramente el estudio del análisis de las políticas públicas. También hace una explicación de las distintas corrientes contemporáneas, según su aproximación. Más adelante detallaremos las mismas.

⁹ Expresión extraída de: Subirats (2008).

En relación a lo expuesto, es que analizaremos al conjunto de actores dependiendo de su actuación del proceso político y cómo incide en la Reforma del Mercado del Trabajo. Sin por ello, dejar de mencionar a los ciudadanos como beneficiarios de la resultante de la negociación de esa reforma, donde tiene cómo principal característica las políticas de empleo. Un aporte interesante al análisis de las políticas es que las agencias también pueden ser concebidas “como actor y política”¹⁰ (Dente, 1985).

Antes de comenzar a desarrollar la noción de actores políticos y sociales, es preciso señalar el concepto de ciudadanía para atender el enfoque lógico y estructural del trabajo. El motivo de la utilización de éste concepto surge a partir de que en determinadas situaciones o contextos los ciudadanos son co-actores de los procesos políticos. Por tal razón, utilizaremos como eje de análisis el concepto de ciudadanía que nos ofrece Moreno (2000), y lo define de la siguiente manera: “la ciudadanía es la condición de pertenencia y participación en la politeya, u organización política donde se integran los miembros de la sociedad. Más allá de su plasmación en el derecho positivo de las modernas democracias, la ciudadanía hace referencia a un conjunto de prácticas y usos que otorga la cualidad de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia. La ciudadanía es, principalmente, un estatus conformado por el acceso de esos recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía”.

En ese sentido, y “al igual que las organizaciones, las políticas cambian constantemente, pero para los actores y observadores tienen un sentido de continuidad en el curso del tiempo” (Majone, 1997: 195), donde en la misma obra y más adelante, nos afirma que tales políticas pueden abandonarse o ser modificadas cuando existen presiones o profundas crisis; y en ello, la actuación de los ciudadanos cumplen un rol que puede ser importante o no para la formulación de las políticas. En el caso de la Reforma del Mercado de España, el diálogo social transcurre con normalidad y profesionalismo, pero los diferentes intereses de los actores políticos; es decir, Gobierno por un lado, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) por otro lado, y los sindicatos como Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) hacen que no lleguen a ningún acuerdo para la Reforma del Mercado del Trabajo, pero si logran dicho acuerdo por las pensiones ante las contantes

¹⁰ Dente, B. (1985): analiza a las agencias dentro de un contexto cambiante y enmarcado en un juego de relaciones que tiene resultados de políticas donde influyen los intereses y los recursos.

sugerencias de la Unión Europea. Legítimamente, en las reflexiones de Aguilar Villanueva (1996: 257) que realiza sobre Hecló, nos dice “que hay una serie de *triángulos de hierro*, informales pero fuertes que articulan las oficinas del Ejecutivo, los comités del Congreso y la clientela de los grupos de interés que pueden ganar o perder con los programas”¹¹. En ésta perspectiva, el concepto de triángulo de hierro constituye una visión de análisis muy cerrada, porque no permite estudiar desde una perspectiva profunda los condicionamientos de un gobierno en la formulación de una política pública, debido a la existencia de un número de actores que inciden en el proceso, y que “las redes de asuntos incluyen un gran número de participantes que tienen muy diversos grados de compromiso mutuo o de independencia de los demás, de hecho es casi imposible decir donde acaba una red y donde empieza su entorno”¹² (1996: 263).

El proceso de la concertación social en España como referencia de análisis.

Si el propósito del trabajo es el estudio del desarrollo político del Mercado del Trabajo en España, la misma se realiza con un diálogo social entre los diferentes actores políticos o interlocutores sociales (Gobierno-Patronal/Empresarios-Sindicatos), y por ello es trascendental para el estudio definir previamente que se entiende por concertación social; en ese sentido, “*la concertación es un proceso de interrelación entre el estado y la autonomía colectiva como respuesta a las exigencias de gobernabilidad de las sociedades complejas y corrección del esquema constitucional clásico procedente de la tradición liberal*”¹³. Este concepto, nos remite a la importancia del gobierno y las partes sociales como responsables de lograr acuerdos con objetivos socioeconómicos que benefician al conjunto de la ciudadanía, que más allá de acuerdos y desacuerdos, España ha mantenido siempre el diálogo social. Es una señal de

¹¹ Para mayor profundidad véase: Aguilar Villanueva, L. sobre el capítulo: Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo; donde nos describe que “el concepto de triángulo de hierro se basa principalmente en los primeros estudios de las políticas agrícolas, hidráulicas y de obras públicas.

¹² Este concepto me permite estudiar los actores políticos y sociales en el involucramiento del proceso político. Por ello es menester además aclarar que: “*las redes de asuntos* actúan en muchos niveles (p. 264). . . . El precio de entrar en una u otra red es escuchar, observar, leer, debatir y tratar de actuar de cara a problemas particulares de políticas. Los grupos poderosos de interés pueden tener su representación en las redes de problemas, pero también la tienen los individuos, internos y externos al gobierno, que tienen la reputación de ser buenos conocedores de la materia”.

¹³ Concepto de Palomeque López, M. C.: Derecho sindical español, Tecnos, 1994, pág. 438. Madrid. Explica el significado de la concertación y su importancia en la dinámica de la misma.

identidad, el negociar. Para comprender mejor su evolución, el significado del diálogo social en España es una de las señas de identidad desde la transición democrática hasta la actualidad. El diálogo social ha acompañado todo los procesos y en cada una de las fases de la concertación social, porque es una seña de identidad del modelo español. Tanto los gobiernos socialistas como los gobiernos de derecha no habían renunciado a hacer reformas sino tenían acuerdos, pero siempre se negociaba con los sindicatos y patronales hasta el extremo, en búsqueda de consensos, pero que la misma se ve afectada cuando el entorno es de incertidumbre. Pero la concertación social entre el gobierno y los agentes sociales tomen decisions, no significa que el acuerdo o el pacto que el estado haya de aceptar los resultados del mismo¹⁴

Como se observa en la historia de la legislación laboral española, es una historia de acuerdos y de desacuerdos, pero una historia de permanente diálogo social entre el gobierno y los interlocutores sociales. En consonancia con la Unión europea, el diálogo social constituye uno de los elementos participativos más relevantes e innovados para las políticas sociales de la Unión Europea.

Se actúa con una estricta colaboración entre las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales y las instituciones públicas, garantizando de ésta manera a las partes sociales un rol esencial en la gobernanza de la Unión Europea, en cuanto contribuye a definir las normas sociales europeas. Tal como nos indica el libro blanco de “La Gobernanza Europea”, “en febrero de 2000 y ante el Parlamento Europeo, la Comisión inscribió su mandato bajo el signo de cuatro compromisos que ilustraban la dimensión política de la integración europea hoy. Estos cuatro *objetivos estratégicos* son:

- Promover nuevas formas de gobernanza europea;
- Estabilizar nuestro continente y fortalecer la voz de Europa en el mundo;
- Crear una nueva agenda económica y social;
- Mejorar la calidad de vida para todos.

La influencia de la concertación de las partes sobre los procesos desicionales, en materia social, tiene un desarrollo importante en España, pero no ha sido el mismo

¹⁴ Ésta aclaración está remitida en varios autores pero a su vez la cito por medio de la VV.A.A: Derecho del Trabajo. Tomo I. Fuentes y relaciones Colectivas, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 403-404. Nos describe la relación entre el gobierno y los agentes sociales y las relaciones colectivas en referencia a los acuerdos.

desarrollo en lo interno de la Unión Europea. No obstante, la comisión europea en su actuar, condiciona a los gobiernos, en asuntos puntuales, la negociación en el diálogo social que se lleva a cabo con las partes sociales.

Desde un ordenamiento comunitario que privilegiara el componente económico del mercado con respecto al componente social y que rara vez conviven, o solo en aspectos informales, las partes sociales han pasado de un ordenamiento que hace de la política social uno de sus rasgos característicos.

Antes de ilustrar el proceso evolutivo del diálogo social en España, me parece oportuno individualizar algunas de las razones que requieren la participación de las partes sociales. En primer lugar, es cierto que, en la formulación de las políticas, es necesario tener en cuenta los intereses de la sociedad, que su actuación requiere de conocimientos específicos para un mejor ajuste de las diferentes realidades; y que este, debe impedir en teoría situaciones de conflictos. Así, los interlocutores sociales se presentan de esta manera como los socios más adecuados para la defensa de los derechos, la representación de los intereses, para aportar su experiencia y garantizar en primer lugar, y luego proteger el logro de los objetivos económicos y sociales. En relación a lo mencionado, cabe destacar que “el diálogo social o la concertación social entre el gobierno y los agentes sociales debe de desarrollar un papel trascendental en la estrategia de conseguir una mayor cohesión social. La participación de los interlocutores sociales en la discusión, el diseño, la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas que se adopten con el objetivo de fortalecer la cohesión social puede ser un elemento esencial para que esa estrategia tenga éxito (Pérez Infante, J.I. - 2007).

El contexto de diálogo social en España está marcado por la evolución histórica del país y de la clara voluntad de los interlocutores sociales para fortalecer el proceso democrático. Ésta cultura del diálogo social se remonta a los acuerdos políticos de los pactos de la Moncloa (1977), aunque los interlocutores no formaron parte del proceso de transición española, respaldaron a los mismos para favorecer a la democracia.

No obstante ello, debemos destacar la evolución del diálogo social para comprender mejor en su contexto, porqué la reforma del Mercado del Trabajo? que a continuación detallamos, y donde la misma ha pasado por varias fases:

-Una primera fase es desde el final del régimen de Franco, entre 1977 hasta 1986: una fuerte participación de los sindicatos en la transición democrática. En éste período está caracterizado por dos pactos sociales, *en los que la política de rentas y la negociación colectiva jugaron un papel esencial*¹⁵. Estos dos acuerdos importantes en la historia de España son los pactos de Moncloa (25 de octubre 1977) que significó una transición principalmente política, pero además, social, económica y cultural. El otro gran pacto es el Acuerdo Económico y Social que se firma el 9 de octubre de 1984.

-Desde 1986 hasta 1994, se produce un debilitamiento del diálogo social. Este período está caracterizado porque prácticamente no existen acuerdos entre el gobierno y los interlocutores sociales. Es un período que se diferencia por la expansión económica hasta mediados del año 1994, año en que España entra en una crisis económica.

-Desde 1994 hasta 1997, nuevamente la economía española se expande y se extiende hasta el 2004: el diálogo social entre gobierno e interlocutores sociales realizan acuerdos de carácter específicos, donde muchos temas se refieren directamente a la negociación de contenidos relacionados a las políticas de empleo y las reformas laborales. Esto no significa que también se hayan encontrado acuerdos, o que la negociación haya fracasado, o que el gobierno favorece el pasaje en vigor a ciertos aspectos de su programa, lo cual desencadena en huelgas generales; fundamentalmente en el segundo período del ex-presidente Aznar.

-Un último período, comienza en el 2004 con las elecciones legislativas ganadas por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) pero sin mayoría absoluta, lo cual dificulta su marcha en la legislatura, reforzando su gobernabilidad por medio del diálogo social con los sindicatos y organizaciones empresariales. Mantiene una cierta particularidad que se inicia con la Declaración para el dialogo social del 8 de julio del 2004, adherida por el gobierno y las partes sociales; por parte de los sindicatos, Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO.); y por parte de la patronal, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), firmando distintos acuerdos,

¹⁵ La concertación y el dialogo social en España: 1977-2007, donde en éste artículo escrito por José Ignacio Pérez Infante en la revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, hace un desarrollo de la concertación y el dialogo social en España, con el objetivo de una mayor cohesión social, y la experiencia española en sus periodos de concertación social.

resaltando el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE) orientadas a una mayor estabilidad del empleo.

Así, en 2004 se produce un acuerdo marco de gran avance con la firma del gobierno y de los interlocutores sociales. Éste último por escrito, a iniciativa del Gobierno, pero después de extensas discusiones tripartitas, comprenden:

- Un diagnóstico de los desafíos en el ámbito económico y social.
- Un programa de reformas presentados por temas.
- Y por estas cuestiones, la distribución de los campos reservados para la bipartita y el tripartito (entre éstos últimos, los que implican el estado, sobre todo a causa de su impacto en las finanzas públicas). En el Gobierno de Zapatero, también se anuncia la intención desde el principio, de no legislar a falta de acuerdo entre los interlocutores sociales, dando un alivio y una especial importancia en las discusiones que se cometieron.

En éste primer gobierno de Zapatero se realizaron importantes acuerdos (2004-2008), algunos de gran trascendencia como la migración laboral, la formación, la modernización del servicio público de empleo, atención a la dependencia, la seguridad social (en éste campo de la negociación se lleva cada 4 o 5 años, para asegurar la viabilidad financiera del sistema), la reforma del contrato del trabajo. También se han aumentado el salario mínimo y la igualdad de género, por ejemplo. No obstante, el no gobernar si no hay acuerdo con las partes sociales, la crisis lo obliga a emprender la decisión de presentar como proyecto ley, la reforma del mercado de trabajo del año 2010 y aprobada el día 17 de septiembre. Más allá de la falta de acuerdo del gobierno con las partes sociales en lo concerniente a la Reforma del Mercado laboral y con una crisis financiera y económica, el diálogo social en España no se interrumpe, logrando de ésta manera dos acuerdos posteriores sobre la reforma de las pensiones y la negociación colectiva.

Éste sistema del diálogo social, está basado en el pragmatismo y la falta de formalismo en particular, demuestra la sucesión en diferentes momentos de prácticas muy diferentes de los interlocutores sociales. En ese sentido cabe destacar, que mediante ese proceso del diálogo social tiende más a una tendencia de carácter informal que formal, cómo un mecanismo más viable en encontrar puntos de encuentros entre los interlocutores sociales.

Con ésta breve descripción del diálogo social se intenta estudiar, analizar y vincular el diálogo y la concertación social en España de manera diacrónica para constatar sus diferentes etapas en la evolución socioeconómica de España en los últimos 35 años, teniendo en cuenta las funciones múltiples de la concertación y el diálogo social. "Un método político de decisiones conjuntas y de negociaciones trilaterales entre el Estado y las organizaciones de intereses; se diga, neo corporativismo, se diga cambio político, la sustancia es la misma". Ésta definición de Gino Giugni, simplifica un fenómeno multiforme largamente practicado en la experiencia de los países desarrollados, como muchos ampliamente estudiados desde analistas de varias disciplinas. De ésta manera, el diálogo social, ha sido desde la transición a la democracia, uno de los elementos que han contribuido a configurar de manera decisiva la regulación del sistema social y laboral de España, favoreciendo al fortalecimiento de las relaciones democráticas durante el proceso de consolidación y desarrollo del Estado social y democrático de derecho. En ese proceso político de diálogo social, ubicando los gobiernos como actor principal, conjuntamente con las partes sociales; es decir, patronales y sindicatos desempeñan un rol importante en la evolución de la concertación social. Esa fortaleza del diálogo social, contribuye sin duda a reforzar la economía y al progreso social, según indican varios autores; pero en vistas a los objetivo de éste trabajo, se estudia de qué manera influye el proceso del diálogo social se desarrollo para lograr un acuerdo entre las partes en un entorno de incertidumbre que contribuyen a la concertación social, a la eficiencia económica, la competencia empresarial y al crecimiento y desarrollo productivo.

Parece importante destacar, que en el periodo 2004-2008, en la legislatura se celebraron una cantidad importante de Acuerdos relevantes gracias al diálogo social en un contexto económico favorable, resaltando que el 29 de julio del 2008, se suscribió la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social. Además se declara que, "entre las fortalezas de nuestro sistema económico está sin duda el Diálogo Social que el Gobierno y los Interlocutores Sociales convienen en reforzar y dotar de mayor relevancia ante la nueva situación". Situación que es adversa se puede observar cuando los períodos están caracterizados por crisis económicas y recesiones. También se menciona "el avance en los objetivos que dan título a la Declaración que debe ser compatible con la sostenibilidad de nuestro Estado de Bienestar, progresando en la solidaridad, la igualdad y la mejora de la cohesión social",

finalizando con el compromiso del Gobierno de "mantener un diálogo reforzado con los interlocutores sociales".

Reforma del Mercado del Trabajo y “Acuerdo Social y Económico”¹⁶ del gobierno socialdemócrata en un contexto de incertidumbre

La crisis de finales del 2007 y comienzos del 2008 afecta a España con subidas crecientes de la tasa del desempleo, y “en países como España, Grecia, Irlanda e Italia, que hasta finales del 2007 tenían diferenciales de rendimiento de los BoT (Bonos del Tesoro) apenas superiores a los de Alemania, los problemas de financiación del déficit público han ido aumentando de modo evidente desde diciembre de 2008. A pesar de los diez años de moneda única europea, los mercados están operando distinciones precisas de riesgo-país dentro de esa misma área monetaria única, un problema que no se resuelve simplemente con la creación de moneda por parte de los países miembros o con la emisión de *unionbonds*, que castigarían a los países fuertes de la zona euro. Todo lo cual, vuelve a poner con urgencia la cuestión de una unificación real de las políticas estatales, en particular de las sociales, dentro de la Unión Europea” (Marazzi, 2009: 27-28), especialmente las políticas laborales.

De ésta manera, el ex presidente Rodríguez Zapatero, bajo las presiones de la Unión Europea presiona para realizar profundas reformas, y lo intenta mediante el camino del diálogo social para buscar un consenso que avale la Reforma del Mercado del Trabajo cómo objetivo de su política económica que luego se plasma y se firma con el “***Acuerdo Social y Económico***” para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones con el objetivo primordial de crear empleo, favoreciendo al sustento del Estado de Bienestar; y en consecuencia, fortalecer la solidaridad, la igualdad y la cohesión social, con el compromiso del gobierno “de mantener un diálogo reforzado con los interlocutores sociales. En ese proceso político, porque "la política es un proceso" (Sartori, 48), participan de la firma: el gobierno, las confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y los sindicatos (CCOO y UGT). El acuerdo consta de tres partes fundamentales : la primera parte :I) Pensiones (Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones , II) Acuerdo sobre Políticas Activas de

¹⁶ Lo señalado entre comillas es parte del título del Acuerdo elaborado y firmado por el Gobierno y los Interlocutores Sociales; es decir, Gobierno, Sindicatos y Patronales.

Empleo y otras materias de índole laboral, y III) Acuerdo sobre Política Industrial, Política Energética y Política de Innovación. La segunda parte: IV) Compromiso bipartito y las organizaciones sindicales para el tratamiento de cuestiones relativas a la función pública. La tercera y última parte, consta del V) Acuerdo bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales sobre criterios básicos para la reforma de la negociación colectiva.

Ante esta situación, la tasa de desempleo¹⁷ en la zona del euro es del 10%, mientras que en España tiene la tasa más elevada de Europa, y asciende a 21,2% (Base de datos Eurostat 2010), lo cual afecta e incide directamente en España y en la negociación de la Reforma del Mercado del Trabajo.

Un aporte interesante lo plasman Molina y Rhodes (2008), donde analiza un estudio comparado entre España e Italia, manifestando que la globalización, mediante “la fuerte intervención tiende a desmantelar los Estados de Bienestar con medidas de ajustes, generando mayores niveles de desprotección social” y expone la interacción entre los actores que “convergen en un alto grado de conflicto institucional y una aparente ausencia de complementariedades”¹⁸.

Sin embargo, distintos son los factores que intervienen en el proceso de la reforma del Mercado del trabajo y que afecta de manera directa la consiguiente formulación de las políticas de empleo, tales condicionamientos políticos de la reforma del Estado de bienestar están explicados en parte por Eloísa de Pino y César Colino (2006), donde enumeran seis condicionantes importantes que a continuación se enumeran: **1)** “La path dependency de las propias políticas y programas de bienestar **2)** Los ciudadanos y el condicionante electoral **3)** Las instituciones políticas existentes (puntos de veto y jugadores con veto) **4)** El sistema de gobernación social **5)** La competencia partidista y el papel de la izquierda; y por último **6)** El estilo de reforma.”¹⁹ Todas ellas, sumadas a las mencionadas anteriormente hicieron que la reforma fuera de una determinada forma y no de otra.

¹⁷ Fuente de información: véase Eurostat.

¹⁸ Molina y Rhodes (2008) nos explican además el acceso de las coaliciones de reforma al proceso político.

¹⁹ Además de los factores políticos (Del Pino y Colino, 2006) que inciden en la elaboración de las políticas públicas, existen a mi criterio otros condicionamientos políticos que son motivos de la investigación; lo cual es prematuro expresar los condicionamientos con exactitud. De todas formas, esos condicionamientos están relacionados con los objetivos complementarios del pre-proyecto de investigación. Véase los autores (Del Pino y Colino, 2006) donde explica cada uno de los condicionantes.

Conclusiones

La crisis crea incertidumbre, y los efectos de la misma sobre la economía española afectan el proceso político y por lo tanto la reforma del Mercado del Trabajo, y cómo está expresado en uno de los párrafos del “Acuerdo Social y Económico” ante la incertidumbre que genera una situación de crisis, nos dice lo siguiente: “Todas las partes hemos compartido la necesidad de que, en la situación actual de la economía y del empleo, resultaba transcendental recomponer el Diálogo Social y la negociación entre el Gobierno y los Interlocutores Sociales. La economía española se enfrenta al reto fundamental de generar empleo y un crecimiento sostenido a largo plazo de forma que pueda superarse de manera equilibrada la actual situación”.

Cómo se puede observar, Sartori nos señala que “la política es un proceso”, y en ese proceso se delimita gran parte de cómo se formulan las políticas públicas, ya sea en el ámbito local, es decir España; ya sea en el ámbito internacional, es decir la Unión Europea y los demás organismos internacionales, que van incidiendo de una manera u otra en las mismas; siendo el diálogo social una herramienta de legitimización de ese proceso político que busca consensuar las políticas que le den garantía a la Reforma del Mercado del Trabajo.

Ahora bien, en ese recorrido político, los actores políticos y sociales juegan un rol importante, donde hay una medición de fuerzas por cada uno de ellos (Gobierno-Patronales-Sindicatos), tratando de imponer mediante argumentos y datos que sus posiciones son las adecuadas. En la arena de poder (Lowi, 1972; Lindblom, 1991; Aguilar Villanueva, 1996; Subirats 2008), donde se desarrolla la actividad política tiene cómo resultado final la determinación de las políticas públicas y las mismas dependen de la actuación del Gobierno y los Interlocutores Sociales.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, F. (2003): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2000): *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (2003): *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2003): *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2007): *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2008): *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, ESADE – Barcelona.
- Ashford, D. (1986): *La aparición de los Estados del Bienestar*, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Bauman, Z. (2001): *La Globalización: Consecuencias Humanas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Documento (2011): *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, Madrid.
- Del Pino, E. y Colino, C. (2006): *¿Cómo y por qué se reforman los estados de bienestar?: avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual*, Revista abierta 114/115, Madrid.
- Dente, B. (1985): *Governare la frammentazione: Stato, regioni ed enti locali in Italia*. Il Mulino, Bologna, Italia.
- Dror, Y. (1994): *La capacidad de gobernar*, Informe al club de Roma, Fondo de Cultura Económica.
- Etzioni, A. (1968): *La sociedad activa: Una teoría de los procesos societales y políticos*, Aguilar, Madrid.
- Fernández, A. (2006): *Las políticas públicas*, en: Caminal Badia, M. (Coord. 2006), *Manual de Ciencia Política*, p. 495-517, Tecnos, Madrid.
- Fumagalli, A., Lucarelli, S., Marazzi, C., Negri, A., y Vercellone C. (2009): *Crisi dell' economia globale. Mercati finanziari, lote social e nuovi scenari politici*, Uninomade, Verona.

- Laswell, H. (1970): *The emerging conception of de Policy Sciences*, Revista Policy Sciences.
- Laswell, H. y Kaplan, A. (1950): *Power and Society*, New Haven, Yale University Press.
- Libro Blanco (2001): *La Gobernanza Europea*, Fundación Galicia Europa, Santiago de Compostela.
- Lindblom, C. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid.
- Majone, G. (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mény, Y. y Thoenig, J. C. (1989): *Politiques Publiques*, coll. Thémis Science Politique, PUF, París.
- Molina, O. y Rhodes, M (2008): *La reforma de los sistemas de protección social en Italia y España: Conflicto, complementariedades y cambio institucional*, Paper presentado en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, España.
- Moreno, L. (2000): *Ciudadanos precarios: La última red de protección social*, Ariel, S.A., Barcelona.
- Muñoz Machado, S., García Delgado J. L. y González Seara, L. (2000): *Las estructuras del bienestar derecho, economía y sociedad en Europa*, Civitas Ediciones S. L., España.
- Palomeque López M. C.(1994): *Derecho sindical español*, Tecnos, pág. 438. Madrid.
- Parsons, W. (2007): *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso, Buenos aires.
- Sartori, G. (2007): *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid.
- Subirats, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerios para las administraciones públicas, Madrid, España.
- Subirats, J. (1992): *Un problema de estilo*, Centro de estudios constitucionales. Madrid.
- Subirats, J. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, S.A. Barcelona.
- Viñals, C. (coord), Chacartegui Jávega, C., Ramos Martín, F. y Valle Muñoz (2004): *Políticas sociolaborales: Un enfoque pluridisciplinar*, UOC, Barcelona.
- VV.A.A (2005): *Derecho del Trabajo*,. Tomo I. Fuentes y Relaciones Colectivas, Tirant lo Blanch. Valencia.