

*Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració*  
Treball de fi de Grau (21686)  
Curso académico 2012-2013

## **El peso del Estado español en las políticas de empleo**

Carmen Alejandre Romero

121153

Tutor del trabajo:

Miquel Salvador



## DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, *Carmen Alejandre Romero*, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic/a autor/a, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.



Carmen Alejandre Romero  
Paris, 16 de juny de 2013

## Abstract

La situación crítica de desempleo en España nos lleva a interesarnos por las medidas que se están tomando en materia de políticas laborales. En el estudio, nos centramos en los responsables del diseño de las políticas de empleo y en el proceso de elaboración desde el enfoque de la gobernanza. La gobernanza multinivel adoptada por la Unión Europea, que se aplica a través del Método Abierto de Coordinación, dice integrar la participación de diferentes niveles institucionales y una variedad de actores públicos y privados. **¿Cuál es el peso del Estado español en el diseño de políticas públicas de empleo en el modelo de gobernanza europea?** Las conclusiones a las que hemos podido llegar, son que el Estado se ve influenciado por los diferentes actores pero no de igual manera. La Unión Europea ha incrementado su poder de influencia debido a la actual situación de crisis y a la vinculación de la política macroeconómica y de empleo. En este momento, aunque el Estado posee la competencia sobre empleo que le otorga el principio de subsidiariedad, se está dejando influenciar más por las recomendaciones de la UE, que van más en la línea de la concepción ideológica del Gobierno de turno, que no por las de la concertación social.

## Índice

<b>1 - Introducción .....</b>	<b>p. 2</b>
<b>2 - Marco teórico: Gobernanza europea de las políticas de empleo .....</b>	<b>p. 4</b>
<b>3 - Metodología .....</b>	<b>p. 10</b>
<b>4 - Parte central .....</b>	<b>p. 10</b>
<b>La gobernanza en las políticas de empleo: nivel estatal y europeo .....</b>	<b>p. 10</b>
<b>La participación de los agentes sociales en las políticas de empleo.....</b>	<b>p. 15</b>
<b>5 - Conclusiones .....</b>	<b>p. 21</b>
<b>6 - Bibliografía .....</b>	<b>p. 24</b>

## 1- Introducción

La situación crítica de desempleo que está atravesando actualmente España, añadida a la poca efectividad de las políticas públicas de empleo que se están llevando a cabo (aumento elevado del paro desde la última reforma laboral), nos lleva a interesarnos por los actores responsables del proceso de elaboración de las políticas de empleo desde el enfoque de la gobernanza. Actualmente, la mayoría de noticias vienen encabezadas por “Bruselas impone” o “Bruselas dicta”, y hay una impresión generalizada de que es la Comisión Europea quién marca cuáles son las políticas que se han de realizar en materia de empleo. Por ello, en el siguiente trabajo, nos podemos preguntar a qué papel ha quedado relegado el Estado como protagonista en la toma de decisiones. Si formulamos este problema en pregunta, sería:

**¿Cuál es el peso del Estado español en el diseño de políticas públicas de empleo en el modelo de gobernanza europea?**

Las políticas de empleo se inscriben dentro de un marco de gobernanza multinivel, donde pueden participar tanto las diferentes instituciones (Unión Europea, Estado y Agentes Sociales,...) tanto públicas como privadas en sus distintos ámbitos de decisión y participación. La gobernanza se aplica a través del Método Abierto de Coordinación (MAC). Veremos pues, si el Estado queda diluido en el marco de gobernanza europea o por el contrario, sigue manteniendo un papel decisivo en la toma de decisiones.

La relevancia de la cuestión se justifica por el impacto que tiene en la sociedad ya que las últimas cifras de desempleo son alarmantes: el 27% de la población en edad de trabajar está desempleada (6,2 millones de personas) y de ellos, el 57% son jóvenes, según la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2013. Pero en general, toda la Unión Europea (UE) se ve afectada por este fenómeno (tasa de desempleo de 12,2%, es decir, 19,2 millones de parados en la zona euro). Las políticas de empleo están siendo utilizadas para intentar acabar con este problema. Recientemente (28 de mayo de 2013), se celebró en París un Encuentro de altos dirigentes de la Unión Europea en el marco de la universidad de Sciences Po donde abogaron por destinar recursos a las políticas de empleo juvenil. La gobernanza, definida como el sistema de coordinación de políticas de inclusión social y de empleo a nivel europeo, es de reciente implantación y ha generado una abundante literatura sobre su eficacia.

La coordinación de políticas de empleo a nivel europeo se inició en 1997 con la aprobación de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), en el seno del proceso de Luxemburgo. A pesar de que **las políticas de empleo forman parte de las competencias de los Estados miembros según el principio de subsidiariedad**, en el Tratado de Maastricht consta que el empleo es una “cuestión de interés común” y por ello, es necesario que la UE intervenga respaldando las políticas nacionales. Este principio se ha reforzado en 2000 y 2005 en el marco de la Estrategia de Lisboa. Esta estrategia ha ligado los problemas del empleo con otras temáticas como la educación, la investigación u otras políticas macroeconómicas<sup>1</sup>. En otoño de 2010, se aprobó la Estrategia Europa 2020 para la nueva década y supone una continuación de la Estrategia de Lisboa, tanto la EEE como el MAC se mantienen, aunque se amplían las áreas de influencia (políticas de educación, entorno, lucha contra la pobreza y políticas macroeconómicas).

Algunos autores piensan que la gobernanza europea es sobre todo un discurso con pocos efectos reales; sin embargo, otros trabajos, Zeitlin, 2005 o Trubek y Trubek, 2005, abogan por una progresiva armonización de las políticas a partir del aprendizaje mutuo y la difusión de ideas<sup>2</sup>. En el trabajo queremos conocer si estos mecanismos establecidos por la UE no restan poder de decisión en las políticas de empleo a los Estados y en concreto al Gobierno español.

El trabajo se estructurará de la siguiente manera:

Después de conocer la literatura básica sobre el tema y la presentación de las hipótesis, analizaremos la influencia de los niveles europeo y estatal en el diseño de las políticas públicas de empleo, para más tarde, observar el diálogo social a nivel europeo y estatal.

---

<sup>1</sup> Erhel C., 2011. « La coordination européenne des politiques de l’emploi : un essoufflement depuis 2005 ? », *Formation emploi*, [online], 116 octobre-décembre 2011. Disponible en: <http://formationemploi.revues.org/pdf/3444>

<sup>2</sup> Erhel C., 2011. « La coordination européenne des politiques de l’emploi : un essoufflement depuis 2005 ? », *Formation emploi*, [online], 116 octobre-décembre 2011. Disponible en: <http://formationemploi.revues.org/pdf/3444>

## 2- Marco teórico: Gobernanza europea de las políticas de empleo

Las políticas de empleo se elaboran mediante el modelo de gobernanza. Éste término “emerge” en los años 90 en el mundo anglosajón y, paralelamente a su incursión en el debate universitario, con textos como *Governance without Government*, de James Rosenau y Ernest Czempies (1992), *Modern Governance* de Jan Kooiman (1993) o *Democratic Governance* de James March y Johan Olsen (1995), se introduce también en la retórica oficial<sup>3</sup>. Europa supone un gran laboratorio de la gobernanza. El Método Abierto de Coordinación (MAC) es el instrumento para ponerla en práctica y alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo. El MAC establece objetivos comunes a nivel europeo y favorece una vigilancia comunitaria a partir del intercambio de experiencias<sup>4</sup>. Se promueve un equilibrio entre el nivel comunitario y el estatal siguiendo el principio de subsidiariedad. Éste implica que la UE “tiene un papel de impulsor, armonizador de las políticas de empleo de los Estados miembros, pero en última instancia, la potestad legislativa en la materia es competencia de cada Estado”<sup>5</sup>.

La gobernanza europea permite la participación de todos los niveles institucionales, además de actores públicos y privados e implica una “satisfacción relativa de los protagonistas”<sup>6</sup>.

La coordinación europea de políticas de empleo ha atravesado dos fases principales: desde su creación en 1997 (Consejo de Luxemburgo, el 15 de diciembre 1997) hasta 2004, y una segunda fase, después de la reforma de 2005 en el marco de la Estrategia de Lisboa. La coordinación, en un primer momento, se basa sobre objetivos comunes no vinculantes (líneas directrices) y en un nuevo método de gobernanza, el MAC.

El MAC se asienta, por una parte, en una evaluación de los planes nacionales de acción por el empleo (PNAE) realizados por el Comité de Empleo y, por otro lado, sobre sesiones de revisión donde participan expertos de los diferentes Estados para tratar sobre políticas o medidas concretas. La armonización de las políticas se promueve a través de objetivos comunes y el intercambio de información.

---

<sup>3</sup> Moreau, P., 2011. *La gouvernance*. Que sais-je Presses Universitaires de France. Paris. p.9

<sup>4</sup> De Pablos, J.C., Martínez, A. 2008. *La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº77, p.105-133

<sup>5</sup> De Pablos, J.C., Martínez, A. 2008. *La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº77, p.107

<sup>6</sup> Moreau, P., 2011. *La gouvernance*. Que sais-je? Presses Universitaires de France. Paris

En 2000, la Estrategia Europea de Empleo intenta promover políticas activas de empleo, simplificar la normativa, flexibilizar el trabajo, potenciar la igualdad de género, todo ello integrado en la Estrategia de Lisboa que tenía como principal objetivo convertir a la Unión Europea en “*la economía del conocimiento más dinámica del mundo, capaz de un crecimiento sostenible y de una mejora del empleo cuantitativamente y cualitativamente además de una mayor cohesión social.*”<sup>7</sup>

En 2005, como consecuencia del informe Kok<sup>8</sup>, que revela los resultados mediocres obtenidos con la Estrategia de Lisboa, se modifican las ideas para promover una mayor flexibilidad del mercado laboral y la vinculación más estrecha entre políticas de empleo y macroeconómicas<sup>9</sup>.

En estos momentos, la EEE se integra en la Estrategia de Crecimiento Europa 2020 (continuidad con la Estrategia de Lisboa) donde se marcan los objetivos concretos para la nueva década y se hace especial énfasis en la creación de empleo. Las 3 líneas básicas de este “paquete de empleo” son<sup>10</sup>:

- Para la creación de puestos de trabajo, es necesario reducir la fiscalidad laboral, ser más eficaz en las subvenciones a la contratación, y aprovechar mejor los sectores clave de la economía (economía ecológica, TIC o la sanidad).
- Para restablecer el normal funcionamiento de los mercados de trabajo, es necesario proporcionar apoyo a los trabajadores para cambiar e reincorporarse a un nuevo empleo, movilizar a todos los participantes de las reformas, invertir en medidas de previsión y control de necesidades y promover la libre circulación de trabajadores.
- Para afianzar la gobernanza en las políticas de empleo, se necesita incrementar el control de las políticas junto con los Estados miembros para que se traten simultáneamente los problemas sociales y económicos.

---

<sup>7</sup> Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros. CIG 14/07 de 3 de diciembre de 2007 sobre el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

<sup>8</sup> Comisión Europea, 2004. Informe Kok.

<sup>9</sup> Erhel, C., 2011. « La coordination européenne des politiques de l’emploi : un essoufflement depuis 2005 ? », *Formation emploi* [En ligne], 116 | octobre-décembre 2011, mis en ligne le 09 January 2014, consulté le 14 February 2012. URL : <http://formationemploi.revues.org/pdf/3444>

<sup>10</sup> Comisión Europea. *Estrategia Europea de Empleo*. Fecha de consulta: 3/06/2013. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>



La Estrategia Europea de Empleo se pone en práctica a través del MAC y entra en funcionamiento a partir de la emisión de directrices de empleo, “propuestas por la Comisión, acordadas por los gobiernos nacionales y adoptadas por el Consejo de la UE” (Comisión Europea, 2013). Esto da lugar a la emisión de un Informe conjunto que evalúa la situación del empleo en Europa. A continuación, cada uno de los Estados miembros, presenta su Programa Nacional de Reformas y éstos son analizados por la Comisión en función del grado de cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Por último, la Comisión emite recomendaciones a cada país una vez que se ha realizado la evaluación de los PNR<sup>11</sup>.

El Semestre Europeo se aprobó en el marco de los objetivos de Europa 2020. Este recurso supone una referencia temporal para la coordinación de las políticas destinadas al crecimiento y a la creación de empleo. El Semestre Europeo está dirigido por la Comisión. Ésta publica a finales de año la Encuesta Anual sobre el Crecimiento donde se fijan los objetivos para el año siguiente.

En marzo, los Estados (Jefes de Estado y Gobierno de la UE) presentan los ejes de las políticas nacionales y, a partir de ellos, el Consejo Europeo de primavera analiza la situación macroeconómica general, los avances en la consecución de los objetivos para la UE y los avances en las principales iniciativas.

En abril, los Estados presentan los planes para acatar los Programas de Estabilidad o Convergencia, y también, los Programas Nacionales de Reformas.

En mayo/junio, los PNR son evaluados por la Comisión y ésta, emite unas recomendaciones específicas a cada país que son debatidas y aprobadas por el Consejo Europeo. Estas recomendaciones sirven para orientar los proyectos de presupuesto del siguiente año.

A finales de junio o principios de julio, el Consejo adopta las recomendaciones oficiales para los países. En caso de no tomar en cuenta estas recomendaciones, se pueden recibir advertencias y en caso de desequilibrios macroeconómicos y presupuestarios excesivos, se pueden llegar a convertir en sanciones<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Comisión Europea. *Estrategia Europea de Empleo*. Fecha de consulta: 3/06/2013. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>

<sup>12</sup> Comisión Europea. *Pasar a la acción: el Semestre Europeo*. Fecha de consulta: 03/06/2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_ex-htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_ex-htm)

## Hipótesis planteadas:

Las hipótesis que se han formulado para intentar validarlas a través del estudio son:

- **Hipótesis 1:** El Estado ha perdido peso en favor de la Unión Europea en materia de políticas públicas de empleo.
- **Hipótesis 2:** La gobernanza, para ser más efectiva en políticas de empleo, necesita la participación de los agentes sociales.

Frente al modelo de gobernanza, nos podemos preguntar si el Estado, núcleo tradicional del poder y con mayor legitimidad (basado en el sistema de democracia representativa), ha perdido peso respecto a otros actores participantes en el proceso. Todo hace pensar que sí, ya que la inclusión de más actores difumina la voluntad estatal. La pérdida de poder ha sido defendida por Mayntz en 2001. Según éste, el Estado se vuelve un actor más que actúa en una red compuesta por actores privados y “acoplándose a las relaciones entre el estado y la sociedad civil de manera flexible”<sup>13</sup>.

De la misma manera, Rhodes (1997a), al igual que Kooiman (2003), defienden que el Estado ha perdido su capacidad de gobernar ya que “la gobernanza es el producto de redes autoorganizadas e interorganizadas”<sup>14</sup>.

Finalmente, Klijn, Kickert y Kooiman argumentan que el gobierno se ve reducido al papel de un actor más a causa del “vacío de legitimidad, la complejidad de los procesos políticos y la multitud de instituciones” y Kickert (1993) sostiene que “el gobierno dirige a distancia y las políticas se producen en el marco de las redes, que son ámbitos de interrelación entre los actores caracterizados por la dependencia y la interacción”.<sup>15</sup>

Sin embargo, otros autores aún defienden que el Estado posee el principal peso en materia de diseño de políticas públicas. Sharpf (1993), argumenta que la gobernanza es un “mecanismo formal” y que “su efectividad puede ser parásita”. Por otra parte, Peters (1998) reconoce al Estado su misión de dirigir, “el Estado sigue siendo un actor relevante y en realidad el actor dominante para definir los objetivos” y Pierre sostiene que “a pesar de que la gobernanza se

---

<sup>13</sup> Cerrillo i Martínez, A., 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios goberna. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid p.15

<sup>14</sup> Cerrillo i Martínez, A., 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios goberna. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid p.15

<sup>15</sup> Cerrillo i Martínez, A., 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios goberna. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid p.15

relaciona con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y con el incremento de la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político” (Pierre, 2000, p.12)<sup>16</sup>.

Podríamos resaltar como conclusión del debate, la posición de Pierre que dice: “el papel que el Estado juega actualmente en la gobernanza es con frecuencia el resultado del estira y afloja entre el papel que el Estado quiere jugar y el papel que el entorno le permite jugar” (Pierre, 2000, p.25).<sup>17</sup>

### **Justificación de las hipótesis:**

**Hipótesis 1:** El Estado ha perdido peso en favor de la Unión Europea en materia de políticas públicas de empleo.

Se ha demostrado que la herramienta de gobernanza europea, el MAC, provoca efectos en los dos sentidos, del nivel nacional al europeo y del europeo al nacional. La gobernanza basada en el *soft law*<sup>18</sup> produce diferentes efectos. Trubek y Trubek en 2005, desde una visión jurídica, "identifican seis canales: los efectos de “denonciation” (shaming) ligados a la comparación de los resultados nacionales *via* indicadores comunes; la difusión a través de la imitación o del discurso; los efectos de deliberación cuando la confrontación de puntos de vista entre países modifica la aproximación al problema, los efectos de aprendizaje, es decir la adopción de dispositivos y de reformas sobre la base de resultados obtenidos por experiencias innovadoras en otros países miembros; y finalmente, la creación de nuevas redes al rededor de los instrumentos de gobernanza"<sup>19</sup>.

Desde una perspectiva económica, el impacto de la EEE es difícilmente evaluable debido a la ausencia de sanciones y las escasas incitaciones directas. Las teorías del federalismo presupuestario dicen que existe un aprendizaje descentralizado y algunos estudios cualitativos (Po-

---

<sup>16</sup> Cerrillo i Martínez, A., 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios goberna. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid p.15-17

<sup>17</sup> Cerrillo i Martínez, A., 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios goberna. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid p.15-17

<sup>18</sup> Contrariamente a la *hard law*, el incumplimiento de la ley no recibe sanciones.

<sup>19</sup> Erhel C., 2011. « La coordination européenne des politiques de l’emploi : un essoufflement depuis 2005 ? », *Formation emploi*, p.9 [online], 116 octobre-décembre 2011. Disponible en: <http://formationemploi.revues.org/pdf/3444>

chet, Zeitlin, 2005; Kröger, 2009) han mostrado que existen efectos de aprendizaje y difusión de las ideas aunque existen variaciones entre cada país<sup>20</sup>.

- **Hipótesis 2:** La gobernanza, para ser más efectiva en políticas de empleo, necesita la participación de los agentes sociales.

La concertación social se produce entre representantes sindicales y empresariales y el Gobierno central. Generalmente, este diálogo social tiene lugar previa aprobación de las reformas laborales.

En España, desde el año 1980 en que se aprueba la Ley del Estatuto de los Trabajadores, los salarios y las condiciones de trabajo se fijan mediante la negociación colectiva. El Gobierno es el que fija los principios para iniciar el diálogo social, marca su extensión tanto en el ámbito de aplicación como en el de duración<sup>21</sup>. Los agentes sociales inician el diálogo para conseguir un acuerdo, si no se produce será el Gobierno quien tomará la iniciativa. Los ámbitos de negociación se encuentran a nivel del sector productivo, a nivel nacional, regional o de empresa. Los convenios fijan los aumentos salariales, las condiciones laborales y el salario mínimo<sup>22</sup>.

A nivel europeo, los agentes sociales se encuentran en competencia con otro tipo de actores. La Comisión Europea pone en pie de igualdad el conjunto de actores en su definición de la sociedad civil, “las organizaciones sindicales y patronales, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones profesionales, las organizaciones caritativas, las organizaciones de base, las organizaciones que implican a los ciudadanos en la vida local y municipal, las Iglesias y las comunidades religiosas” (COM, 2001, 28). Es por ello que los sindicatos han modificado su manera de influir e incluso la gobernanza supone una forma de “promover una concepción menos institucional del sindicalismo y de sus formas de intervención europeo”<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Erhel C., 2011. « La coordination européenne des politiques de l'emploi : un essoufflement depuis 2005 ? », *Formation emploi*, p.9 [online], 116 octobre-décembre 2011. Disponible en: <http://formationemploi.revues.org/pdf/3444> [Acceso el 14 de febrero 2012]

<sup>21</sup> Bentolila, S. & Jimeno, J. F., 2002. *La reforma de la negociación colectiva en España*. Universidad de Alcalá y FEDEA.

<sup>22</sup> Izquierdo, M., Morall, E. Urtasun, A. El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios. Documento Ocasional nº0302 Banco de España. Servicio de Estudios <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeridas/DocumentosOcasionales/03/Fic/do0302.pdf>

<sup>23</sup> Michel, H., 2009. Le syndicalisme dans la "gouvernance" européenne. Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions. *Politique européenne*, nº27, hiver 2009, p. 129 - 152.

### 3- Metodología

El estudio se ha realizado con la consulta de diferentes *papers* que hablan sobre la gobernanza europea y la negociación colectiva. El informe de evaluación de la Estrategia de Lisboa realizado en 2008 para cinco países: Francia, Alemania, España, Polonia y Hungría, a petición del Parlamento europeo<sup>24</sup> ha sido de gran ayuda, además de una nota de discusión sobre la Estrategia 2020 y gobernanza económica, realizada por el Comité Ejecutivo de la CES (EC199/ES/11) y publicada el 17-18 de octubre de 2012. También, se ha utilizado una encuesta de opinión realizada por el Pew Research Center con sede en Washington para analizar la popularidad de la UE y del Presidente del gobierno español.

### 4- Parte central

#### La gobernanza en las políticas de empleo: nivel estatal y europeo

España es un país que ha sido tradicionalmente muy pro-europeo ya que la integración a la Unión Europea ha venido de la mano del proceso de democratización del país y de los grandes progresos que se han conseguido unidos a su adhesión. Es por ello, que los dos grandes partidos políticos de España no han sido críticos con la Estrategia de Lisboa, ni siquiera han intentado justificar con ella, la imposición de reformas impopulares. Sin embargo, algunos conceptos han creado bastante polémica y una reacción de fuerte oposición como el concepto de “flexiseguridad” laboral, integrado en la Estrategia de Lisboa (Calvo, Informe del caso nacional de España, 2009)<sup>25</sup>.

La mayoría de ideas que se promueven en la Estrategia Europea de Empleo gozan de una amplia aceptación social. Algunas de estas políticas son la transición hacia una economía del conocimiento, la importancia de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, la promoción del espíritu empresarial, la lucha contra la discriminación o la exclusión social. Otras cuestiones como la estabilidad presupuestaria y la reducción de la inversión pública, han sido puestas en cuestión por instituciones con un peso reducido en el Parlamento<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> EMPL Committee. Rodriguez, R., Warmerdam, J., and Triomphe, C., 2010. The Lisbon Strategy 2000-2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved.

<sup>25</sup> EMPL Committee. Rodriguez, R., Warmerdam, J., and Triomphe, C., 2010. The Lisbon Strategy 2000-2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved.

<sup>26</sup> EMPL Committee. Rodriguez, R., Warmerdam, J., and Triomphe, C., 2010. The Lisbon Strategy 2000-2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved.

Este pro-europeísmo y la amplia aceptación de las propuestas europeas han promovido que las discusiones a nivel europeo tuvieran un gran impacto innovador en España. De esta manera, las políticas de empleo se han modernizado, se ha introducido el uso de las nuevas tecnologías, de las políticas activas de empleo, el aprendizaje permanente o la importancia dada a la temática de la sostenibilidad de las pensiones por el envejecimiento de la población<sup>27</sup>.

Los Planes Nacionales de Reformas, basados en la Estrategia de Lisboa, han tenido un gran impacto en las políticas públicas implantadas en España. Con la reforma de 2005 de la Estrategia de Lisboa, se pasó a una subordinación de los objetivos sociales y de empleo a los objetivos macroeconómicos<sup>28</sup>.

El pro-europeísmo tradicional de España está declinando a pasos agigantados con la implementación de las nuevas medidas de empleo. En el cuadro de abajo, podemos observar la pérdida de popularidad de la UE entre 2012 y 2013, que coincide con la implementación de la última reforma laboral.

En %	La integración europea ha reforzado la economía			Favorables a la UE		
	2012	2013	Variación	2012	2013	Variación
Alemania	59	54	-4	68	60	-8
Gran Bretaña	30	26	-4	45	43	-2
Francia	36	22	-14	60	41	-19
Italia	22	11	-11	59	58	-1
<b>España</b>	<b>46</b>	<b>37</b>	<b>-9</b>	<b>60</b>	<b>46</b>	<b>-14</b>
Grecia	18	11	-7	37	33	-4
Polonia	48	41	-7	69	68	-1
República Checa	31	29	-2	34	38	4
Mediana	34	28	-6	60	45	-15

Fuente: Pew Research Center (2013)

La teoría dice que cuanto más apoyo recibe la Unión Europea por parte de los ciudadanos de un Estado, más sencillo es que las políticas que se efectúan desde el nivel europeo lleguen a realizarse a nivel estatal. Observamos que en España, en 2012, la UE recibía un amplio apoyo con el 60%, pero en 2013, éste apoyo ha caído brutalmente en 14 puntos (46% de apoyo), situándose como uno de los países con más bajo apoyo a la UE, en contraste con su larga tradición pro-europeísta. Este dato muestra que la UE es decisiva en las orientaciones en materia de políticas de empleo, y por ello, ante el descontento de sus efectos, se ve sancionada por la población española.

<sup>27</sup> EMPL Committee. Rodríguez, R., Warmerdam, J., and Triomphe, C., 2010. The Lisbon Strategy 2000-2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved.

<sup>28</sup> EMPL Committee. Rodríguez, R., Warmerdam, J., and Triomphe, C., 2010. The Lisbon Strategy 2000-2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved.

La elevada popularidad de la UE ha permitido justificar la implementación de las medidas impopulares (reformas laborales) realizadas en España a partir de la crisis de 2008. Esto es un fenómeno novedoso ya que según el Informe sobre España de Calvo (incluido en el informe de evaluación de la Estrategia de Lisboa), el Gobierno español no utilizaba el argumento del nivel europeo para hacer pasar las políticas de empleo. Podemos pensar que las medidas propuestas desde el nivel europeo ya no van a ser tan fácilmente implementadas a causa de la gran degradación de su popularidad. Como Stoker (1998) afirma, la gobernanza se utiliza para que los recortes presupuestarios sean más aceptables popularmente<sup>29</sup>.

Si observamos los datos sobre el desgaste del Presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, vemos que es uno de los líderes europeos más afectados por la crisis y por las políticas que ha implementado. Esto muestra que el nivel estatal sigue siendo considerado responsable de las políticas públicas que se llevan a cabo, en una mayor medida que el nivel europeo. El gobierno estatal es, al fin y al cabo, quién elabora las políticas públicas aunque basadas en las recomendaciones europeas.

En %	El dirigente del país se ha ocupado eficazmente de la crisis económica europea		
	2012	2013	Variación
Italia	48	25	-23
Francia	56	33	-23
España	45	27	-18
Gran-Bretaña	51	37	-14
Grecia	32	22	-10
Alemania	80	74	-6
República Checa	25	20	-5
Polonia	25	26	1

Fuente: Pew Research (2013)

Los dirigentes incluyen: Monti (Italia), Sarkozy en 2012 (Francia), Hollande en 2013 (Francia), Rajoy (España), Cameron (Grand-Bretaña), Papademos en 2012 (Grecia), Samaras en 2013 (Grecia), Merkel (Alemania), Necas (Republica Checa), Tusk (Polonia).

Nos podemos preguntar por qué el gobierno español debe acatar las recomendaciones europeas cuando las políticas de empleo son una competencia estatal y además, el instrumento de gobernanza europeo, el MAC, no contempla sanciones para los países que incumplan los objetivos.

<sup>29</sup> Stoker, G., 1998. *Governance as theory: five propositions*. UNESCO. Blackwell Publishers. Disponible en: <http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>

La respuesta la podemos encontrar en la vinculación progresiva de las políticas de empleo con las políticas macroeconómicas, que se impulsó a partir del relanzamiento de la Estrategia de Lisboa en 2005. La política macroeconómica utiliza el *hard law* para que se implementen sus directrices: las sanciones son más duras, se incorporan multas financieras en caso de déficit presupuestario excesivo, además de los habituales métodos de presión de grupo y publicidad negativa sobre el Estado<sup>30</sup>.

España debe cumplir los requisitos macroeconómicos que marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y también, seguir el Procedimiento de Déficit Excesivo que conlleva las recomendaciones de Bruselas para los diferentes estados miembros. En caso de no cumplimiento, se contemplan sanciones de hasta el 0,1% del PIB. De la misma manera, el Consejo aprobó en noviembre de 2011, el Informe Anual del Mecanismo de Alerta, una nueva herramienta que ayuda a detectar y corregir el riesgo del desarrollo económico como parte de las nuevas normas de la UE sobre la gobernanza económica.

Otros elementos de presión a España son: el Memorándum de Entendimiento, que implica recomendaciones de la Comisión a los países tras el rescate del sistema financiero o el Tratado sobre la Estabilidad, la Coordinación y la Gobernanza en el seno de la Unión Económica y Monetaria, entrado en vigor el 1 de enero de 2013 y que impone medidas restrictivas.

Las políticas de empleo, como hemos resaltado anteriormente y siguiendo el principio de subsidiariedad, son una competencia del nivel estatal. Sin embargo, la UE ha presionado a España mediante numerosas recomendaciones y evaluaciones de las políticas, además de establecer pautas temporales de cumplimiento (Semestre Europeo). El pasado día 13 de junio de 2012, en el Programa de Ayuda Financiera Europea para recapitalizar el sistema financiero, la Comisión Europea decía que “si se detectara incumplimiento de estos objetivos, como un mayor esfuerzo fiscal y la aceleración de la reforma de las pensiones, el Eurogrupo podría suspender el préstamo”<sup>31</sup>.

El peso real del Estado español y de la UE en las políticas es difícil de discernir en la práctica. Según el estudio realizado por Zeilin, J, 2010, “no es fácil separar la influencia de la política nacional de la de los procesos a nivel de la UE (como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento,

---

<sup>30</sup> Velluti, S., 2010. *New governance and the European employment strategy*. Routledge Research in EU Law.

<sup>31</sup> Miguel, A., 2012. Bruselas suspenderá el rescate a la banca si el Gobierno no cumple con las obligaciones macroeconómicas impuestas por la Comisión.. *Vozpópuli*, 14 de junio. Disponible en: <http://www.vozpopuli.com/economia/10137-bruselas-suspendera-el-rescate-a-la-banca-si-el-gobierno-no-cumple-con-las-obligaciones-macroeconomicas-impuestas-por-la-comision>



decisiones de la Corte Europea o los fondos estructurales), otras organizaciones internacionales (como la OCDE, el Banco Central o el FMI), y de cambios políticos domésticos (cambios del gobierno)”, o también, “es muy difícil distinguir entre las medidas que los Estados Miembros hubieran adoptado igualmente y las que se adoptan bajo la presión de la EEE”<sup>32</sup>.

El dominio que está estableciendo la Comisión en una situación de desajuste presupuestario en España es grande. La obsesión por bajar el endeudamiento público es una constante para Alemania, país líder en la UE. En el último libro de Ulrick Beck, *No a la Europa alemana*, de 2013, éste afirma que Alemania posee dos tipos de hegemonías: la política, ya que las decisiones de rescate del euro están sometidas in fine al Bundestag y a la Corte Constitucional de Karlsruhe; y la ideológica, puesto que las ayudas acordadas están condicionadas a la adopción de la cultura de la estabilidad alemana. Los países del sur de Europa deben pasar por una “reeducación” al igual que lo pasaron en su momento los alemanes del Este<sup>33</sup>. En esta línea, F. Moreau, 2011, señala que la gobernanza pone en contacto diferentes culturas y que esto equivale a una competencia entre ellas. Siempre va a haber una cultura que desee predominar<sup>34</sup>.

Esta presión que ejerce Alemania a favor de la rigidez presupuestaria está favoreciendo el euroescepticismo. En Francia, François Assalino, presidente del partido Unión Popular Republicana pide una salida de la UE al defender que ésta sería una estrategia de Estados Unidos para convertirnos en sus vasallos. Recientemente, el presidente del Parlamento Europeo, Martin Shulz, está siendo más crítico con las exigencias hacia los países del sur, pide un cambio de rumbo si no se quiere llegar a una fractura de la UE.

M. Rajoy aunque defiende las medidas tomadas, también se ha negado a adoptar alguna medida propuesta por Bruselas. De esta manera, en marzo de 2012, el presidente anunció que el déficit disminuiría de 4,4% en lugar del 5,8% requerido desde la UE<sup>35</sup>. Asimismo, en mayo de 2013, M. Rajoy afirmó que no modificaría la reforma laboral a pesar de las elevadas presiones de la Comisión e otros organismos internacionales<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Goetschy, "The European Employment Strategy, Multilevel Governance Policy Coordination: Past, Present and Future", in J. Zeitlin and D. Trubeck (eds), *The European employment Strategy*.

<sup>33</sup> Leparmentier, A. 2013. Merkiavel va nous sauver de Merkel. *Le Monde*, 15 mai.

<sup>34</sup> Moreau, P., 2011. *La gouvernance*. Que sais-je? Presses Universitaires de France. Paris. p. 103

<sup>35</sup> Vallés, V., 2005. Un ataque de soberanía nacional. *La mirada crítica de Vicente Vallés*, 15 de mayo. Disponible en: <http://www.lamiradacritica.com/cronicas/un-ataque-de-soberania-nacional/>

<sup>36</sup> Montesinos, P., 2013. Rajoy se niega a tocar la reforma laboral y tensa la cuerda con Merkel y la UE. *Libre-Mercado*, 13 de mayo. Disponible en: <http://www.libremercado.com/2013-05-13/rajoy-rechaza-tocar-la-reforma-laboral-ni-en-una-direccion-ni-en-otra-1276490013/>

F. Moreau, 2011, a partir del caso argentino, concluye que la gobernanza posee una “doble cara”, “es suave cuando los actores son razonables y no hay perturbaciones graves”. Si los participantes eluden sus responsabilidades (Estados o bancos) y se produce una crisis como la de 2007 con la caída del mercado inmobiliario de los Estados Unidos, se produce un retorno a viejos imperativos: “un comandante, reglas obligatorias y sanciones”<sup>37</sup>. Esto es lo que está sucediendo en Europa donde el comandante sería la Comisión Europea, influida por los imperativos restrictivos que marca Alemania.

### **La participación de los agentes sociales en las políticas de empleo**

Según el Informe de evaluación de la Estrategia de Lisboa<sup>38</sup>, publicado en 2010, las conclusiones sobre la participación de los agentes sociales son que:

- 1- La visibilidad de la Estrategia de Lisboa es considerada baja.
- 2- Los funcionarios administrativos más que los políticos lideran el proceso de coordinación de la implementación.
- 3- Otros actores políticos como los agentes sociales participan de manera formal y rutinaria.
- 4- El compromiso, los intereses y el conocimiento están ausentes frecuentemente entre los actores políticos, excepto en un limitado círculo de expertos.
- 5- Efectos contraproducentes cuando actores que tienen responsabilidades sobre la implementación de objetivos no han participado efectivamente.
- 6- La participación en el diseño de políticas debe ser reforzado si los gobiernos desean crear una base de legitimidad en sus programas de reformas.

En resumen, la Estrategia de Lisboa es poco conocida por la sociedad civil, es más burocrática que política y los agentes sociales aunque participan de manera formal, no poseen una influencia efectiva en la práctica y por lo tanto, la participación es un aspecto a mejorar. La crisis económica no ha favorecido que se hagan progresos hacia una mayor inclusión de otros posicionamientos.

El Gobierno de España promovió la participación de los agentes sociales (la patronal CEOE-CEPYME y los sindicatos UGT y CCOO), las Cámaras de Comercio, el Parlamento Nacional,

---

<sup>37</sup> Moreau, P. 2011, *La gouvernance*, Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris, p. 100

<sup>38</sup> EMPL Committee. Rodriguez, R., Warmerdam, J., and Triomphe, C., 2010. The Lisbon Strategy 2000-2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved. p.97

los Gobiernos Autonómicos y locales) en la elaboración y seguimiento de los Programas Nacionales de Reformas. El Gobierno de España dijo que serían llamados para “realizar una evaluación continua y su seguimiento”<sup>39</sup>.

La participación de los agentes sociales está coordinada desde 2006 por el Protocolo de Trabajo. Éste es valorado de forma positiva tanto por sindicatos como por las patronales ya que favorece la participación de estos actores. El funcionamiento de la coordinación de políticas es el siguiente: en septiembre, el Gobierno (Oficina Económica del Presidente del Gobierno) publica un borrador del Informe Anual de Progreso dirigido a los agentes sociales (sindicatos y patronales), éstos últimos tienen la oportunidad de resaltar los puntos en los que están en desacuerdo o que se deben rectificar y finalmente, pueden adjuntar una evaluación sobre la versión definitiva del Informe Anual de Progreso, que se publica en la página web de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

A pesar de que este sistema de gobernanza es apreciado por los agentes sociales, los sindicatos se han quejado de que sus contribuciones no tienen apenas impacto, “las contribuciones específicas al Informe Anual de Progresos no son tenidas en cuenta, más allá de las medidas previamente aceptadas en el marco del Diálogo Social y que forman parte del Informe” (CEOE, 2008). En lo que a las patronales respecta, éstas han manifestado que “mayores progresos en los contactos con los diferentes Departamentos de la Administración Española serían deseables y que las contribuciones de las empresas deberían estar mejor reflejadas en el contenido del Informe Anual de Progresos”<sup>40</sup>.

Por otra parte, España ha establecido, tradicionalmente, un diálogo social previo a la aprobación de reformas laborales, que ha permitido aunar posturas entre los representantes sindicales y de empresas y conseguir una mejor aceptación de la norma. En democracia, este diálogo se instituyó ya en la reforma de 1984 donde hubo un acuerdo entre el Gobierno de F. González, las patronales CEOE, CEPYME y el sindicato de UGT; en 1994, la segunda reforma, se aprobó unilateralmente por el Gobierno tras un acuerdo entre representantes sociales fallido; en 1996, se aprobó otra reforma laboral gracias al acuerdo de las patronales CEOE y CEPYME y, de los sindicatos CCOO y UGT; en 2001, se aprobó una reforma laboral sin el consen-

---

<sup>39</sup> EMPL Committee. Rodriguez, R., Warmerdam, J., and Triomphe, C., 2010. The Lisbon Strategy 2000-2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved. p. 236

<sup>40</sup> CEOE, 2008. *Evaluation of “Spain’s National Reform Programme (PNR)*. [online] Disponible en: <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/E947FAEC-18A0-4E4B-A799-EEF699E4CED0/91615/VALORACI%C3%93NPNR2008CEOE.pdf>

so de los agentes sociales y finalmente; en 2006 se ratificó una nueva reforma laboral tras un acuerdo entre los tres actores del diálogo social<sup>41</sup>. Sin embargo, veremos que en las últimas medidas, el diálogo ha desaparecido de escena.

En los últimos tiempos, se han introducidos reformas en el mercado de trabajo que van en la línea de conseguir más flexiseguridad laboral. Éstas reformas han levantado una gran polémica y oposición. El debate de la flexiseguridad llegó a España tras el Papel Verde sobre “Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del siglo XXI”<sup>42</sup>. Gran parte de su contenido se aprobó con el Real Decreto Ley 5/2002 de 24 de mayo, el cual redujo el subsidio de desempleo y lo vinculó a las personas que fueran demandantes activas de empleo<sup>43</sup>.

En el contexto actual de crisis, se está profundizando en la flexibilización del mercado laboral y para ello, se están considerando medidas que simplifican los contratos para igualar el tipo de subsidio de desempleo asignado (hasta ahora, cada contrato un nivel de subsidio). Esta medida se enmarca en el concepto de flexiseguridad y está de acorde con la posición de la patronal CEOE que ha realizado presiones en esta línea. Como consecuencia de este contexto o ventana de oportunidad (Kindon, 1984), se están introduciendo medidas del mismo patrón. En concreto, se plantean los contratos de duración determinada están en vías de extinción (exceptuando los contratos de prácticas) y se promueve la introducción de un contrato único con subsidios de desempleo proporcionales a los años trabajados (hasta ahora los subsidios se calculan según la antigüedad).

Las dos últimas reformas laborales en España se han aprobado mediante decreto-ley, frente a un panorama de crisis del euro, de Grecia, una gran presión de los mercados financieros y un alto déficit público. Esto significa que las reformas no han surgido del diálogo social. Durante el mandato del Presidente Zapatero (PSOE), éste promovió en 2008 su predisposición a realizar una reforma laboral para flexibilizar el mercado laboral. Quiso que ésta surgiera de un pacto entre los agentes sociales (sindicatos y patronal) pero sin embargo no hubo acuerdo. La reforma del Gobierno conservador (PP), dirigido por Rajoy, en 2012, se explica por el empeo-

---

<sup>41</sup> Velasco, D., 2012. Seis reformas laborales desde 1980 y muy pocos resultados. *elEconomista.es* [online] Disponible en: <http://www.economista.es/economia/noticias/3737045/02/12/Seis-reformas-laborales-y-muy-pocos-resultados.html> [Acceso el 14 de Junio de 2013]

<sup>42</sup> COM (2006) de 22 de noviembre de 2006 sobre *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*. Bruselas 708 final.

<sup>43</sup> COM (2007) 359 final. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 27 June 2007, “Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security”*.

ramiento de la situación económica y laboral y, por las presiones de la UE que provocó un aumento pronunciado del paro.

Los sindicatos para mostrar su discrepancia frente a estas medidas convocaron la manifestación del 29 de septiembre de 2010 contra la reforma laboral y más tarde, el 27 de enero de 2011 contra la reforma de las pensiones. En contra de la reforma de Rajoy, se han convocado dos huelgas generales (el 29/03/2012 y el 14/11/2012), además de presentarse un recurso de inconstitucionalidad frente a la Defensora del Pueblo. Algo de razón debe tener este amplio movimiento sindical ya que los datos de empleo han empeorado de 2,8% desde la última reforma laboral.

Actualmente, la CEOE se niega a negociar. Es muy probable que este posicionamiento se deba a que las decisiones que toma el Gobierno le favorecen más que las que podrían tomarse en la mesa de negociaciones. No olvidemos que el Gobierno actual es de ideología liberal-conservador.

A nivel europeo, el diálogo social está reconocido, el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, publicado por la Comisión en 2001 rezaba que “las organizaciones de la sociedad civil permitirían a la vez más eficacia y más democracia en el funcionamiento de la UE”. Sin embargo, la participación de las organizaciones no es efectiva en la práctica. Los sindicatos, por ejemplo, no tienen un peso efectivo en la creación de políticas públicas. Como dice Michel, 2009, “la Confederación Europea de Sindicatos por ejemplo, aunque se beneficia de un reconocimiento y de un rol institucional de la parte de los Tratados, tiende a no ser más que un grupo de interés como cualquier otro”<sup>44</sup>. Así mismo lo confirma, un miembro de la Secretaria del Comité Económico y Social Europeo apuntó que existía “competencia entre las organizaciones socioprofesionales y las otras organizaciones de la sociedad”<sup>45</sup>.

En cuanto al posicionamiento de los agentes sociales sobre las políticas impulsadas actualmente, BUSINESSEurope (organismo representativo de las patronales europeas) comparte la orientación principal. No es el caso de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la cual tiene una visión muy crítica y su opinión es sistemáticamente ignorada. La CES es desfavora-

---

<sup>44</sup> Michel, H., 2009. « Le syndicalisme dans la « gouvernance » européenne. » Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions, *Politique européenne*, 2009/1 n° 27, p. 135. <http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2009-1-page-129.htm>

<sup>45</sup> Michel, H., 2009. « Le syndicalisme dans la « gouvernance » européenne. » Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions, *Politique européenne*, 2009/1 n° 27, p. 135. <http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2009-1-page-129.htm>

ble a la UE 2020 y el Semestre Europeo porque suponen una coordinación ex-ante de las políticas económicas, fiscales y sociales. Al ser “una red de estrategias e iniciativas que se solapan parcialmente y que no están coherentemente reflejadas”, es “muy difícil encontrar los objetivos principales, ya sea en el Informe Anual de Crecimiento (AGS) o en las recomendaciones específicas para cada país (CSR Country Specific Recommendations)<sup>46</sup>. Se critica que el Semestre Europeo contenga la doctrina neoliberal sobre la inflexibilidad del Código de Trabajo pues hay contratos de duración determinada y avisos de despido demasiado extensos. La calidad del trabajo, objetivo de Lisboa, desaparece con la nueva Estrategia UE 2020. Además, se están reduciendo los derechos sociales, los niveles de vida y devaluando los salarios a causa de priorizar las metas económicas, financieras, la gobernanza económica y el pacto fiscal.

Las políticas de empleo son contradictorias con las demandas sindicales puesto que se están realizando programas nacionales de austeridad que ponen “demasiado énfasis en las políticas de mercado de trabajo orientadas a la oferta, la interferencia con los sistemas de negociación colectiva, el énfasis en la eliminación de la indexación de los salarios, la presión a la baja sobre los servicios públicos y sobre la edad de jubilación, la continua liberalización, el dominio de la agenda económica sobre la social, etc.<sup>47</sup>”.

En lo que a la modificación del sistema de pensiones (aumento de la edad de jubilación), la CES está en contra, ya que en realidad, las personas mayores empleadas son una tasa muy baja y únicamente el 50% trabaja. Asimismo, esta reforma provoca un aumento del desempleo y está a favor de fomentar un sistema de pensiones privado, dependiente de los altibajos del mercado. A favor de esta política, se pronunció el último informe encargado por el gobierno español<sup>48</sup>, realizado por un equipo en absoluto neutral puesto que han participado personas próximas a las compañías de seguros privados y a la banca (9 personas sobre un total de 12)<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Comité Ejecutivo Confédération européenne des syndicats (CES) EC 199/ES11 de 17-18 de octubre de 2012 sobre la Estrategia Europa 2020 y gobernanza económica - Primera valoración de la CES.

<sup>47</sup> Comité Ejecutivo Confédération européenne des syndicats (CES) EC 199/ES11 de 17-18 de octubre de 2012 sobre la Estrategia Europa 2020 y gobernanza económica - Primera valoración de la CES.

<sup>48</sup> Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Madrid, 7 de junio de 2013. Disponible en: [http://www.elderecho.com/actualidad/informe-sostenibilidad-definitivo\\_EDEFIL20130610\\_0001.pdf](http://www.elderecho.com/actualidad/informe-sostenibilidad-definitivo_EDEFIL20130610_0001.pdf)

<sup>49</sup> Navarro, V., 2013. ¿Es España una democracia? El caso de las pensiones. *Vicençnavarro*, 12 de junio. [online] 12 de junio. Disponible en: <http://www.vnavarro.org/?p=9077&lang=CA>

La CES añade que no es competencia de la Comisión vigilar tan de cerca los datos de empleo de los países con el objetivo de conseguir la consolidación presupuestaria. La nueva gobernanza económica está provocando que a partir de recomendaciones para aumentar la flexibilidad y descentralización, se vean afectadas las “características sociales y económicas fundamentales de los estados miembros y da lugar a presiones a la baja sobre las prestaciones de la seguridad social, así como efectos adversos en los sistemas de negociación colectiva”<sup>50</sup>. El gobierno de la UEM ha sido rediseñado a través de la troika, formada por la Comisión Europea, el BCE y el FMI, para supervisar que los programas de austeridad basados en la agenda de Europa 2020. Las nuevas políticas son la consecuencia del aumento de poder de los políticos de los países con superávit en detrimento de los que se encuentran en déficit presupuestario.

La participación de los sindicatos en el procedimiento de creación de las políticas públicas de empleo se ha visto resentida. Según la CES, “la Comisión se comporta como si el Tratado (Europa 2020) confiriese competencia exclusiva a la UE en materia de política económica y social” cuando en realidad, éstas son compartidas. La Comisión publica el Informe Anual de Crecimiento (AGS) bajo su única responsabilidad y asume la responsabilidad de supervisar su aplicación nacional. Los interlocutores sociales tienen un rol muy reducido: se encuentran frente a acciones puestas ya en práctica y solo pueden intervenir ex-post.

Sin embargo, en palabras de la Comisión era necesaria una amplia participación: “Para implementar las políticas necesarias y garantizar una amplia adhesión, se mantendrá una estrecha cooperación con el Parlamento Europeo y otros órganos consultivos de la UE (el Comité Económico y Social Europeo), con la plena participación de los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, las regiones y otras partes interesadas”. La CES por su parte dice que la “plena participación sólo está garantizada para aplicar las decisiones de la Comisión”. En respuesta, la Comisión ha prometido que se requerirá a los actores sociales en el proceso del Semestre Europeo en los grupos de trabajo del Consejo: el Comité de Empleo (EMCO) y el Comité de Protección Social (CPS).

---

<sup>50</sup> *Comité Ejecutivo Confédération européenne des syndicats (CES) EC 199/ES11dek 17-18 de octubre de 2012 sobre la Estrategia Europa 2020 y gobernanza económica - Primera valoración de la CES.*

Podemos ver que la gobernanza económica, es decir, la participación, es deficitaria. En una frase de Michel Sapin, ministro de Trabajo francés que pronunció durante la conferencia de París del 28 de mayo de 2013 sobre las políticas de empleo juvenil, “el diálogo entre agentes sociales era importante a nivel europeo hace 20 años pero actualmente este no es el caso” viene a confirmar que los interlocutores sociales no tienen un peso relevante en el diseño de políticas públicas de empleo a nivel europeo.

## 5- Conclusiones

La Unión Europea empezó a tomar protagonismo en las políticas de empleo, materia de interés común, a partir de 2007, con la aprobación de la Estrategia Europea de Empleo. Las orientaciones de la UE se impulsaron a través de la Estrategia de Lisboa y su herramienta operativa, el MAC. La Estrategia Europea 2020 supone un continuismo en el ciclo y una profundización de la relevancia de la UE en los objetivos de empleo. No obstante, los Estados continúan siendo los responsables en las políticas de empleo según el principio de subsidiariedad. Las propuestas promovidas por la UE responden a una concepción liberal que consiste, entre otras cosas, en realizar avances hacia la flexibilización del mercado laboral. La crisis de 2008 ha supuesto una ventana de oportunidad para progresar en esta línea marcada.

Las recomendaciones de la Comisión y las constantes evaluaciones en el marco del Semestre Europeo son elementos de presión hacia los Estados miembros. Además, la estrecha vinculación que se ha formado entre políticas de empleo y políticas macroeconómicas, supone un elemento añadido de influencia por parte del nivel de la Unión Europea. Se da por supuesto, que para reequilibrar los presupuestos españoles (déficit público y deuda pública) y cumplir con los términos marcados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, son necesarias las reformas laborales que flexibilizan el mercado laboral entre otras políticas. Por ejemplo, se ha aprovechado esta coyuntura para ampliar la edad de jubilación a los 67 años (Reforma laboral de 2010) y es probable, que aún se extienda más.

Los cambios que se están produciendo en la legislación laboral española no son responsabilidad solamente de la UE, sino que el Gobierno español, de ideología liberal-conservadora, ha aprovechado las recomendaciones europeas para poder llevar a cabo las políticas que tenía previstas sobre el mercado laboral. Éstas tienden a mostrarse como única vía posible para la resolución de la crisis. El Gobierno está utilizando el nivel europeo para justificar sus políticas y, periódicamente, realiza algunos gestos puntuales donde manifiesta su poder soberano



(extensión de los tiempos para cumplir el déficit, rechazo al rescate de España o, oposición al contrato único). Frente a los deficientes resultados de la última reforma laboral, los ciudadanos han castigado tanto a la UE como al Gobierno español, lo que muestra la importancia de los dos actores en esta materia.

No está muy claro, hasta qué punto el Estado español es dueño de las políticas públicas de empleo que diseña. El Gobierno sigue, hasta cierto grado, las políticas promovidas a nivel europeo pero no quiere sufrir el desgaste que su implementación supone. Por otra parte, la no aceptación de las medidas de empleo propuestas por la Comisión podría acarrear una posición más estricta por parte de la UE sobre los plazos para alcanzar los límites de déficit público establecidos, que traspasamos ampliamente y que supondrían la imposición de sanciones. Sobre este último punto, la gran vinculación entre políticas de empleo y macroeconómicas, convierten las reformas laborales en moneda de cambio sobre la implantación de medidas económicas restrictivas.

En cuanto a la participación de los agentes sociales, su inclusión para la elaboración de los Planes de Reforma Nacional está regulada formalmente. Los sindicatos han manifestado que sus posicionamientos, actualmente en la práctica, no son tenidos en cuenta. El diálogo social que tradicionalmente se produce previa aprobación de las reformas laborales, se está dejando de lado en las últimas reformas que han visto la luz. Las reformas laborales de 2010 y 2012 se aprobaron mediante decreto-ley, es decir, sin diálogo social alguno. Además, recientemente, la patronal CEOE-CEPYME se ha negado a negociar con los sindicatos para elaborar una nueva reforma. La patronal favorable a las medidas que se están decretando, adopta una actitud atentista (de espera) ya que las negociaciones con los sindicatos probablemente darían peores resultados de los que el Gobierno refleja en la legislación.

Según F. Moreau, 2011, la gobernanza está prevista para gestionar los asuntos públicos, requiere "un mundo satisfecho, con unos problemas limitados". Argumenta que en una crisis como la de los años 30, la gobernanza no ofrece soluciones, el diálogo y la negociación necesitan un mundo donde exista un excedente a repartir. Sin embargo, en caso de que las riquezas sean insuficientes, "cada uno lucha por retener lo que está huyendo", "el fuerte no se molesta en esconder su fuerza" y "el débil ya no está un poco protegido por la mala consciencia del fuerte"<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Moreau, P., 2011, *La Gouvernance, Que sais-je?*, Presses Universitaires de France. Paris. p. 113

Frente a una tasa de desempleo que no cesa de agravarse en toda Europa, se están celebrando una serie de reuniones que exploran qué medidas adoptar en materia de empleo. Los Estados, incluido España, necesitan medidas concretas y rápidas para poner freno a esta situación, sobre todo, en lo que al desempleo juvenil se refiere. Las propuestas de la Comisión Europea responden a una lógica neoliberal que hasta ahora, sólo han conseguido el agravamiento del problema y generar un gran descontento social. Los Estados anhelan una solución consensuada y efectiva que no atente contra el grado de bienestar alcanzado al que la sociedad europea no quiere renunciar.

Nos encontramos atravesando un momento muy complejo pero a la vez muy interesante para los que queremos poner nuestra cabeza en la ciencia política y proponer una salida a través de ella. Es un momento de cambio, la crisis pone en cuestión la Unión Europea y sus métodos para resolverla. Habrá que buscar propuestas más imaginativas para mejorar el sistema.

## 6- Bibliografía

- Bentolila, S. & Jimeno, J. F., 2002. *La reforma de la negociación colectiva en España*. Universidad de Alcalá y FEDEA.
- Blanpain, R., 2009. *Employment policies and multilevel governance*. Bulletin of Comparative Labour Relations. Wolters Kluwer.
- CEOE, 2008. *Evaluation of "Spain's National Reform Programme (PNR)*. [online] Disponible en: <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/E947FAEC-18A0-4E4B-A799-EEF699E4CED0/91615/VALORACI%C3%93NPNR2008CEOE.pdf>
- Cerrillo i Martínez, A., 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios goberna. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- COM (2006) de 22 de noviembre de 2006 sobre *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*. Bruselas 708 final.
- Comisión Europea. *Estrategia Europea de Empleo*. [online] Fecha de consulta: 3/06/2013. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>
- Comisión Europea. *Pasar a la acción: el Semestre Europeo*. [online] Fecha de consulta: 03/06/2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_ex-htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_ex-htm)
- Comisión Europea, 2004. *Informe Kok*.
- Comité Ejecutivo Confédération européenne des syndicats (CES) EC 199/ES11dek 17-18 de octubre de 2012 sobre la *Estrategia Europa 2020 y gobernanza económica - Primera valoración de la CES*.
- COM(2007) 359 final. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 27 June 2007, Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*".
- Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros. CIG 14/07 de 3 de diciembre de 2007 sobre el *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*.
- De Pablos, J.C., Martínez, A. 2008. *La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº77, p.107 [online] Disponible en:

- [http://www.emploi.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est04.pdf](http://www.emploi.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est04.pdf)
- De Schoutheete P., 2009. « La crise et la gouvernance européenne », *Politique étrangère*, 2009/1 Printemps, p. 33-46. [online] Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-1-page-33.htm>
  - EMPL Committee. Rodriguez, R., Warmerdam, J. and Triomphe, C., 2010. The Lisbon Strategy 2000-2010: An analysis and evaluation of the methods used and results achieved. [online] Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf>
  - Erhel C., 2011. « La coordination européenne des politiques de l'emploi : un essoufflement depuis 2005 ? », *Formation emploi* [online], 116 octobre-décembre 2011. Disponible en: <http://formationemploi.revues.org/pdf/3444> [Acceso el 14 de febrero 2012]
  - FUHEM. 2013. *Sesión sobre crisis en Europa: fractura social y efectos sobre los jóvenes*. Disponible en: <http://bambuser.com/v/3586016>
  - Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. 2013. Madrid, 7 de junio de 2013. [online] Disponible en: [http://www.elderecho.com/actualidad/informe-sostenibilidad-definitivo\\_EDEFIL20130610\\_0001.pdf](http://www.elderecho.com/actualidad/informe-sostenibilidad-definitivo_EDEFIL20130610_0001.pdf)
  - Izquierdo, M., Morall, E. Urtasun, A. 2003. *El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios*. Documento Ocasional nº0302. Banco de España. Servicio de Estudios. [online] Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/03/Fic/do0302.pdf>
  - Leparmentier, A. 2013. Merkiavel va nous sauver de Merkel. *Le Monde*, 15 mai.
  - Lindgren, K-O & Persson, T., 2011. *Participatory governance in the EU : enhancing or endangering democracy and efficiency?* Palgrave Studies in European Union.
  - Michel H., 2007. « La « société civile » dans la « gouvernance européenne » » Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1 n° 166-167, p. 30-37. [online] Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2007-1-page-30.htm>
  - Michel H., 2009. « Le syndicalisme dans la « gouvernance » européenne. » Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions, *Politique européenne*,

- 2009/1 n° 27, p. 129-152. [online] Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2009-1-page-129.htm>
- Miguel, A., 2012. Bruselas suspenderá el rescate a la banca si el Gobierno no cumple con las obligaciones macroeconómicas impuestas por la Comisión. *Vozpópuli*, 14 de junio. Disponible en: <http://www.vozpopuli.com/economia/10137-bruselas-suspendera-el-rescate-a-la-banca-si-el-gobierno-no-cumple-con-las-obligaciones-macroeconomicas-impuestas-por-la-comision>
  - Montesinos, P., 2013. Rajoy se niega a tocar la reforma laboral y tensa la cuerda con Merkel y la UE. *LibreMercado*, 13 de mayo. Disponible en: <http://www.libremercado.com/2013-05-13/rajoy-rechaza-tocar-la-reforma-laboral-ni-en-una-direccion-ni-en-otra-1276490013/>
  - Moreau, P., 2011. *La gouvernance*. 4 ed. Que sais-je? Presses Universitaires de France. Paris.
  - Navarro, V., 2013. ¿Es España una democracia? El caso de las pensiones. *Vicençnavarro*, 12 de junio. Disponible en: <http://www.vnavarro.org/?p=9077&lang=CA>
  - Richard A., 2011. « Europe politique : un espoir est-il raisonnable ? », *Politique étrangère*, 2011/4 Hiver, p. 731-741. [online] Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2011-4-page-731.htm>
  - Stoker, G., 1998. *Governance as theory: five propositions*. UNESCO. Blackwell Publishers. Disponible en: <http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>
  - UPR (Union Populaire Républicaine) 2012. *Qui gouverne la France et l'Europe?* [video online] Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=bZZf703Ck3o>
  - Vallés, V., 2005. Un ataque de soberanía nacional. *La mirada crítica de Vicente Vallés*, 15 de mayo. Disponible en: <http://www.lamiradacritica.com/cronicas/un-ataque-de-soberania-nacional/>
  - Velasco, D., 2012. Seis reformas laborales desde 1980 y muy pocos resultados. *elEconomista.es*, 10 de febrero. Disponible en: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/3737045/02/12/Seis-reformas-laborales-y-muy-pocos-resultados.html> [Acceso el 14 de Junio de 2013].
  - Velluti, S., 2010. *New governance and the European employment strategy*. Routledge Research in EU Law.